ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

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

Hüther, Michael (Ed.); Südekum, Jens (Ed.); Voigtländer, Michael (Ed.)

Research Report

Die Zukunft der Regionen in Deutschland: Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit

IW-Studien - Schriften zur Wirtschaftspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Hüther, Michael (Ed.); Südekum, Jens (Ed.); Voigtländer, Michael (Ed.) (2019) : Die Zukunft der Regionen in Deutschland: Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, IW-Studien - Schriften zur Wirtschaftspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft, ISBN 978-3-602-45621-5, Institut der deutschen Wirtschaft Koln Medien GmbH, Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/215907

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

IW-Studien – Schriften zur Wirtschaftspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft

Die Zukunft der Regionen in Deutschland

Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit

Michael Hüther / Jens Südekum / Michael Voigtländer (Hrsg.)

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Die Zukunft der Regionen in Deutschland

IW-Studien – Schriften zur Wirtschaftspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft

Die Zukunft der Regionen in Deutschland

Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit

Michael Hüther / Jens Südekum / Michael Voigtländer (Hrsg.)

IW MEDIEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-602-15005-2 (Druckausgabe)
ISBN 978-3-602-45621-5 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Grafik: Dorothe Harren

© 2019 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH
Postfach 10 18 63, 50458 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln
Telefon: 0221 4981-452
Fax: 0221 4981-445
iwmedien@iwkoeln.de
www.iwmedien.de

Druck: Warlich Druck Meckenheim GmbH, Meckenheim

klimaneutral
natureOffice.com | DE-077-126306
gedruckt

Inhalt

Zusammenfassung 7

Regionalpolitik für den gesellschaftlichen Zusammenhalt
Michael Hüther / Jens Südekum / Michael Voigtländer 9

Theoretische und normative Grundlagen der Regionalpolitik 17

1 Grundlagen der räumlichen Ökonomie
Christian A. Oberst / Jens Südekum 19

2 Ein normativer Rahmen für die Regionalpolitik: Mindeststandards und Wachstumsimpulse
Hubertus Bardt / Hans-Peter Klös / Susanna Kochskämper / Michael Voigtländer 37

3 Verfassungsrechtliche Grundlagen der Regionalpolitik in Deutschland
Wolfgang Kahl / Jacqueline Lorenzen 49

4 Daseinsvorsorge: Schlüssel für gleichwertige Lebensverhältnisse
Peter Dehne 67

Empirische Grundlagen und Befunde zur Regionalpolitik 85

5 Räumliche Entwicklung in Deutschland
Christian A. Oberst / Hanno Kempermann / Christoph Schröder 87

6 Regionalpolitik in Deutschland: Instrumente und Erfahrungen
Klaus-Heiner Röhl 115

7 Kohäsionspolitik der Europäischen Union
Berthold Busch / Matthias Diermeier 133

Instrumente der Regionalpolitik in Deutschland 151

8 Binnenwanderung und regionale Arbeitsmärkte
Alexander Burstedde / Dirk Werner 153

9 Regionale Verteilung der Zuwanderung
Wido Geis-Thöne 169

10 Innovationskraft für die Regionen
Oliver Koppel / Axel Plünnecke 181

11 Die kommunalen Finanzen
Martin Beznoska / Tobias Hentze 197

12 Infrastruktur als Rückgrat von Regionen
Vera Demary / Frank Obermüller / Thomas Puls 209

13 Wohnungsmärkte und Wohnungsleerstand
Ralph Henger / Michael Voigtländer 237

14 Ärztliche Versorgung in den Regionen
Jasmina Kirchhoff / Jochen Pimpertz 251

15 Bürgerschaftliches Engagement als Teil der kommunalen Governance
Rolf G. Heinze / Anja K. Orth 265

Vielfalt, Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit?
Regionalökonomische Herausforderungen und regionalpolitische Antworten
Michael Hüther / Jens Südekum 275

Autorinnen und Autoren 283

Abstract 287

Zusammenfassung

Deutschland ist ein Land mit einer Vielzahl an prosperierenden Regionen und Wirtschaftszentren. Doch die Ausgangslage und die Perspektiven sind nicht überall positiv. Denn gleichzeitig gibt es ökonomisch schwache Städte und Landstriche mit erheblichen Entwicklungshemmnissen. Während etwa viele Großstädte immer weiter wachsen, verlassen gerade junge und gut ausgebildete Menschen ländlich geprägte oder strukturschwache Regionen. Und während die Arbeitslosigkeit im wirtschaftlichen Boom der letzten Jahre vielerorts deutlich zurückgegangen ist, hat es anderswo kaum nennenswerte Verbesserungen gegeben.

Es ist die Aufgabe der Regionalpolitik, solche Disparitäten zu erkennen und zu beheben – und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt zwischen Aachen und Zittau, Waterkant und Alpenrand zu stärken. Doch was sind realistische Ziele für die Regionalpolitik? Welche Regionen sollten besonders unterstützt werden – und mit welchen Instrumenten? Mit diesen und weiteren Grundsatzfragen beschäftigt sich die vorliegende IW-Studie.

Im ersten thematischen Block beleuchten die Autoren die theoretischen und normativen Grundlagen der Regionalpolitik. Es zeigt sich, dass gerade die Tertiarisierung, die Digitalisierung und der Übergang zur Wissensgesellschaft das Auseinanderdriften der Regionen vorantreibt. Aus normativer Sicht wird dargelegt, dass Mindeststandards für die Versorgung in der Fläche konsensfähig sind und der Staat darüber hinaus wirtschaftliche Aktivitäten in strukturschwachen Regionen anregen kann, etwa durch die Gründung von Hochschulen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht gibt es eine breite Grundlage für staatliches Handeln, da das Grundgesetz der Politik in diesem Bereich große Handlungsspielräume gewährt – auch und gerade bei der Schaffung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“.

Im zweiten Block der Studie wird die Entwicklung der Regionen im Bundesgebiet empirisch untersucht und die bisherige Regionalpolitik in Deutschland und Europa auf den Prüfstand gestellt. Empirisch ist das Bild keineswegs eindeutig. Je nach gewähltem Blickwinkel – auf Wirtschaft, Demografie oder Infrastruktur – weisen die Regionen hierzulande unterschiedliche Stärken und Schwächen auf. Bei den strukturschwachen Gebieten in Ostdeutschland sowie in West- und Norddeutschland handelt es sich sowohl um urbane als auch um ländliche Räume, darunter auch solche, die seit Langem regionalpolitische Förderung erhalten. Ein erstes Fazit der Studie lautet daher, dass die Regionalpolitik ihre selbst gesteckten Ziele bislang nicht erreicht hat, und zwar weder auf deutscher noch auf europäischer Ebene.

Im dritten Block diskutieren die Autoren einzelne Politikfelder mit regionalpolitischer Bedeutung und leiten Handlungsoptionen ab. Ein zentrales Thema für die regionale Entwicklung ist die Finanzpolitik, da vielen strukturschwachen Kommunen aufgrund

ihrer Überschuldung die nötigen Handlungsspielräume fehlen. Neben finanziellen Hilfen bieten beispielsweise auch Initiativen zur Vermeidung von Wohnungsleerstand, der Ausbau des Schienennetzes und des Breitbandinternets sowie die Stärkung der Innovationskraft Potenziale für jene Regionen, die um den wirtschaftlichen Anschluss ringen.

Die IW-Studie schließt mit einer Zusammenfassung der Kernergebnisse und einem Ausblick auf die Zukunft der Regionalpolitik in Deutschland.

Regionalpolitik für den gesellschaftlichen Zusammenhalt

Michael Hüther / Jens Südekum / Michael Voigtländer

Deutschland ist ein Land, das historisch, kulturell, politisch, ökonomisch, sozio-strukturell und verwaltungstechnisch große Unterschiede aufweist. Süddeutschland ist etwa traditionell sehr kleinteilig organisiert, was unter anderem zurückzuführen ist auf die Vielzahl von Fürstentümern im Kaiserreich, während der Norden durch die einstige Vormachtstellung Preußens stärker zentralisiert ist. Verwaltungstechnisch verbinden sich auf kommunaler Ebene – trotz formaler Angleichung seit den 1990er Jahren – mit den Traditionen der norddeutschen Magistratsverfassung und der süddeutschen Magistratsverfassung unterschiedlich effektive und effiziente Handlungsweisen. Auch die Wirtschaftsstruktur unterscheidet sich teils massiv. Während etwa das Ruhrgebiet durch die Schwerindustrie geprägt wurde, ist in Niedersachsen die Landwirtschaft viel bedeutsamer. In Frankfurt am Main ist hingegen traditionell die Finanzindustrie beheimatet, Hamburg und Bremen wiederum zeichnen sich durch Handel und Schifffahrt aus.

Trotz dieser großen Unterschiede waren vor 1990 in der Bundesrepublik regionale Disparitäten, abgesehen von der besonderen Situation der sogenannten Zonenrandgebiete und des Küstenschutzes, kein wesentliches Thema. Die Lebensverhältnisse wurden weitestgehend als gleichwertig angesehen, verbunden mit den spezifischen Vor- und Nachteilen, die das Leben in unterschiedlichen Regionstypen mit sich brachte. Dazu beigetragen hatte auch, dass Bundesländer mit unterdurchschnittlichen Wohlstands- und Beschäftigungsniveaus, wie zum Beispiel Bayern, schnell aufholten und sich über die Zeit sogar an die Spitze setzen konnten. Trotz aller Kritik an der Effizienz des Länderfinanzausgleichs (Scherf, 2001) stellte sich dieses Instrument in Verbindung mit der Regionalpolitik als effektiv heraus. Die historische Entwicklung des Länderfinanzausgleichs (bis zur Wiedervereinigung) als Spitzenausgleich mit spezifischen Instrumenten für erkennbare Sondertatbestände verdeutlicht freilich die unterschiedlichen Wahrnehmungen und Handlungswünsche.

Seit der Wiedervereinigung hat sich die Lage jedoch grundlegend geändert. Bedingt durch die sozialistische Misswirtschaft und die damit verbundene fehlende Wettbewerbsfähigkeit der früheren staatseigenen DDR-Betriebe, aber auch durch strukturelle Fehler bei der Integration der ostdeutschen Wirtschaft in die Marktwirtschaft, gab es ein sehr markantes Wohlstandsgefälle zwischen den neuen und den alten Bundesländern. Die vorhandenen Instrumente der Regionalpolitik und das bestehende System des Länderfinanzausgleichs waren damit überfordert. Zwar konnten einzelne Regionen mittlerweile aufschließen (Röhl, 2017), aber in vielen Städten und Landkreisen Ostdeutschlands liegen die Einkommen immer noch deutlich unter und die Arbeitslosenquoten über dem westdeutschen Niveau.

Die schnelle Konvergenz, auf die Anfang der 1990er Jahre noch gehofft wurde, war nur für ein gutes Jahrfünft Realität. Danach hat sich der Angleichungsprozess als mühsam und zögerlich erwiesen. Die Wiedervereinigung und die damit verbundene Konversion einer sozialistischen Wirtschaftsordnung in eine Marktwirtschaft stellten eine Herkulesaufgabe dar, für die es eines langen Atems bedurfte. Die Größe dieser Aufgabe sowie die damit verbundenen Schwierigkeiten wurden Anfang der 1990er Jahre – auch vor dem Hintergrund fehlender historischer Erfahrungen – schlicht unterschätzt. Hinzu kamen ökonomische Fehler aus politischer Logik, wie etwa der weitgehende 1:1-Umtausch der DDR-Währung. Diese Entscheidung entpuppte sich als große Bürde für die ostdeutschen Unternehmen, konnte aus politischen Gründen aber kaum anders getroffen werden.

Regionalpolitisch spielt der Osten Deutschlands daher immer noch eine große Rolle, wenngleich sich die Herausforderungen im Zeitablauf geändert haben. Schließlich holen die Regionen dort im Hinblick auf Einkommen und Beschäftigung auf, wobei dies allerdings zum Teil schlicht statistische Effekte der Abwanderung sind, weil zum Beispiel die Arbeitslosenquote sinkt, wenn die Bevölkerung kleiner wird. Damit gewinnt die Frage nach dem Umgang mit dem demografischen Wandel an Bedeutung. Die demografische Struktur beschreibt den tiefgreifenden Unterschied zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Dieser wird zum Beispiel deutlich am Anteil der Menschen unter und über 45 Jahre, am Anteil der Menschen mit MINT-Qualifikationen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) nach Altersgruppen, am Anteil der Menschen im hohen Alter (über 80 Jahre) und am Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund.

Durch die unterschiedliche Demografie zeigen sich zunehmend weitere regionale Disparitäten, die nicht auf einzelne Ereignisse zurückgeführt werden können. Sie sind vielmehr schleichend entstanden. Ihre Bedeutung wurde daher bislang eher vernachlässigt, wie zum Beispiel die der unterschiedlichen Entwicklung der Pflegebedarfe infolge der verschiedenen Altersstrukturen.

Die deutsche Volkswirtschaft entwickelt sich zu einer modernen Dienstleistungsgesellschaft. Gerade die Beschäftigungsanteile wissensintensiver Dienstleistungsbranchen legen zu, während die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland zwar noch steigt, aber perspektivisch eher rückläufig sein dürfte. Dieser Strukturwandel hat eine ausgeprägte regionale Dimension. Die Industrie ist oft außerhalb der großen Städte angesiedelt. Man denke an die sogenannten Hidden Champions – große Mittelständler, die in ihren jeweiligen Nischen nicht selten den Status eines Weltmarktführers innehaben. Ihre Standorte liegen oft seit vielen Generationen in eher peripheren Regionen, dort allerdings häufig in Clustern.

Die modernen Dienstleistungen sind hingegen weniger standortgebunden und mobiler. Man könnte daher glauben, sie seien deswegen gleichmäßiger im Raum verteilt. Doch das Gegenteil ist der Fall. Sie sind deutlich urbaner, weil Firmen wie Beschäftigte die Nähe zueinander und zu ihren Kunden schätzen. Mit diesem Strukturwandel hin zu den

Dienstleistungen geht also auch eine Tendenz zur zunehmenden Urbanisierung einher. Offenkundig beruht auch die Entwicklung digitaler Geschäftsmodelle auf urbanen Agglomerationen mit dichter Humankapitalausstattung und eng geknüpften Kommunikationsnetzen.

Vereinfacht wird deswegen oft auf zunehmende regionale Disparitäten zwischen Stadt und Land hingewiesen (so etwa CDU, 2018). Ganz so einfach ist es aber nicht. Schließlich gibt es auf der einen Seite auch ökonomisch sehr erfolgreiche, eher ländlich geprägte Kreise – zum Beispiel in Oberbayern oder im Emsland –, deren lokale Arbeitsmärkte stark von Hidden Champions geprägt werden. Auf der anderen Seite finden sich aber auch strukturell sehr schwache Städte, wie zum Beispiel Gelsenkirchen oder Pirmasens. Sie haben aufgrund ihrer lokalen früheren Spezialisierungsmuster auf Kohle und Stahl beziehungsweise auf die Textil- und Schuhindustrie schwer unter der Globalisierung zu leiden, weil Weltmarktanteile und damit heimische Beschäftigung an neue Wettbewerber aus China und Osteuropa verloren gingen (Dauth et al., 2014).

Trotz dieser Vielschichtigkeit der regionalen Muster in Deutschland besteht zumindest gefühlt eine zunehmende allgemeine Diskrepanz zwischen Ballungsgebieten und ländlich geprägten Regionen. Sehr passend hat etwa die Caritas (Caritas in NRW, 2015) die Gemütslage dieser Regionen im Rahmen einer Kampagne auf den Punkt gebracht. So heißt es auf Flyern beispielsweise: „Stress ist hier draußen ganz weit weg. So wie der nächste Arzt“ oder aber „Auf dem Land wird noch ehrlich gekickt. Auch wenn die Elf nur noch zu fünft spielt“. Abwanderungen, Verfall der Immobilienwerte, Unzufriedenheit mit der Infrastruktur und die Überalterung der lokalen Bevölkerung sind beherrschende Themen für diese Regionen. Doch nicht nur in einigen ländlichen Regionen wächst der Eindruck, abgehängt zu sein, sondern auch in manchen Städten, die zu den Verlierern der Globalisierung zu zählen sind. Dort sind neben der Abwanderung häufig hohe kommunale Schulden und Investitionsrückstände verbunden mit hohen Sozialausgaben vorherrschend.

Die unterschiedliche regionale Entwicklung wird vor allem anhand der Wanderungen deutlich. Gerade Großstädte haben in den letzten Jahren viele Einwohner dazugewonnen: Berlin konnte zwischen 2011 und 2016 ein Plus von rund 7,5 Prozent verzeichnen, Frankfurt am Main von 8,8 Prozent und Leipzig sogar von knapp 12 Prozent. Trotz der insgesamt auch starken internationalen Zuwanderung haben aber im selben Zeitraum einzelne Landkreise und Städte, wie etwa Zwickau, Hof und Kronach, jeweils mehr als 2,5 Prozent ihrer Bevölkerung verloren.

Allerdings gilt: Regionale Disparitäten sind international noch deutlich stärker ausgeprägt als innerhalb Deutschlands. Die Bundesrepublik profitiert von den historischen Pfaden aus der Kleinstaaterei während des Aufbruchs zur Industrialisierung im 19. Jahrhundert, die sich heute noch in einer polyzentrischen Clusterstruktur der Volkswirtschaft, vielfältiger Urbanität und Infrastrukturen widerspiegelt (Hüther, 2014, 177 ff.). Daraus er-

geben sich Chancen der regionalen Balancierung und der Anbindung von ökonomisch schwächeren Regionen an Wachstumszentren.

Bereits in Europa sind meist sehr viel stärkere regionale Divergenzen zu erkennen: In Italien gibt es traditionell ein großes Wohlstandsgefälle zwischen dem industriell geprägten Norden und dem strukturschwachen Süden. In Spanien konzentriert sich der Wohlstand vor allem auf die Zentren Madrid und Barcelona. In Frankreich und im Vereinigten Königreich herrscht ein Wohlstandsgefälle zwischen den jeweiligen Hauptstadtregionen und den eher peripheren Räumen. In den USA wiederum existiert eine erhebliche ökonomische und soziale Differenzierung zwischen der Ostküste sowie der Westküste und den sogenannten Fly-over-States und insbesondere dem Rust Belt, also den Bundesstaaten in der Mitte der USA (Hüther/Goecke, 2016b). Insgesamt sind über die letzten Jahrzehnte zunehmend gut bezahlte Jobs für Hochqualifizierte in die Küstenregionen verlagert worden (Moretti, 2013).

Die OECD (2016) stellt fest, dass sich die regionalen Disparitäten zwischen 1995 und 2014 in ihren Mitgliedstaaten signifikant erhöht haben. Und selbst in der Europäischen Union, für die das Ziel der ökonomischen Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen auf das höhere Niveau zum Kernversprechen der Integration gehört, ist seit der Finanz- und Wirtschaftskrise eine solche Annäherung kaum noch zu identifizieren (Hüther/Goecke, 2016a).

In der Vergangenheit haben Ökonomen diese Entwicklung teilweise gleichmütig verfolgt. Schließlich sind über Wanderungen Konvergenzentwicklungen zu erwarten. Hinzu kommt, dass viele Ökonomen den Fokus auf die personelle Umverteilung legen, die als sehr treffsicher gilt. In jüngeren Untersuchungen wird die Notwendigkeit einer regionalen Umverteilung aber zunehmend herausgestellt, auch um gesellschaftliche Spaltungen zu vermeiden (Iammarino et al., 2018; Rodríguez-Pose, 2018).

Die Erfahrungen zeigen, dass Konvergenz – wie auch im Fall der deutschen Wiedervereinigung – nicht automatisch eintritt. Teilweise vergrößern sich die Unterschiede durch Binnenmigration sogar aufgrund von Pfadabhängigkeiten und Externalitäten. Und es zeigt sich zunehmend, dass die regionalen Wohlstandsunterschiede und die unterschiedlichen Perspektiven auch schwerwiegende gesamtgesellschaftliche Folgen nach sich ziehen können.

Betrachtet man etwa den Brexit, so werden die regionalen Unterschiede besonders deutlich. In Regionen des Vereinigten Königreichs mit schlechten Arbeitsmarktperspektiven, einem hohen Anteil von Beschäftigten in der Industrie, die unter besonderem Anpassungsdruck steht, sowie mit einer unterdurchschnittlichen Versorgung mit öffentlichen Leistungen ist der Anteil der „Leave“-Wähler deutlich höher gewesen als in anderen Regionen (Becker et al., 2017). Diese Bevölkerung sieht letztlich aufgrund ihrer eigenen Situation und Entwicklung keinen Vorteil in einer größeren internationalen Arbeitsteilung und Zusammenarbeit.

Die Wahl von Donald Trump zum Präsidenten der USA und das starke Abschneiden des „Front National“ in Frankreich bei der Präsidentschaftswahl 2017 folgen ebenfalls regionalen Mustern. Regionen, die sich eher als Verlierer der Globalisierung sehen, die Strukturbrüche erlebt haben und die einen Mangel an öffentlichen Leistungen wahrnehmen, wählen deutlich häufiger Politiker, die auf Abschottung und eine rückwärtsgerichtete Politik setzen. Damit haben regionale Disparitäten das Potenzial, gesamtwirtschaftlich und gesellschaftlich großen Schaden anzurichten (Südekum, 2017).

Auch in Deutschland werden die hohen Wahlergebnisse der AfD teils auf regionale Unterschiede zurückgeführt, vor allem weil die Stimmenanteile in ländlichen Gebieten in Ostdeutschland sehr hoch sind. Allerdings hat die AfD auch in Heilbronn und insgesamt in Baden-Württemberg viele Stimmen erringen können, ebenso bei vielen ökonomisch gut situierten Haushalten (Bergmann/Diermeier, 2017). Die regionale Prosperität und die Perspektiven spielen demnach eine, aber eben nicht die einzige Rolle für die Affinität von Wählern zu populistischen Parteien.

Unabhängig von den politischen Konsequenzen stellen sich zahlreiche ökonomische Fragen: Wodurch kommt es zu einer vermehrten Disparität, welche strukturellen und ökonomischen Prozesse sind hierbei maßgeblich? Welche Regionen in Deutschland sind hiervon überhaupt betroffen? Kann ein eindeutiges Bild, ähnlich wie für Italien, tatsächlich abgeleitet werden? Und vor allem: Welche Konsequenzen sind aus solchen Entwicklungen zu ziehen? Bedarf es einer neuen Regionalpolitik?

Die vorliegende IW-Studie widmet sich all diesen Fragen. Generell ist zu beachten, dass sich die Regionalpolitik je nach Kriterium beziehungsweise Problemlage auf geografisch unterschiedlich abgegrenzte Gebiete beziehen kann. Hierin besteht eine prinzipielle Unschärfe der Regionalpolitik: Der Begriff der Region wird sehr unterschiedlich verwendet. Je nach Untersuchungsgegenstand umfasst der Begriff der Region Ländergruppen, einzelne Staaten, ein Bundesland, kreisübergreifende Gebiete, Landkreise und kreisfreie Städte, Arbeitsagenturbezirke, Raumordnungsregionen oder auch nur einige Gemeinden. Dies hängt wesentlich mit dem Politikfeld und auch der Fragestellung zusammen. Auch in dieser Studie wird der Begriff der Region vielfältig verwendet, aber nach Möglichkeit für den jeweiligen Kontext präzisiert.

Zunächst werden die relevanten ökonomischen Theorien erörtert (Kapitel 1). Darauf folgt eine normative Diskussion unterschiedlicher regionaler Ausstattungen (Kapitel 2) sowie eine Darstellung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Regionalpolitik und vor allem der Frage, was Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im juristischen Kontext bedeutet (Kapitel 3). Schließlich wird in den Grundlagenkapiteln auch die Daseinsvorsorge im Sinne der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur diskutiert (Kapitel 4).

Aufbauend auf diesen grundlegenden Überlegungen wird die Lage in Deutschland anhand eines aussagekräftigen Indikatorensets für die Bereiche Wirtschaft, Demografie

und Infrastruktur empirisch analysiert (Kapitel 5). Kapitel 6 folgt mit einer Evaluation der bisherigen Regionalpolitik in Deutschland, Kapitel 7 geht auf die regionalen Disparitäten in Europa ein.

Daran schließen sich verschiedene regionalpolitisch relevante Aspekte einzelner Politikfelder an: Zunächst geht es um die Auswirkungen der Binnenwanderung auf die regionalen Arbeitsmärkte in Deutschland (Kapitel 8). Auch die Zuwanderung spielt eine wichtige Rolle für die Entwicklung der Regionen. Hier gilt es vor allem, einen fairen Ausgleich zwischen den Kreisen zu erreichen (Kapitel 9). Im Politikfeld von Bildung und Innovationen kann die Gründung neuer Hochschulen positive regionalpolitische Impulse setzen, allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen (Kapitel 10).

Die finanzielle Ausstattung der Kommunen ist sehr unterschiedlich – manche Gemeinden sind stark überschuldet, andere stehen finanziell gut da. Finanzielle Handlungsfähigkeit ist aber entscheidend, um die lokale Daseinsvorsorge und die Infrastruktur vor Ort zu erhalten (Kapitel 11). Kapitel 12 befasst sich mit den Infrastrukturen für Verkehr, Energie und Breitbandinternet. Hier erweist sich vor allem der mangelnde Breitbandausbau als Hemmschuh für die wirtschaftliche Entwicklung und Konvergenz. Im Wohnungsmarkt sollten demografisch belastete Kommunen vor allem danach trachten, Leerstände zu vermeiden, um die Attraktivität des Standorts zu erhalten (Kapitel 13). Aktuell weisen gerade Kreise mit schwächerer Einkommens- und Bevölkerungsentwicklung einen hohen Anteil an Flüchtlingen auf. Dies belastet tendenziell die kommunalen Finanzen.

Im Bereich der ärztlichen Versorgung besteht dagegen geringerer Handlungsbedarf (Kapitel 14). Hier geht es vor allem darum, die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass etwa auch die Potenziale der Telemedizin genutzt werden können. Größeres Potenzial für Verbesserungen vor Ort verspricht das bürgerschaftliche Engagement, das aktiviert werden kann (Kapitel 15). Welche regionalpolitischen Empfehlungen aus der Studie abgeleitet werden können, fasst das Schlusskapitel zusammen.

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) hat zu Beginn der Arbeiten an dieser Studie die regionalökonomischen Ansätze und die Regionalpolitik in einem Workshop mit externen Forschern diskutiert. Neben den externen Autoren, die an diesem Werk mitgearbeitet haben, gilt der Dank für ihre wertvollen Beiträge vor allem Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum), Thomas Terfrüchte (Technische Universität Dortmund), Philipp Deschermeier (Institut Wohnen und Umwelt Darmstadt) und Jan Fries (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung). Gemeinsam mit der Zeitschrift „Wirtschaftsdienst“ wurden weitergehende Fragen auf einer späteren Tagung erörtert.

Auch wenn diese Studie bereits sehr umfangreich ist: Sie stellt mehr den Startpunkt für weitere Forschungen als den Abschluss eines Forschungsprojekts dar. Tendenziell wer-

den sich die Regionen weiter ausdifferenzieren, womit sich Unterschiede eher verschärfen als vermindern. Insgesamt weist Deutschland nach wie vor eine homogenere Struktur als viele andere Länder auf. Doch allein schon aufgrund der demografischen Entwicklung werden die Spannungen weiter zunehmen. Damit stellt der regionale Zusammenhalt eine Herausforderung sowohl für die wirtschaftliche als auch die gesellschaftliche Zukunft dar. Daher wird das IW auch künftig die regionalen Entwicklungspfade analysieren und wirtschaftspolitisch gebotene Maßnahmen ableiten.

Literatur

Becker, Sascha O. / Fetzer, Thiemo / Novy, Dennis, 2017, Who voted for Brexit? A comprehensive district-level analysis, in: Economic Policy, 32. Jg., Nr. 92, S. 601–650

Bergmann, Knut / Diermeier, Matthias, 2017, Die AfD: Eine unterschätzte Partei. Soziale Erwünschtheit als Erklärung für fehlerhafte Prognosen, IW-Report, Nr. 7/2017, Köln

Caritas in NRW, 2015, Stadt – Land – Zukunft: Hilf mit, den Wandel zu gestalten, https://www.caritas-nrw.de/magazin/2015/artikel/stadt--land--zukunft-hilf-mit-den-wandel [11.9.2018]

CDU, 2018, Gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land ermöglichen, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag-stadt-und-land_1.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=12721 [11.9.2018]

Dauth, Wolfgang / Findeisen, Sebastian / Südekum, Jens, 2014, The Rise of the East and the Far East. German Labor Markets and Trade Integration, in: Journal of the European Economic Association, 12. Jg., Nr. 6, S. 1643–1675

Hüther, Michael, 2014, Die junge Nation. Deutschlands neue Rolle in Europa, Hamburg

Hüther, Michael / Goecke, Henry, 2016a, Regional Convergence in Europe, in: Intereconomics, 51. Jg., Nr. 3, S. 165–171

Hüther, Michael / Goecke, Henry, 2016b, San Francisco Bay Area. 750 US-Dollar mehr für jeden US-Bürger, IW-Kurzbericht, Nr. 70/2016, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/305567/IW-Kurzbericht_70_2016_San_Francisco_Bay_Area.pdf [29.9.2018]

Iammarino, Simona / Rodríguez-Pose, Andrés / Storper, Michael, 2018, Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications, https://doi.org/10.1093/jeg/lby021 [11.9.2018]

Moretti, Enrico, 2013, The New Geography of Jobs, Boston

OECD – Organisation of Economic Co-operation and Development, 2016, OECD Regions at a Glance, https://doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en [11.9.2018]

Rodríguez-Pose, Andrés, 2018, The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), in: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11. Jg., Nr. 1, S. 189–209

Röhl, Klaus-Heiner, 2017, Regionale Konvergenzprozesse in Deutschland. Der ländliche Raum holt auf, IW-Report, Nr. 38/2017, Köln

Scherf, Wolfgang, 2001, Ein Vorschlag für einen gerechten und effizienten Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Nr. 4, S. 227–234

Südekum, Jens, 2017, Hilfe für Wettbewerbsverlierer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.9.2017, S. 25

Theoretische und normative Grundlagen der Regionalpolitik

Kapitel 1

Grundlagen der räumlichen Ökonomie

Christian A. Oberst / Jens Südekum

1	Theoriegebäude der räumlichen Ökonomie	20
2	Verortung theoretischer Ansätze	21
2.1	Zwischen Geografie und Ökonomie	21
2.2	Agglomerationsvor- und -nachteile	22
2.3	Prototypische Regionsentwicklungen	25
3	Grundlegende Theorien der räumlichen Ökonomie	25
3.1	Klassische Standorttheorien	25
3.2	Neue Ökonomische Geografie	26
3.3	Öffentliche Finanzwirtschaft	28
3.4	Räumliche Abhängigkeit – mehr als ein statistisches Problem	29
4	Von der Theorie zur Politik	30
5	Schlussfolgerungen und Ausblick	31
Zusammenfassung		33
Literatur		34

1 Theoriegebäude der räumlichen Ökonomie

Länder, Regionen, Orte und Nachbarschaften innerhalb eines Ortes können beträchtliche Einkommens- und Entwicklungsunterschiede aufweisen. Unterschiede bestehen etwa in der Wirtschaftsstruktur, der demografischen Zusammensetzung oder der zur Verfügung stehenden privaten und öffentlichen Infrastruktur. Doch wie kann es sein, dass sich in Raumeinheiten bei gleichen oder zumindest sehr ähnlichen institutionellen Rahmenbedingungen so unterschiedliche Strukturen und Einkommensniveaus entwickeln?

Dazu werden in diesem Kapitel die grundlegenden Aussagen ausgewählter Theorien der räumlichen Ökonomie diskutiert. Zunächst erfolgt eine konzeptionelle Einordnung der räumlichen Dimension in der ökonomischen Theorie (Kapitel 1.1). Daran schließt sich eine Typisierung der Agglomerationseffekte an, bei der Aspekte aus verschiedenen ökonomischen Theorien und anderen raumwissenschaftlichen Ansätzen zusammengeführt werden (Kapitel 1.2). Danach werden die klassischen Standorttheorien (Kapitel 1.3.1) und die Neue Ökonomische Geografie (Kapitel 1.3.2) in ihren Grundzügen vorgestellt sowie die räumlichen Implikationen der Theorie der öffentlichen Finanzwirtschaft beschrieben (Kapitel 1.3.3). Des Weiteren werden konzeptionelle Aspekte, die bei der analytischen und empirischen Betrachtung der räumlichen Dimension zu beachten sind, diskutiert (Kapitel 1.3.4). Anschließend wird eine Verbindung von theoretischen Aussagen und Regionalpolitik hergestellt (Kapitel 1.4). Schlussfolgerungen und Forschungsausblick schließen das Kapitel ab (Kapitel 1.5).

Kennzeichnend für die räumliche Ökonomie ist die hohe interdisziplinäre Schnittmenge mit anderen Forschungsfeldern. Regionalentwicklung ist ein wichtiger Untersuchungsgegenstand in vielen Wissenschaftszweigen – neben der Geografie und Raumplanung unter anderem auch in der Epidemiologie der Soziologie, den Politikwissenschaften und der Volkswirtschaftslehre, um nur einige zu nennen. Die Perspektiven der verschiedenen Disziplinen stehen sich zum Teil diametral gegenüber, etwa zentrale planerische Ansätze der Raumplanung und dezentrale marktwirtschaftliche Ansätze der Volkswirtschaftslehre. Innerhalb der Volkswirtschaftslehre ist die räumliche Dimension vor allem in der Regional- und Stadtökonomie ein grundlegender Untersuchungsgegenstand. Wichtige Ansätze kommen aber auch aus der Außenhandelstheorie. Der weitere Anwendungsbereich ist vielfältig und umfasst unter anderem die Arbeitsmarkt-, Immobilien-, Umwelt- und Verkehrsökonomie sowie die Finanzwissenschaften. Vielleicht ist es der Interdisziplinarität geschuldet, dass es sich bei der räumlichen Ökonomie nicht um ein einheitliches konsistentes Theoriegebäude handelt, das Fragen zur räumlichen Verteilung von wirtschaftlicher Aktivität aufgreift. Ein gemeinsamer Nenner ist jedoch die Analyse des Phänomens der räumlichen Agglomeration wirtschaftlicher und menschlicher Aktivitäten.

Begriffsdefinition und räumliche Abgrenzungen von Regionen sind in theoretischen wie auch empirischen Konzepten sehr variabel. Die Spannweite regionalwissenschaftlicher

Analysen erstreckt sich von der Modellierung der örtlichen Allokation von Produktionsfaktoren innerhalb einer Stadt und ihres Umlands bis zu Handelsfragen von Ländern und Staatengruppen. Die theoretische Spannweite des Begriffs „Region“ spiegelt sich bereits in Thünens (1826) „Isolierter Staat“ wider, mit dem sowohl ein Staat (Land), eine Ortschaft oder ein einzelnes großflächiges Landgut abgebildet werden kann. Die Unspezifität des Regionsbegriffs gilt auch für moderne Ansätze wie der Neuen Ökonomischen Geografie. Diese thematisiert die Bestimmungsfaktoren der räumlichen Arbeitsteilung auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene (zum Beispiel Krugman, 1991), und in manchen theoretischen Arbeiten bleibt der Regionsbezug unbestimmt.

Ziel dieses Kapitels ist es, aus den theoretischen Grundlagen der räumlichen Ökonomie ein gemeinsames Verständnis für die weiteren Kapitel der vorliegenden IW-Studie zu erarbeiten sowie Perspektiven und mögliche Auswirkungen für verschiedene Regionen aus veränderten Rahmenbedingungen auf die Raumstruktur abzuleiten.

2 Verortung theoretischer Ansätze

2.1 Zwischen Geografie und Ökonomie

Toblers (1970) Aussage „Everything is related to everything else, but near things are more related than distant things“ („Alles hängt mit allem anderen zusammen, aber nahe Sachen sind mehr verbunden als entfernte Sachen“, eigene Übersetzung) gilt als erstes Gesetz der Geografie. Diese Vorstellung liefert das theoretische Fundament für räumliche Analysen mit sich gegenseitig beeinflussenden Raumeinheiten. Lange Zeit galt die Kritik von Isard (1956), dass ein Großteil der etablierten ökonomischen Theorie sich auf ein Wunderland ohne räumliche Dimensionen beschränkt. Ohne die räumliche Dimension werden jedoch gegenseitige räumliche Abhängigkeiten, Netzwerk- und Überschwappeffekte vernachlässigt. Man könnte auch sagen, dass beobachtbare Regionaldaten in der räumlichen Struktur von Tabellenblättern interpretiert werden, statt die tatsächliche räumliche Strukturen zu berücksichtigen.

Die klassischen Standorttheorien von Thünen (1826), Weber (1909), Christaller (1933) und Lösch (1939) bildeten lange Zeit die Grundlagen der räumlichen Ökonomie, deren Anwendungsbereich jedoch auf spezifisch räumliche Fragestellungen limitiert war. Erst mit dem Aufkommen der Neuen Ökonomischen Geografie Anfang der 1990er Jahre fand die räumliche Dimension wieder größere Beachtung in weiten Teilen der Volkswirtschaftslehre. Im Gegensatz zu den klassischen Standorttheorien liefert die Neue Ökonomische Geografie erstmals eine konsistente mikroökonomische Erklärung für die räumliche Ausbreitung wirtschaftlicher Aktivität und die Entwicklung unterschiedlicher regionaler Wirtschaftsstrukturen. In der Zwischenzeit wurden vereinzelte räumliche Aspekte in ökonomischen Theorien berücksichtigt, etwa in der Neuen Außenhandelstheorie (Help-

man/Krugman, 1985) oder der modernen Wachstumstheorie. Aus Letzterer ging auch das in der angewandten Regionalforschung populäre Konvergenzkonzept hervor, welches die Grundlage für die empirische Untersuchung in Kapitel 5 ist (Barro/Sala-i-Martin, 1995; Goecke/Hüther, 2016). Zentrale Überlegungen zu räumlichen Aspekten dieser Ansätze wurden im Theoriegebäude der Neuen Ökonomischen Geografie zusammengeführt (Baldwin et al., 2003).

Neben Unterschieden bei fundamentalen Standortbedingungen beziehen die Theorien zur räumlichen Ökonomie in der Regel explizit die unterschiedliche räumliche Mobilität von Produktionsfaktoren in die Analyse mit ein. Internationaler Wettbewerb kann als Konkurrenz der immobilen Produktionsfaktoren (insbesondere Boden und einfache Arbeit) um die Anwerbung mobiler Produktionsfaktoren (Kapital und qualifizierte Arbeit) verstanden werden. Um diese komplementären mobilen Produktionsfaktoren an sich zu binden, müsse den mobilen Produktionsfaktoren gute Standortbedingungen geboten werden. Eine grundlegende Annahme dabei ist, dass sich die Produktivität der immobilen Produktionsfaktoren in räumlicher Nähe zu den mobilen Komplementärfaktoren erhöht.

Grundsätzlich ist es problematisch, theoretische und analytische Aussagen aus einem internationalen Kontext auf kleine Raumeinheiten innerhalb eines Landes oder gar auf kleinräumige örtliche Begebenheiten wie Stadtviertel oder Nachbarschaften zu übertragen. Denn es ist davon auszugehen, dass bei Teilregionen innerhalb einer kleineren Gebietseinheit im Vergleich zu internationalen Raumeinheiten die Produktionsfaktoren mobiler und die institutionellen, sozioökonomischen und naturräumlichen Faktoren homogener sind. Ökonomische Analysen sollten grundsätzlich auf der Raumebene erfolgen, auf der die Marktteilnehmer tätig sind. Die (räumliche) Marktdefinition von Cournot lautet: „A market for a good is the area within which the price for a good tends to uniformity, allowance being made for transportation costs“ („Ein Gütermarkt ist das Gebiet, in dem der Preis zur Einheitlichkeit neigt, wobei Transportkosten in Betracht gezogen werden müssen“, eigene Übersetzung, zitiert nach Jones, 2002).

Die räumlichen Implikationen der Theorie der öffentlichen Finanzwirtschaft ergeben sich durch die Finanzierungs- und Bereitstellungsentscheidungen über die öffentliche Infrastruktur. Denn diese beeinflusst die marktwirtschaftliche Allokation von Produktionsfaktoren durch Nachbarschafts- und Überschwappeffekte (Agglomerationseffekte). Die Versorgung mit öffentlichen Gütern kann hier als Form positiver externer Effekte verstanden werden, bei der sich die Frage nach der Möglichkeit der Internalisierung stellt. Dies gilt insbesondere, wenn Föderalismus als Standortwettbewerb zwischen Regionen verstanden wird.

2.2 Agglomerationsvor- und -nachteile

In der Literatur werden die Vor- und Nachteile der Agglomeration auch als Zentripetal- und Zentrifugalkräfte bezeichnet beziehungsweise Vorteile als Fühlungsvorteile durch

räumliche Nähe und Nachteile als Deglomerationskräfte und Konzentrations- oder Wachstumsschmerzen (Rusche/Oberst, 2010; Parr, 2002). Agglomerationsvorteile führen zu Konzentration wirtschaftlicher Aktivität im Raum. Die Verdichtung ökonomischer Aktivitäten geht häufig einher mit einer Verdichtung der Bevölkerung innerhalb eines funktionalen Wirtschaftsraums.

Die vorteilhafte ökonomische Entwicklung von Ballungsgebieten wird häufig begründet mit der zunehmenden Bedeutung von Agglomerationseffekten im Zuge der Globalisierung, mit dem Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft und mit dem technischen Fortschritt, der zu größerer Spezialisierung führt. Digitalisierung und Innovationen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie haben (bisher) nicht dazu geführt, den Urbanisierungstrend zu stoppen – im Gegenteil.

Übersicht 1.1 fasst die Agglomerationsvorteile auf unternehmensinterner und -externer Ebene zusammen. Aus der regionalpolitischen Perspektive stehen unternehmensexterne Effekte im Fokus, bei denen zwischen Lokalisations- und Urbanisationsvorteilen sowie Komplexitätsreduktion unterschieden werden kann.

Lokalisationsvorteile sind Größenvorteile (Economies of Scale) der Anbieter, die durch sinkende Durchschnittskosten bei steigender Produktionsmenge entstehen. Zu den Anbietern zählen sowohl private Unternehmen als auch staatliche Institutionen, etwa öffentliche Hochschulen oder der öffentliche Personennahverkehr. Es ist vorteilhaft, die Produktionsmenge ortsgebunden auszudehnen durch Erweiterung oder horizontale Integration (zum Beispiel Integration von benachbarten Anbietern).

Doch auch sektorübergreifend kann es lohnend sein, dass sich verschiedene Anbieter in räumlicher Nähe zueinander niederlassen. Diese Urbanisationsvorteile sind Verbundvorteile (Economies of Scope), die sich auf die gleichzeitige Produktion verschiedener Güter in räumlicher Nähe richten. In einem Unternehmen äußern sich Verbundvorteile dadurch, dass die gemeinsame Produktion verschiedener Güter an einem Standort kostengünstiger ist als die Herstellung an verschiedenen Standorten. Unternehmensextern führt die Verdichtung ökonomischer Aktivitäten dazu, dass verschiedene Unternehmen, zum Teil aus verschiedenen Sektoren, einen gemeinsamen Pool an Dienstleistungen und Arbeitnehmern beanspruchen können. Zum Beispiel gibt es in urbanen

Typen von Agglomerationsvorteilen

Übersicht 1.1

Dimension	Räumlich bindende Vorteile	
	Unternehmensintern	Unternehmensextern
Größenvorteile	Horizontale Integration	Lokalisationsvorteile
Verbundvorteile	Übergreifende Integration	Urbanisationsvorteile
Komplexitätsvorteile	Vertikale Integration	Komplexitätsreduktion

Quelle: Rusche/Oberst, 2010, 245 in Anlehnung an Parr, 2002, 154

Zentren eine größere Auswahl an spezialisierten Dienstleistern (etwa spezifische Fachanwälte). Für den staatlichen Versorgungsbereich ist etwa das Angebot verschiedener Studiengänge an einer Hochschule ein Beispiel.

Komplexitätsreduktion (Economies of Complexity) betrifft insbesondere die modernen und vernetzten wirtschaftlichen Aktivitäten. Es ist vorteilhaft, verschiedene Stufen der Wertschöpfungskette in räumlicher Nähe vertikal zu integrieren. Im Gegensatz zu Größen- und Verbundvorteilen ist bei Komplexitätsvorteilen nicht die Größenordnung, sondern die Vielfalt relevant. Beispielsweise bestehen für Unternehmen in einer gemeinsamen Wertschöpfungskette mehr Möglichkeiten für persönliche Treffen und Kontakte und für alternative Zulieferer und Kunden. Zwischen Unternehmen und wertschöpfungskettenübergreifend erhöhen sich in Ballungszentren die Chancen, spezifische Dienstleistungen und Arbeitskräfte lokal nachzufragen, da der Pool insgesamt größer ist. Das liegt mitunter daran, dass Ballungszentren für hochqualifizierte Arbeitnehmer attraktiver sind. Typische Gründe dafür sind ein höheres Kulturangebot, bessere Möglichkeiten für die duale Arbeitsplatzsuche von Lebenspartnern mit spezifischen Qualifikationen und eine überdurchschnittlich gute multimodale Erreichbarkeit. In einfachen Worten: besserer Zugang zu spezifischen Angeboten.

Agglomerationsvorteilen stehen entsprechende Nachteile gegenüber, die im Wesentlichen als Überfüllungskosten beschrieben werden können. Das sind beispielsweise hohe Preise für knappe Ressourcen wie Bodenflächen und Wohnungen, Umwelt- und Lärmbelastungen oder die Überlastung der örtlichen Infrastruktur (zum Beispiel Verkehrsstaus, überfüllte Züge, Parkplatzmangel). Überwiegen solche Agglomerationsnachteile, wirkt sich dies negativ auf die wirtschaftliche Aktivität im Zentrum aus.

Bei der Abschätzung von Agglomerationseffekten sind nichtlineare Kostenverläufe, Mindestschwellen und historische Pfadabhängigkeiten zu beachten. Zu Beginn einer Standortentwicklung bestehen zunächst noch keine Agglomerationsvorteile. Für einen regionalen Entwicklungsprozess muss dann zunächst eine gewisse Mindestschwelle der Agglomeration überschritten werden, bevor sich (positive) Agglomerationseffekte einstellen können. Ist diese einmal überschritten, kann sich ein selbstverstärkender Prozess ergeben.

Welche Standorte einen positiven Entwicklungsprozess erleben, war und ist oft von historischen Zufällen in Kombination mit naturräumlichen Faktoren abhängig. So liegen viele Städte an historisch wichtigen Verkehrswegen wie Flüssen, Pfaden oder Buchten. Gerade diese historische Pfadabhängigkeit der Raumstruktur lässt sich gut mit Modellen der Neuen Ökonomischen Geografie abbilden.

Analog gibt es auch bei nachteiligen Standortfaktoren selbstverstärkende Effekte in Form einer Abwärtsspirale. Ziel von Regionalpolitik kann es sein, diese selbstverstärkenden Effekte abzumildern. Doch auch hier sind Mindestschwellen und Kostenverläufe für die Maßnahmeneffektivität und -effizienz zu beachten.

2.3 Prototypische Regionsentwicklungen

Angenommen, die Konzentration von wirtschaftlicher Aktivität nimmt in den wirtschaftlichen Zentren aufgrund sinkender Handels- und Transportkosten sowie zunehmender Agglomerationsvorteile zu. Diese Urbanisierung äußert sich im Wachstum von Städten und in der Schrumpfung des ländlichen Raums. Im Verlauf des Urbanisierungsprozesses kann es dazu kommen, dass ab einem gewissen Zeitpunkt nun entwicklungshemmende Agglomerationsnachteile im Zentrum überwiegen. Beispielsweise werden Bodenflächen knapp und Immobilienpreise steigen stark an. Dies kann zu einem neuen Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Aktivität in städtischen und ländlichen Regionen führen.

Es kann auch dazu kommen, dass bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten (zum Beispiel flächenintensive Produktion oder Neubau von Einfamilienhäusern) aus dem Zentrum zunächst an den Stadtrand und dann ins gut angebundene Umland ausweichen. Dieser Abwanderungsprozess aus dem Zentrum ins nahe Umland wird als Suburbanisierung bezeichnet. Dabei kann zwischen Suburbanisierung der Bevölkerung und der der Beschäftigung unterschieden werden. Wird in diesem Entwicklungsprozess auch das Versorgungsangebot im Umland ausgeweitet, findet eine funktionale Anreicherung des Umlands statt.

3 Grundlegende Theorien der räumlichen Ökonomie

3.1 Klassische Standorttheorien

Klassische Standorttheorien fokussieren sich auf die Erklärung der Bodennutzung unter idealisierten Bedingungen (insbesondere homogene Flächen). Weitestgehend ausgeblendet werden wirtschaftspolitische Einflussfaktoren und dynamische Aspekte. Ausgewählte klassische Standorttheorien sind Thünens „Isolierter Staat“ (1826), auch als Thünen’sche Kreise oder Ringe bekannte Theorie, Webers Arbeit „Über den Standort der Industrien“ (1909) sowie die für die deutsche Regionalpolitik und Raumordnung besonders relevante „Theorie der zentralen Orte“ nach Christaller (1933) und Lösch (1939):

- Thünen (1826) bildete ursprünglich verschiedene Zonen der Landwirtschaft ab. Heutzutage wird das Modell häufig genutzt, um Bodenwerte von Stadtzentrum, Stadtrand und dessen nahem Umland über die Erreichbarkeit zu modellieren. Zentraler Ansatz ist, dass die räumliche Verteilung von verschiedenen Produktionssektoren zu einem gemeinsamen Absatzzentrum über die Transportkosten pro Flächeneinheit abgeleitet wird. Unter idealisierten Bedingungen ergeben sich die sogenannten Thünen’schen Kreise.

- Weber (1909) modellierte die optimale Standortwahl industrieller Betriebe, bei der sowohl der Absatzmarkt als auch die räumliche Lage von Rohstoffvorkommen be-

rücksichtigt werden. Zentraler Faktor sind die Transportkosten. Entscheidend für die Ansiedlung ist das Verhältnis der Transportkosten des Rohstoffbedarfs pro Einheit des Endprodukts zu den Transportkosten des Endprodukts. Regionale Konzentrationstendenzen werden über „Fühlungsvorteile“ (Agglomerationseffekte) modelliert, welche die Standortwahl beeinflussen.

- Christaller (1933) und Lösch (1939) leiteten aus dem Zusammenwirken von Transportkosten und Agglomerationsvorteilen eine hierarchische Struktur der Orte ab. Sie gehen von einem homogenen Raum mit gleichverteilter Nachfrage aus. Die Hierarchie von Städten erklären sie über wechselseitige Abhängigkeiten zwischen Fixkosten und Transportkosten. Diese Wirkungszusammenhänge ergeben Absatzgebiete, die umso größer sind, je höher Fixkosten und je geringer Transportkosten und Nachfragedichte sind. Die Nützlichkeit der Theorie der zentralen Orte besteht vor allem darin, aus relativ einfachen Überlegungen ein umfassendes Bild einer Wirtschaftslandschaft auf homogener Fläche entwerfen zu können. In der Theorie der zentralen Orte wurde erstmals gezeigt, wie sich durch das Zusammenwirken zentripetaler und zentrifugaler Kräfte eine Wirtschaftslandschaft bildet. Bröcker (2012) weist jedoch darauf hin, dass in der Theorie nicht die totale Interdependenz der im Raum agierenden Wirtschaftssubjekte erfasst wird und erst die im Folgenden beschriebene Neue Ökonomische Geografie eine allgemeine Gleichgewichtstheorie der Wirtschaftslandschaft liefert.

3.2 Neue Ökonomische Geografie

Auch die Neue Ökonomische Geografie erklärt die Verteilung ökonomischer Aktivität in der Regel in einem homogenen Raum. Der grundlegende Ansatz ist das Zentrum-Peripherie-Modell von Krugman (1991; vgl. auch Fujita et al., 1999). In der Ausgangssituation gibt es zunächst zwei vollkommen gleiche Regionen mit zwei Sektoren. Es gibt einen „modernen“ Sektor mit dem mobilen Produktionsfaktor Arbeit als einzigem Input und einen „traditionellen“ Sektor mit immobilen Produktionsfaktoren. Der Faktor Arbeit des modernen Sektors ist langfristig vollkommen mobil zwischen den Regionen, aber es gibt keine Mobilität zwischen den Sektoren. Zentrale Einflussgröße zur Erklärung von räumlicher Konzentration sind auch hier die Transport- und Handelskosten.

Weitere Annahmen sind für den traditionellen Sektor homogene Güterpräferenzen der Haushalte, ein homogenes Endprodukt, konstante Skalenerträge, vollständiger Wettbewerb und keine Transportkosten. Löhne im traditionellen Sektor gleichen sich zwischen den Regionen aus. Der moderne Sektor ist im Gegensatz dazu durch Produktdifferenzierung gekennzeichnet. Die differenzierten Produkte des modernen Sektors werden von jeweils einer (monopolistischen) Firma hergestellt. Diese monopolistischen Firmen produzieren aufgrund von Fixkosten mit steigenden Skalenerträgen und können Preise in Höhe der Durchschnittskosten und damit oberhalb der Grenzkosten verlangen. Die Preise sind jedoch nur insoweit erhöht, um die Fixkosten zu decken. Die Marktmacht der

Anbieter wird begrenzt durch den potenziellen Markteintritt von neuen Unternehmen. Aufgrund der großen Anbieteranzahl im modernen Sektor besteht zwischen den Anbietern keine strategische Interaktion (monopolistische Konkurrenz). Der Transport über die Regionsgrenzen der differenzierten modernen Güter ist mit Handelskosten verbunden, die üblicherweise als sogenannte Eisberg-Handelskosten modelliert werden. Diese Kosten sind nicht bloß physische Transportkosten, sondern spiegeln in einem weiteren Sinne den Grad der ökonomischen Integration der Regionen wider.

Zentraler Aspekt der Neuen Ökonomischen Geografie ist, dass sich der Agglomerationsprozess zirkulär aus den modellendogenen Nachfrage- und Angebotseffekten in Abhängigkeit von der Marktgröße ergibt. Diese Agglomerationsvorteile wurden zuvor als Lokalisations- und Urbanisationsvorteile bezeichnet (vgl. Übersicht 1.1 in Kapitel 1.2.2). Darüber hinaus können auch weitere Kräfte berücksichtigt werden, die traditionellerweise zur Agglomerationserklärung herangezogen werden, allen voran „Thick Markets“ sowie Wissens-Spill-overs und andere Externalitäten, die vergleichbar sind mit den in Übersicht 1.1 genannten Komplexitätsvorteilen (Frank/Pflüger, 2002; Fujita/Thisse, 1996; 2002).

Wenn ein Standort – aus welchen Gründen auch immer – einmal groß geworden ist, werden die sich einstellenden Nachfrage- und Kostenvorteile dazu führen, dass der lokale Markt und mit ihm der Firmenstandort durch Ansiedlung weiter wachsen. Diese kumulativen selbstverstärkenden Prozesse führen zu einer Pfadabhängigkeit der Standortentwicklung, die eine Ergänzung der theoretischen Aspekte zur Konzentration von wirtschaftlicher Aktivität zu den exogen gegebenen Standortvorteilen – wie zum Beispiel vorteilhafte naturräumliche Bedingungen von Ressourcenvorkommen, klimatische Bedingungen oder die Erreichbarkeit über natürliche (oder historische) Verkehrswege – ist.

Das klassische Zentrum-Peripherie-Modell zeigt, dass Firmen des modernen Sektors von großen lokalen Absatzmärkten profitieren (Nachfragevorteil) und deren Arbeitskräfte große Märkte bevorzugen, weil die Kaufkraft ihrer Löhne an diesen Standorten größer ist. Der Kaufkraftvorteil ergibt sich, da die Güter zu geringen Handelskosten bezogen werden und die Firmen aufgrund ihrer Vorteile hohe Löhne bezahlen können. In Erweiterungen des Zentrum-Peripherie-Modells kann gezeigt werden, dass auch Final- und Zwischengüterproduzenten von ihrer lokalen Nähe zueinander profitieren. Finalgüterproduzenten ziehen aus der räumlichen Nähe einen Vorteil, weil sie Zwischengüter günstig, nämlich zu geringen Handelskosten, beziehen können (Kostenvorteil). Die Zwischengüterindustrie profitiert von einem großen lokalen Absatzmarkt (Nachfragevorteil; vgl. Venables, 1996). Diese Vorteile wurden zuvor als Urbanisationsvorteile typisiert.

Im Zentrum-Peripherie-Modell sind explizit keine Agglomerationsnachteile modelliert. Es wird aber die Annahme getroffen, dass die Arbeiterschaft im traditionellen Sektor gleichmäßig im Raum verteilt und immobil ist. Hierdurch wird eine deglomerative Gegenkraft angelegt. Denn die Nachfrage dieser immobilen Arbeiterschaft wird – zumindest

wenn die Handelskosten entsprechend hoch sind – dazu führen, dass sich einige Unternehmen in ihrer Nähe außerhalb der Agglomeration ansiedeln wollen. Zentraler Faktor der relativen Stärke der agglomerativen und der deglomerativen Kräfte ist das Niveau der Handelskosten, was eine interessante inhaltliche Querverbindung zu den Transportkosten als zentraler Einflussvariable in den klassischen Standorttheorien darstellt.

Die zentrale räumliche Implikation des Zentrum-Peripherie-Modells besteht darin, dass es bei sehr hohen Handelskosten ein stabiles Gleichgewicht bei der Gleichverteilung der beiden Sektoren gibt. Sinken die Handelskosten, verschiebt sich die Balance zwischen agglomerativen und deglomerativen Kräften. Es wird günstiger, die immobilen Haushalte auf dem „Exportweg“ zu beliefern und die Produktion des modernen Sektors in einer Region zu konzentrieren. Mathematisch gesprochen bricht ab einem bestimmten Niveau der Handelskosten, dem sogenannten Break Point, die Stabilität des symmetrischen Gleichgewichts und es bildet sich in einem kumulativen Prozess übergangslos eine Zentrum-Peripherie-Struktur heraus. Diese Struktur bleibt auch bei wieder steigenden Handelskosten bestehen. Die Umkehrung des Trends sinkender Transportkosten führt also nicht zu einer Wiederherstellung des symmetrischen Gleichgewichts, denn die Agglomeration ist bis zum Niveau des sogenannten Sustain Point stabil (lokale Hysteresis).

Krugmans Zentrum-Peripherie-Modell wurde in zahlreichen Veröffentlichungen weiterentwickelt, zum Beispiel Fujita et al. (1999), Fujita/Thisse (2002) und Henderson/Thisse (2004). Pflüger/Südekum (2005) bieten einen Überblick der verschiedenen theoretischen Weiterentwicklungen. Ansatzpunkte für Weiterentwicklungen sind unter anderem die vereinfachten Annahmen des Modells im Hinblick auf die funktionale Form von Nutzenfunktionen, Handelskosten, die Begrenzung auf nur zwei Regionen und Sektoren, der übergangslose Wechsel zur Kern-Peripherie-Struktur mit extremen Gleichgewichtslösungen (0 zu 100 oder 50 zu 50 Prozent) sowie die weitgehende Vernachlässigung von Agglomerationsnachteilen und die Überschätzung von Agglomerationstendenzen. Des Weiteren bietet Anlass zur Kritik, dass das Modell nur über numerische Simulationen und nicht vollständig analytisch lösbar ist. Zudem bot Krugmans Zentrum-Peripherie-Modell keine Grundlage, um normative Rückschlüsse für die Regionalpolitik zu ziehen, da lediglich Marktgleichgewichte analysiert wurden, nicht jedoch deren Effizienzeigenschaften. Mittlerweile gibt es jedoch Weiterentwicklungen mit normativen Ableitungen, zum Beispiel Pflüger/Südekum (2005).

3.3 Öffentliche Finanzwirtschaft

Musgrave (1959) kommt in seiner wegweisenden Arbeit zur öffentlichen Finanzwirtschaft zu dem Ergebnis, dass die Allokation öffentlicher Güter weitgehend in der Selbstverantwortung der Teilregionen liegen sollte. Beim Vorliegen von (positiven) externen Effekten wie etwa Überschwappeffekten bei der überregionalen Infrastrukturbereitstellung von Flughäfen, Bahnhöfen und Kulturangeboten oder auch von Umweltschutz sind jedoch zentralisierte Entscheidungen und interregionale Kooperation erforderlich. Auch Ver-

teilungsziele sollten auf zentraler Ebene verfolgt werden, um einen Wettlauf nach unten („Race to the Bottom“) zu vermeiden. Theoretisch weniger eindeutig ist die Berücksichtigung von Stabilitätszielen. Diese hängen vom Integrationsgrad der betrachteten Raumeinheit ab. Je intensiver die wirtschaftlichen Austauschbeziehungen sind, desto eher sollte die Aufgabe der Stabilisierung von der regionalen auf die zentrale Instanz übertragen werden.

Ergänzend führt Südekum (2017) aus, dass die Kompensation von Globalisierungsverlierern von der spezifischen regionalen Konzentration wirtschaftlicher Aktivität abhängen kann. Die Argumentation von Südekum (2017) basiert darauf, dass sich die Kompensation von Globalisierungsverlierern aus der neoklassischen Außenhandelstheorie ableiten lässt. Da sich in der Realität Verlierer nicht eindeutig auf individueller Ebene identifizieren lassen und auch eine steuerliche Umverteilung unzureichend sein kann, ergibt sich bei regionaler wirtschaftlicher Konzentration und limitierter Mobilität des Faktors Arbeit ein möglicher Handlungsbedarf für die Regionalpolitik. Der Fall kann auch auf die Kompensation von Verlierern beziehungsweise Verliererregionen des technischen Fortschritts wie der Digitalisierung übertragen werden.

3.4 Räumliche Abhängigkeit – mehr als ein statistisches Problem

Regionalwissenschaftliche Beobachtungen sind in der Regel nicht unabhängig von ihrem Ortsbezug. Regionale Wirtschaftsstrukturen sind kein Wunderland ohne räumliche Dimensionen. Bei regionalen Standortdaten handelt es sich häufig um aggregierte Informationen vielfältiger Teilmärkte. So setzt sich etwa die allgemeine Arbeitsmarktsituation zusammen aus branchen- und berufsspezifischen Arbeitsmärkten, soziodemografischen Aspekten der Erwerbstätigen wie Alter und Herkunft sowie mobilitätsbeeinflussenden Größen wie Wohneigentum.

Fast jede Art von Teilmarkt weist jedoch systematisch unterschiedliche Raumdimensionen auf, womit eine räumliche Aggregation nahezu immer die Aussage des Indikators verzerrt. Selbst bei der Verwendung von funktional abgegrenzten Regionen ist das Auftreten von räumlicher Abhängigkeit in den regionalen Daten wahrscheinlich.

Solche räumlichen Abhängigkeiten stellen in ökonometrischen Analysen unberücksichtigte relevante Einflussfaktoren dar, welche die statistischen Schätzungen verzerren können und möglicherweise zu unbrauchbaren Ergebnissen führen. Liegt räumliche Abhängigkeit vor, liefert die übliche Methode der Kleinsten-Quadrate-Schätzung nicht mehr die besten unverzerrten linearen Schätzer. Während räumliche Abhängigkeiten in der abhängigen Variablen und unberücksichtigte relevante Einflussfaktoren grundsätzlich zu verzerrten und inkonsistenten Schätzern führen, impliziert eine räumliche Abhängigkeit im Fehlerprozess lediglich einen ineffizienten Schätzer (Anselin, 1988; Anselin et al., 2004; Lerbs/Oberst, 2014).

Zusammenfassend ergibt sich somit ein wichtiger Trade-off: Während die ökonomische Analyse von wirtschaftlichen Prozessen auf räumlich hoch aggregierter Ebene (zum Beispiel Länder) die regionale Heterogenität vernachlässigt, führt die „naive“ Nutzung von möglichst kleinteiligen subnationalen Raumeinheiten (wie beispielsweise Gemeinden oder Postleitzahlgebiete) zur Vernachlässigung systematischer und unsystematischer Abhängigkeiten zwischen den Beobachtungseinheiten (Oberst/Oelgemöller, 2013). Systematische Verbindungen äußern sich zum Beispiel in Form von Pendlerverflechtungen. Unsystematische Verbindungen zwischen Regionen können sich aus Ungenauigkeiten in der Regionsabgrenzung und der Aggregation von Daten aus unterschiedlichen räumlichen Verteilungen ergeben.

Die Abhängigkeit der Ergebnisse von der Wahl der beobachteten Raumeinheiten wird in der Literatur als „Modifiable Areal Unit Problem“ (Problem der veränderbaren Gebietseinheit) diskutiert (Openshaw, 1983; Madelin et al., 2009). Möglichkeiten, diese Probleme anzugehen, sind eine bewusstere Auswahl des Raumbezugs jenseits der reinen Datenverfügbarkeit, Robustheitsanalysen auf verschiedenen räumlichen Ebenen sowie die Anwendung von räumlich-ökonometrischen Verfahren in der empirischen Analyse.

4 Von der Theorie zur Politik

Die anfänglichen Modelle der Neuen Ökonomischen Geografie konnten keine normative Grundlage für Regionalpolitik liefern. Aufbauend auf aktuellen erweiterten Modellen zeigen Pflüger/Südekum (2005), dass bei hohen Handelskosten eine Dispersion wirtschaftlicher Aktivität regionalpolitisch gefördert werden sollte, wie es die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ der Bundesrepublik (vgl. Kapitel 3 und 6) oder die Kohäsionspolitik der Europäischen Union (vgl. Kapitel 7) vorsehen. Bei geringen Handelskosten jedoch ist gesamtwirtschaftlich die Förderung von Agglomeration sinnvoll. Innerhalb Deutschlands und im Rahmen des Europäischen Binnenmarktes ist von einer hohen Handelsintegration auszugehen. Daher ist die generelle Förderung der Dispersion, wie sie die deutsche und europäische Regionalpolitik anstreben, im Sinne der vorgestellten Theorien zumindest aus rein allokativen Gesichtspunkten kritisch zu hinterfragen.

Eine distributiv motivierte Regionalpolitik ist hingegen gut zu rechtfertigen. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive kann die Konzentration der Wirtschaftstätigkeit in den zentralen Ballungsgebieten effizient sein und Wachstumsimpulse setzen. Diese Herausbildung der Zentrum-Peripherie-Struktur kann zu negativen Externalitäten für die immobile Bevölkerung in der Peripherie führen und die ländlichen Regionen ökonomisch abhängen. Die normale allokative Präskription bestünde nun darin, diese negativen Externalitäten über nicht verzerrende Einkommenstransfers auszugleichen. Hierdurch würde die Peripherie jedoch zu einem Transferbezugsgebiet und die dort lebenden

Menschen würden in hohem Grad zu Transferempfängern. Dies könnte Unmut in den Nehmer- und Geberregionen erzeugen und das regionale Selbstwertgefühl beschädigen. Höhere Mobilität und verstärkte Zentrenbildung allein können dieses Problem nicht lösen, solange die peripheren ländlichen Regionen nicht komplett entvölkert werden sollen. Denn die oben beschriebenen kumulativen Prozesse wirken hier im Sinne einer Abwärtsspirale problematisch (vgl. Kapitel 1.2.2): Jeder Wegzug aus der Peripherie verschlechtert die ökonomische Situation der weiterhin dort Ansässigen.

Diese Überlegungen können dazu führen, dass aktivierende Formen der Regionalpolitik angestrebt werden, die über reine Einkommenstransfers hinausgehen. Beispiele hierfür sind etwa die Ansiedlung von Behörden oder Bildungseinrichtungen (vgl. Kapitel 10) oder Infrastrukturinvestitionen (vgl. Kapitel 12), die einerseits die Produktivität der Peripherie erhöhen und andererseits die selbstständige Einkommenserzielung als identitätsstiftendes Element stützen. Eine solche bewusst dezentral ausgerichtete Förderpolitik kann aber gesamtwirtschaftliche Wachstumseinbußen nach sich ziehen, weil die Renditen der Fördermittel in den Zentren eventuell höher gewesen wären.

Die Neuen Ökonomische Geografie veranschaulicht die Pfadabhängigkeiten bei der Bildung von Kern-Peripherie-Raum- und Wirtschaftsstrukturen. Diese Strukturen und Entwicklungen können sich nicht oder nur unter sehr hohen Kosten umkehren lassen. Das Zusammenwirken von Pfadabhängigkeiten, Kostenverläufen und Mindestschwellen bedeutet für die regionalpolitische Praxis, dass die Ansiedlung neuer Wirtschaftssektoren so lange ein schwieriges und langwieriges Unterfangen ist, bis eine Mindestschwelle überschritten ist.

Der umgekehrte Fall ist ebenso relevant. Häufig ist es das Ziel regionalpolitischer Maßnahmen, selbstverstärkenden negativen Effekten bei Schrumpfungsprozessen entgegenzuwirken. Auch hier werfen die theoretischen Aspekte der Mindestschwelle Fragen der Maßnahmeneffektivität und -effizienz auf. Die zahlreichen Weiterentwicklungen des Grundmodells der Neuen Ökonomischen Geografie zeigen, dass die Erklärung von Agglomeration nicht auf die spezifischen Annahmen des Modells angewiesen ist und es damit eine gewisse theoretische Robustheit gibt.

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Aus den theoretischen Grundlagen werden die folgenden Hypothesen abgeleitet:

- Agglomerationsvorteile führen vor allem in den großen Ballungsräumen mit moderner Wirtschaftsstruktur zu einer vorteilhaften wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung in den Zentren. Wirtschaftliche Aktivitäten werden ins Zentrum verlagert und der Bevölkerungszuzug dorthin steigt (Urbanisierung).

- In Ballungsräumen, die sich über einen längeren Zeitraum besonders gut entwickeln, treten mit der Zeit Agglomerationsnachteile in Form von Überfüllungskosten (zum Beispiel hohe Immobilienpreise) auf. Hier ist davon auszugehen, dass sich wirtschaftliche Aktivitäten zunehmend erst ins gut angeschlossene engere Umland (Stadtrand) und dann ins äußere Umland (Städte und Orte in der Nachbarschaft) verlagern. Auf die ursprüngliche Urbanisierungsphase folgt zunächst die zunehmende Ansiedlung von Wohnstandorten im angrenzenden Umland (Bevölkerungssuburbanisierung). Anschließend folgt die Verlagerung von Arbeitsplätzen und Versorgungsangeboten (Beschäftigungssuburbanisierung und funktionale Anreicherung des Umlands).

- Davon ausgehend, dass in der modernen Wirtschaft unter anderem aufgrund von Netzwerkeffekten die Fixkosten eine größere Rolle spielen und technischer Fortschritt die Transportkosten senkt, lässt sich aus den vorgestellten Theorien die Entstehung größerer Absatzgebiete ableiten – mit der Schlussfolgerung, dass einige wenige zentrale Städte (hierzulande etwa die größten Großstädte wie Berlin, Hamburg und München) an Bedeutung gewinnen zulasten weniger zentraler Standorte wie etwa kleinerer Groß- und Mittelstädte und Grundzentren.

Die theoretischen Überlegungen lassen Zweifel an der Wirksamkeit von regionalpolitischen Maßnahmen aufkommen, die gegen den Trend der Verlagerung wirtschaftlicher Aktivität in die Ballungszentren und auf die Zerstreuung (Dispersion) wirtschaftlicher Aktivität gerichtet sind. Denn Mindestschwellen, historische Pfadabhängigkeiten und selbstverstärkende Effekte bei Agglomerationsbildung zeigen die begrenzten Möglichkeiten der Regionalpolitik auf. Gleichzeitig verdeutlichen diese Phänomene die Notwendigkeit – nicht zuletzt aus distributiven Erwägungen –, Abwärtsspiralen entgegenzuwirken.

Des Weiteren zeigt sich, dass die räumlichen Auswirkungen in Form von externen Effekten und gegebenenfalls deren Ausgleich beim (bundes-)staatlichen Handeln immer mitgedacht werden müssen. Dies reicht etwa von der unterschiedlichen Belastung der Regionen durch Entscheidungen auf der Bundesebene (etwa vom Bund beschlossene Sozialleistungen, die die Kommunalhaushalte belasten, unterschiedliche regionale Betroffenheit oder der Ausstieg aus der Kohle) über die räumlich unausgewogene Förderung durch Infrastrukturmaßnahmen (zum Beispiel der Bau eines Flughafens oder die Ansiedlung einer Bundesbehörde) bis hin zu unterschiedlichen Bedarfen bei der Verteilungspolitik aufgrund von räumlichen Problem- und Betroffenheitskonzentrationen (zum Beispiel beim wirtschaftlichen Strukturwandel infolge der Digitalisierung oder bei der Integration von Zuwanderern).

Zusammenfassung

- In der Neuen Ökonomischen Geografie und den klassischen Standorttheorien sind Transport- und Handelskosten zentrale Einflussgrößen zur Erklärung von räumlicher Konzentration.

- Für die Ausrichtung der Regionalpolitik wichtige unternehmensexterne Agglomerationsvorteile können in Form von Lokalisationsvorteilen, Urbanisationsvorteilen und Komplexitätsreduktion auftreten.

- Als Agglomerationsnachteile wirken hingegen Überfüllungskosten wie hohe Wohnungspreise, Staukosten oder eine höhere Umweltbelastung.

- Bei der Abschätzung von Agglomerationseffekten sind nichtlineare Kostenverläufe, Mindestschwellen und historische Pfadabhängigkeiten zu beachten.

- „Naive“ Analysen von möglichst kleinteiligen subnationalen Raumeinheiten wie etwa Gemeinden vernachlässigen systematische und unsystematische Abhängigkeiten zwischen Beobachtungseinheiten.

- Internationaler Wettbewerb kann als Konkurrenz der immobilen Produktionsfaktoren um die Anwerbung mobiler Produktionsfaktoren verstanden werden. Um diese komplementären mobilen Produktionsfaktoren an sich zu binden, müssen den mobilen Produktionsfaktoren gute Standortbedingungen geboten werden.

- Regionalwirtschaftliche Implikationen sind bei jeglicher Entscheidung über die Bereitstellung und Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur und Daseinsvorsorge zu berücksichtigen (das betrifft insbesondere auch die Bundes- und Landespolitik).

Literatur

Anselin, Luc, 1988, Spatial Econometrics. Methods and Models, Dordrecht

Anselin, Luc / Florax, Raymond J. G. M. / Rey, Sergio J., 2004, Advances in Spatial Econometrics. Methodology, Tools and Applications, Berlin

Baldwin, Richard et al., 2003, Economic Geography and Public Policy, Princeton

Barro, Robert J. / Sala-i-Martin, Xavier, 1995, Economic Growth, New York

Bröcker, Johannes, 2012, Endogene Erklärung der Wirtschaftslandschaft I: Zentrale-Orte-Theorie, in: Bröcker, Johannes / Fritsch, Michael (Hrsg.), Ökonomische Geographie, München, S. 115–126

Christaller, Walter, 1933, Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena

Frank, Björn / Pflüger, Michael, 2002, Agglomeration and Regional Labour Markets, in: Economic Bulletin, 39. Jg., Nr. 7, S. 237–242

Fujita, Masahisa / Krugman, Paul / Venables, Anthony J., 1999, The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade, Cambridge (Mass.)

Fujita, Masahisa / Thisse, Jacques-François, 1996, Economics of Agglomeration, in: Journal of the Japanese and International Economies, 10. Jg., Nr. 4, S. 339–378

Fujita, Masahisa / Thisse, Jacques-François, 2002, Economics of Agglomeration, Cities, Industrial Location, and Regional Growth, Cambridge (UK)

Goecke, Henry / Hüther, Michael, 2016, Regional Convergence in Europe, in: Intereconomics, 51. Jg., Nr. 3, S. 165–171

Helpman, Elhanan / Krugman, Paul, 1985, Market Structure and Foreign Trade, Cambridge (Mass.)

Henderson, J. Vernon / Thisse, Jacques-François (Hrsg.), 2004, Handbook of Regional and Urban Economics, Volume 4: Cities and Geography, Amsterdam

Isard, Walter, 1956, Location and Space-economy, Cambridge (Mass.)

Jones, Colin, 2002, The Definition of Housing Market Areas and Strategic Planning, in: Urban Studies, 39. Jg., Nr. 3, S. 549–564

Krugman, Paul, 1991, Geography and Trade, Cambridge (Mass.)

Lerbs, Oliver W. / Oberst, Christian A., 2014, Explaining the Spatial Variation in Homeownership Rates. Results for German Regions, in: Regional Studies, 48. Jg., Nr. 5, S. 844–865

Lösch, August, 1939, Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, Jena

Madelin, Malika et al., 2009, Das „MAUP'": Modifiable Areal Unit – Problem oder Fortschritt?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 10/11, S. 645–660

Musgrave, Richard A., 1959, The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, New York

Oberst, Christian A. / Oelgemöller, Jens, 2013, Economic Growth and Regional Labor Market Development in German Regions. Okun's Law in a Spatial Context, FCN Working Paper, Nr. 5, Institute for Future Energy Consumer Needs and Behavior, Aachen

Openshaw, Stan, 1983, The Modifiable Areal Unit Problem. Concepts and Techniques in Modern Geography, Nr. 38, Norwich

Parr, John B., 2002, Missing Elements in the Analysis of Agglomeration Economies, in: International Regional Science Review, 25. Jg., Nr. 2, S. 151–168

Pflüger, Michael / Südekum, Jens, 2005, Die Neue Ökonomische Geographie und Effizienzgründe für Regionalpolitik, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 74. Jg., Nr. 1, S. 26–46

Rusche, Karsten M. / Oberst, Christian A., 2010, Europäische Metropolregionen in Deutschland – eine regionalökonomische Evaluation, in: Raumforschung und Raumordnung, 68. Jg., S. 243–254

Südekum, Jens, 2017, Die Globalisierungsverlierer kompensieren – aber wie?, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg., Nr. 8, S. 566–570

Thünen, Johann H. von, 1826, Der isolirte Staat in Beziehung auf Landwirthschaft und Nationalökonomie, Hamburg

Tobler, Waldo, 1970, A computer movie simulating urban growth in the Detroit region, in: Economic Geography, 46. Jg., Supplement, S. 234–240

Venables, Anthony J., 1996, Equilibrium Location of Vertically Linked Industries, in: International Economic Review, 37. Jg., Nr. 2, S. 341–359

Weber, Alfred, 1909, Ueber den Standort der Industrien. Erster Teil: Reine Theorie des Standorts, Tübingen

Kapitel 2

Ein normativer Rahmen für die Regionalpolitik: Mindeststandards und Wachstumsimpulse

Hubertus Bardt / Hans-Peter Klös / Susanna Kochskämper / Michael Voigtländer

1	Normativer Ausgangspunkt	38
2	Mindeststandards und Ausgleichsziele	39
3	Wirtschaftswachstum und Regionalpolitik	42
4	Fazit	44
Zusammenfassung		46
Literatur		47

1 Normativer Ausgangspunkt

Die Ausgestaltung der Regionalpolitik in Deutschland wird vor allem durch das Postulat der verfassungsrechtlichen Norm der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ nach Artikel 72 Grundgesetz geprägt, die mit der Grundgesetzänderung im Jahr 1994 an die Stelle der Norm der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ getreten ist (vgl. dazu ausführlich Kapitel 3). Konkretisiert wird diese verfassungsrechtliche Norm im Raumordnungsgesetz (ROG). Hier sind sowohl die Sicherung der Daseinsvorsorge als auch die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und einer räumlich ausgewogenen Wirtschaftsstruktur als Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 ROG) festgeschrieben.

Aus dem Blickwinkel der ökonomischen Theorie kann hier ein Widerspruch gesehen werden. Schließlich legt die Neue Ökonomische Geografie (Krugman, 1991 und Kapitel 1), aber auch die Neue Wachstumstheorie (zum Beispiel Romer, 1990) nahe, dass wirtschaftliche Aktivität konzentriert werden sollte, um Spill-over-Effekte und Größenvorteile optimal zu nutzen. In diesem Sinne sollten eher Wachstumskerne zulasten strukturschwacher Regionen gefördert werden. Auch die Vorstellung, dass Kommunen im Wettbewerb untereinander stehen und Bürger durch ihre Wanderungsbewegungen („Abstimmung mit den Füßen“, Tiebout, 1956) ihre Präferenzen äußern und auf diese Weise schlechte Lokalpolitik sanktionieren, steht einer ausgleichenden Regionalpolitik zunächst entgegen.

Die Regionalpolitik unter dieser sehr engen Sicht auf Effizienz zu beschränken, wäre aber zu kurz gegriffen. Gerade die jüngere Geschichte zeigt, dass ein starkes Ungleichgewicht zwischen Regionen und die daraus resultierende Unzufriedenheit der dort ansässigen Bevölkerung durchaus über den Umweg der Politik Risiken mit sich bringen, die Wachstumspotenziale auch gefährden können (Rodríguez-Pose, 2018). Zu nennen sind hier etwa die Abstimmung über den Brexit und die dahinter stehenden Ungleichgewichte im Wahlverhalten zwischen den Regionen sowie das starke Abschneiden des „Front National“ in vielen ländlichen und strukturschwachen Regionen Frankreichs. Und kurz- sowie mittelfristig setzt die geringe räumliche Mobilität der Menschen dem Wettbewerb der Kommunen – jenseits des politischen Wettbewerbs um Wählerstimmen – enge Grenzen.

Regionalpolitik ist aber vor allem auch Verteilungspolitik – also eine Umverteilung zwischen Regionen. Wenn Unterschiede in der Ausstattung mit öffentlichen Gütern und kommunalen Leistungen zwischen verschiedenen Regionen gesellschaftlich als zu groß angesehen werden, leiten sich daraus regionale Umverteilungsansprüche ab. Zudem schützt eine ausgleichende Regionalpolitik vor als unbillig empfundenen Härten, etwa wenn die Wohnortentscheidung der Eltern die Bildungschancen der Kinder determiniert oder familiäre oder berufliche Bindungen einen Umzug in besser ausgestattete Gegenden verhindern. Auch Wachstumspotenziale können dann gestärkt werden, wenn dezentral angesiedelte Unternehmen angemessene Rahmenbedingungen in ihren Regionen finden und sich nicht zur Umsiedlung in andere Städte oder Länder veranlasst sehen.

Eine Regionalpolitik, die Teilhabe und Chancengerechtigkeit in den Fokus setzt, ist auch ökonomisch gut begründbar. Eine Gesellschaft hinter dem „Schleier der Unwissenheit“ (Rawls, 1971), deren Mitglieder also unwissend über ihre eigene Lage und ihre regionale Zugehörigkeit sind, könnte sich daher auf Mindeststandards in der Ausstattung mit Infrastruktur einigen, die notwendig sind, um Teilhabe und Zukunftschancen zu gewährleisten. Gleichzeitig könnte diese Regelung aber auch den Umverteilungsaufwand derart begrenzen, dass die Wachstumspotenziale in der Gesellschaft nicht übermäßig belastet werden.

Wird das Ziel der Regionalpolitik so allgemein formuliert, mag es zwar auch in der Realität zustimmungsfähig sein – lässt aber weiten Interpretationsspielraum. In der politischen Praxis können sehr unterschiedliche Akzente bei der Ausbuchstabierung dessen sichtbar werden, was aus diesem Ziel der Regionalpolitik konkret folgen sollte. Beispielhaft sei an die intensiven Diskussionen über die Nettozahler- und -empfängerposition beim Länderfinanzausgleich erinnert.

In der ökonomischen Theorie wird zudem auf multiple Probleme einer zentral gesteuerten und in hohem Maße institutionalisierten Regionalpolitik verwiesen, zum Beispiel auf eine ökonomisch nicht gerechtfertigte Überzentralisierung, problematische Vereinheitlichungstendenzen, eine zunehmende Inflexibilität, eine Förderungsinflationierung, eine abnehmende Ordnungsfunktion sowie auf die Gefahr der Politiksegmentierung (Woll, 1988, 616). Um diese Probleme zu überwinden, müssen die Leitlinien für die Regionalpolitik noch weiter spezifiziert werden.

2 Mindeststandards und Ausgleichsziele

Eine konkrete Aufgabe der Regionalpolitik ist es, Mindeststandards für die Bereiche der öffentlichen Infrastruktur zu gewährleisten. Die Konkretisierung dieser Mindeststandards ist jedoch alles andere als trivial und naturgemäß politisch umstritten. Orientierung kann die ökonomische Theorie bieten. Zwar abstrahieren ökonomische Analysen typischerweise von der räumlichen Dimension, aber die ökonomische Theorie des Föderalismus bietet Anhaltspunkte für eine bestmögliche Allokation von regionalen öffentlichen Gütern (zum Beispiel Tiebout, 1956; Oates, 1972). Grundsätzlich ist aus einer fiskalföderalistischen Perspektive in Mehrebenensystemen stets eine Abwägung vorzunehmen zwischen der Homogenität von Präferenzen einerseits und den regionalen Wechselwirkungen (Spill-overs) andererseits. Nach dem Oates’schen Dezentralisierungstheorem sollte eine zentrale Ebene nur dann eine Regelungskompetenz erhalten, wenn die Präferenzen der Bürger ähnlich und die Wechselwirkungen zwischen einzelnen Teilräumen oder Regionen ausgeprägt sind, etwa durch die Mobilität von Schülern oder Arbeitskräften (Koppel/Lichtblau, 2007).

Etwas verkürzt folgt aus diesem Theorem die Vermutung, dass die einzelnen dezentralen Gebietskörperschaften treffsicherer die öffentlichen Güter bereitstellen können, die den Präferenzen ihrer Bürger entsprechen. Die Bürger haben die Möglichkeit, innerhalb der Gebietskörperschaft abzustimmen und somit über das Angebot an öffentlichen Gütern mitzuentscheiden. Auch potenzielle und faktische Wanderungen, selbst wenn keine vollständige Mobilität besteht, disziplinieren die örtliche Politik, die Bereitstellung öffentlicher Güter an den Präferenzen der Bürger auszurichten. Dadurch stehen die einzelnen Gebietskörperschaften in einem Wettbewerb um Bürger, der idealerweise verhindert, dass die politischen Akteure nicht umfangreich ihre eigenen Partikularinteressen befriedigen (unter anderem Sinn, 1992; Fehn, 2001; Vanberg, 2010).

Regionalpolitisch kann Gleichwertigkeit also bedeuten, dass die öffentlichen Güter und Dienstleistungen, die zur Daseinsvorsorge gerechnet werden, nicht überall dieselbe Form haben müssen, aber dennoch dieselbe Funktion erfüllen. Beispielsweise geht es nicht darum, eine bestimmte Anzahl an Ärzten pro Kopf oder an Lehrern pro Schüler einzuhalten. Vielmehr ist relevant, wie etwa eine medizinische Versorgung oder eine Bildungsinfrastruktur so aufgebaut werden kann, dass jeder Bürger ein bestimmtes als Minimum definiertes Gesundheits- oder Bildungsziel zu erreichen vermag, das aber regional durchaus voneinander abweichen kann. So interpretierte Gleichwertigkeit heißt dann also nicht, dass landesweit überall eine identische Infrastruktur verfügbar sein muss, sondern dass Infrastruktur im weitesten Sinne so gestaltet ist, dass sie den räumlichen Bedingungen und den Bedürfnissen der Menschen und auch der Unternehmen vor Ort entspricht. Regionalpolitische Mindeststandards brauchen also ein verpflichtendes Ausstattungselement als Begründung sowie eine Begrenzung der Ansprüche gegen andere Regionen oder den Zentralstaat, aber auch dezentrale Gestaltungsmöglichkeiten in der Ausführung. Insbesondere vor dem Hintergrund einer sehr unterschiedlichen Bevölkerungsstruktur und -dichte in Deutschland wäre es deshalb sinnvoll, Mindeststandards in der Daseinsvorsorge nicht in Inputfaktoren zu denken, sondern sich vielmehr auf das gesellschaftliche Ergebnis zu konzentrieren (Heinrich-Böll-Stiftung, 2017).

Konkret heißt das: Die Entscheidung über die Ausgestaltung der Mindeststandards sollte vor allem vor Ort getroffen werden. Das bedeutet im nächsten Schritt, dass dann auch regionale Unterschiede in der konkreten Form der Infrastruktur möglich – und gesellschaftlich zu akzeptieren – sind. Darüber hinaus kommt als erste wichtige Ableitung der Finanzausstattung der Kommunen eine große Bedeutung bei. Nur Kommunen, die finanziell handlungsfähig sind, können die Bereitstellung der öffentlichen Güter an den Präferenzen der Bürger ausrichten. Hoch verschuldete Kommunen hingegen können den Wettbewerb um die mobilen Bürger kaum mehr gewinnen.

In diesem Sinne ist Regionalpolitik nicht nur auf direkte Transfers an Regionen beschränkt, sondern umfasst auch Themen wie den kommunalen Finanzausgleich oder aber – begrenzte – Schuldenschnitte. Auch hier wird das Dilemma aus Effizienz und Umverteilung wieder deutlich. Einerseits sollen Kommunen zu einem umsichtigen Umgang mit ihren

finanziellen Ressourcen angehalten werden. Andererseits können lokal angepasste Mindeststandards kaum eingehalten werden, wenn kein finanzieller Spielraum gegeben ist. Somit rücken gerade Kommunen, die aufgrund struktureller Probleme hohe Kommunalschulden aufweisen, in das Zentrum der Regionalpolitik. Es kann argumentiert werden, dass alle Kommunen in die Lage versetzt werden sollten, über finanzielle Spielräume zur Anpassung der Infrastruktur an veränderte ökonomische Bedingungen zu verfügen. Dazu bedarf es aber auch weitreichender Überlegungen, ob und wann es eine konditionierte Entschuldung für Kommunen geben kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dadurch die Anreize zur Differenzierung zwischen erfolgreichen und weniger erfolgreichen Kommunen nicht geschwächt werden.

Der Bedarf an einer zentral geregelten Bereitstellung von regionalen öffentlichen Gütern nimmt bei zunehmenden Externalitäten infolge von regionalen Spill-over-Effekten lokalen Handelns auf andere Gebietskörperschaften zu. Diese Effekte rühren aus möglichen Größenvorteilen bei der Bereitstellung von regionalen Klubgütern (ausführlicher Überblick bei Feld, 2000, 25 ff.) und einer erhöhten Mobilität der Bevölkerung. In diesem Fall kann eine Zentralisierung der Kompetenzen für die Versorgung mit regionalen öffentlichen Gütern sinnvoll sein. Insbesondere muss auch berücksichtigt werden, dass einzelne Kommunen eine zentrale Versorgung mit Infrastruktur auch für Umlandgemeinden übernehmen können. Solche zentralen Orte (Christaller, 1933) oder auch „Ankerstädte“ (Simons, 2017) stellen wichtige Zentren für Regionen dar und könnten in besonderer Weise regionalpolitisch unterstützt werden, sofern die infrastrukturelle (Mit-)Versorgung der Umlandgemeinden bislang nur unzureichend erfüllt wird. Beispielsweise könnten in solchen Ankerstädten neben zentralen öffentlichen Einrichtungen (zum Beispiel Schulen, medizinische Versorgung) auch Einkaufsmöglichkeiten und Freizeiteinrichtungen konzentriert werden, womit das Konzept über die ursprüngliche Idee der zentralen Orte hinausgeht. Wichtig ist es dann, dass die Umlandgemeinden Zugang zu diesen Einrichtungen erhalten, etwa über die Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr. Dieses Konzept ist im Wesentlichen in der Raumordnung implementiert. Mit Blick auf neue Infrastrukturanforderungen wie den Zugang zu schnellen Datenverbindungen (vgl. Kapitel 12) stellt sich jedoch die Frage, ob die vorgesehenen zentralen Orte, insbesondere die Unterzentren, hierzulande noch ihre Funktionen erfüllen können.

Allerdings muss eine stärker zentrale Zuständigkeit nicht gleichbedeutend mit einer zentralen Bereitstellung sein. Vielmehr ist zwischen einer Regelungs-, einer Finanzierungs- und einer Durchführungskonnexität zu unterscheiden, wie dies zum Beispiel sehr ausgeprägt im Bildungsbereich beobachtet werden kann (Stettes, 2007). Die Regionalpolitik ist dabei schon jetzt von einer starken föderalen Verflechtung geprägt. Dies kommt zum einen in den beiden Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), zum anderen auch in der konkreten Arbeitsteilung zwischen zentraler Ebene und dezentralen Ebenen bei der öffentlichen Daseinsvorsorge in allen Teilräumen Deutschlands zum Ausdruck (vgl. für einen Überblick Krappweis, o. J.).

Für die Weiterentwicklung der Regionalpolitik kann eine allgemein akzeptierte Indikatorik hilfreich sein, anhand derer Erfolge und Misserfolge der Regionalpolitik gemessen werden können. Der alle zwei Jahre vorgelegte Raumordnungsbericht der Bundesregierung ist dafür einschlägig. So wird etwa in einer Leitbildkarte „Daseinsvorsorge sichern“ eine indikatorengestützte Abgrenzung von Regionen vorgenommen, die vor besonderen Herausforderungen bei der Daseinsvorsorge stehen (Deutscher Bundestag, 2017).

In der Demografiestrategie der Bundesregierung wird durch einen Abgleich der Ziele bei der „Daseinsvorsorge“ mit jenen der „Stärkung der Wirtschaftskraft“ eine wichtige Verknüpfung des Ausgleichsziels mit dem Wirtschaftskraftziel vorgenommen (BMI, o. J., 7). Die Indikatorenliste des Raumordnungsberichts enthält etwa 45 Indikatoren, anhand derer die Entwicklung von Regionen empirisch eingeordnet werden kann. Den größten Teil der Indikatoren bilden Erreichbarkeitswerte bei zentralen Handlungsfeldern der Daseinsvorsorge ab, wie etwa Pendeldistanzen, Betreuungsquoten, Zugänge zu Schulen, Apotheken, Ärzten, Pflege und Krankenhäusern sowie Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur.

Über das Ziel von Mindeststandards hinaus stellt sich in der Regionalpolitik die Frage, ob und wie die Ziele realistisch mit einem ökonomischen Entwicklungsziel tariert und in diesem Sinn effektiv und effizient ausgestaltet werden können. Deswegen folgen an dieser Stelle einige Überlegungen zu einer wachstums- und entwicklungsorientierten Regionalpolitik.

3 Wirtschaftswachstum und Regionalpolitik

Unter Wachstumsgesichtspunkten treten allokative und entwicklungsorientierte Aspekte neben die vorstehend diskutierten distributiven und ausgleichsorientierten Überlegungen. Hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Güter oder von Gütern der Daseinsvorsorge stehen unter allokativen Gesichtspunkten den Kosten der Dezentralisierung auch Kosten der Zentralität entgegen. Eine flächendeckende ortsnahe Schulversorgung beispielsweise ist teuer, ebenso die Wasserversorgung bei zu geringer Bevölkerungsdichte. Daneben steigen etwa die Kosten der Verkehrssysteme mit dem Wachstum von Metropolen. Solche Kostenspitzen sollten deshalb von der Regionalpolitik keineswegs ignoriert werden, zumal einige deutsche Metropolen mit Blick auf den Individualverkehr bereits zunehmende Überlastungen aufweisen (vgl. Kapitel 12). Im internationalen Vergleich sind die deutschen Metropolen aber noch klein und die Überlastungsprobleme mehrheitlich noch gering, etwa hinsichtlich der Abfallentsorgung oder auch der Luftqualität.

Auch strukturpolitische Überlegungen können in der regionalpolitischen Diskussion eine Rolle spielen. So ist Deutschland im Gegensatz zu vielen anderen Ländern durch eine

sehr dezentrale Verteilung von Unternehmen geprägt. Hier spiegelt sich die jahrhundertealte Vielzahl von Kleinstaaten wieder, die auch zu einer entsprechend vielfältigen Struktur von Manufaktur- und Industriezentren geführt hat. Die begrenzte Mobilität von Unternehmen hat dazu beigetragen, dass diese historischen Strukturen bis heute noch nachwirken.

Um die wirtschaftliche Entwicklung in der Fläche und die deutsche Besonderheit der regionalen „Hidden Champions“ nicht zu gefährden, kann es wünschenswert sein, Regionalpolitik deutlich stärker als Entwicklung von Unternehmen vor Ort zu verstehen. Die Regierungsparteien CDU/CSU und SPD haben sich in ihrem Koalitionsvertrag daher richtigerweise vorgenommen, Produktivitätssteigerung, Digitalisierung, Fachkräftesicherung, Breitbandversorgung und unternehmerische Aktivitäten bei Forschung und Entwicklung als Eckpunkte eines neuen Fördersystems für strukturschwache Regionen im Rahmen der GRW stärker zu fördern. Die bisherige Ausrichtung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen verliert mit der guten Arbeitsmarktlage auch vieler strukturschwacher ländlicher Regionen absehbar an Bedeutung, der demografische Wandel verknappt Arbeitskräfte im ländlichen Raum zusätzlich. Das Ziel der Bereitstellung von regionalen öffentlichen Gütern kann so gesehen nicht nur als Daseinsvorsorge von Personen, sondern auch von Unternehmen interpretiert werden. Wichtig ist hierbei jedoch, dass nicht unternehmensspezifisch agiert wird, sondern dass die Rahmenbedingungen insgesamt für Unternehmen verbessert werden.

Allerdings ist diese Unterscheidung nur idealtypisch. In der praktischen Politik sind beide Seiten der Daseinsvorsorge eng miteinander verwoben. Dies wird insbesondere durch die regionale Akzentuierung von Fachkräfteengpässen belegt: Die Verfügbarkeit von Arbeitskräften ist maßgeblich für die Ansiedlung und Expansion von Unternehmen. Die Anziehungskraft von Regionen für Arbeitskräfte wiederum ist von der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen und der Attraktivität der Region für ihre Familien und Bürger abhängig. Bevölkerung und Beschäftigung beeinflussen sich somit gegenseitig positiv (Bardt/Orth, 2018). Eine regional differenzierte Infrastrukturplanung sollte daher die Sicherung bestehender Produktionsstätten und die Entwicklung neuer Kapazitäten unterstützen und gleichzeitig auf die Ausstattung mit bedarfsgerechter Infrastruktur achten.

Der allgemein gut begründbare Widerspruch zwischen Effizienz und Umverteilung in der Regionalpolitik lässt sich in einzelnen Fällen also auflösen. Die Frage lautet dann aber, welche Instrumente eingesetzt werden sollten, um Wachstum anzuregen. Die gezielte Wirtschaftsförderung in Form von Subventionen für Standortverlagerungen hat sich nicht als effizient erwiesen (Harrison/Kanter, 1978). Die Investitionsförderung im Rahmen der GRW wird jedoch teilweise als wirksam beurteilt (Demary/Röhl, 2009). Allerdings kann der Staat kaum entscheiden, welche Tätigkeiten welcher Unternehmen sich dauerhaft positiv auf das lokale Wirtschaftswachstum auswirken. Besser ist es dagegen, Rahmenbedingungen für Wachstum zu verbessern und hierbei regional differenziert vorzugehen. In manchen Regionen kann beispielsweise die Ansiedlung von Hochschulen Erfolg

versprechend sein, da hiermit Spill-over-Effekte angestoßen werden. Hochschulen wirken dabei in zwei Richtungen: Zum einen ziehen sie junge Menschen an und geben denen aus der Region die Möglichkeit, vor Ort zu bleiben. Zum anderen kann über die Generierung neuen Wissens die Basis für wirtschaftliche Aktivitäten vor Ort gelegt werden. Hierzu ist ein intensiver Austausch der lokalen Wirtschaft mit der Hochschule förderlich.

Ein anderer Ansatz kann darin bestehen, Behörden und andere öffentliche Anstalten regionalpolitisch einzusetzen, wie dies etwa nach der Wiedervereinigung mit Blick auf Ostdeutschland geplant und teilweise auch umgesetzt wurde. Schließlich können Verlagerungen solcher Institutionen direkte Arbeitsplätze schaffen, aber auch die Ansiedlung von Unternehmen anregen. Allerdings gilt auch die Eignung dieses Ansatzes nicht für alle Regionen und zu jeder Zeit, sondern eine Ansiedlung ist genau abzuwägen.

Die Sicherung bestehender Wirtschaftsräume und die Entwicklung von Wachstumskernen bedürfen zudem adäquater Infrastrukturen. Dazu zählen Verkehrswege und digitale Verbindungen sowie kooperative Netzwerke mit Bildungs- und Forschungseinrichtungen und der öffentlichen Verwaltung. Gleichzeitig sind maßvolle Steuerbelastungen und ein attraktives Lebensumfeld für die (potenziellen) Mitarbeiter notwendig, beispielsweise durch Schul- und Kinderbetreuungsangebote und Angebote, die zur Lebensqualität der Städte und Gemeinden beitragen.

Klar sind aber auch die Grenzen dieser Möglichkeiten: Die Zahl der Studierenden dürfte in den 2020er Jahren wieder etwas rückläufig sein, sodass der Bedarf an neuen Hochschulen nicht überschätzt werden darf (Voigtländer, 2017). Die Zahl an- oder umsiedelbarer Behörden ist überschaubar. Und die Möglichkeiten der Attraktivitätssteigerung sind per se begrenzt, nicht nur aus finanziellen Gründen.

4 Fazit

Die Regionalpolitik folgt vor allem distributiven Erwägungen und sollte den Bürgern vor Ort eine angemessene Teilhabe an Infrastruktur und vor allem Chancengerechtigkeit bieten. Damit steht die Regionalpolitik aber im Spannungsfeld von Umverteilung und Effizienz. Die uneingeschränkte Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse könnte nicht nur ein Umverteilungsniveau zwischen Regionen erfordern, das über die dafür nötige Besteuerung erhebliche allokative Fehlsteuerungen auslöst. Eine solche Angleichung könnte auch Anreize der Kommunen beeinträchtigen, selbst Lösungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen zu finden. Mindeststandards in Kombination mit Freiheiten in der Umsetzung und Anreizen zur Eigeninitiative stellen daher eine Kompromisslösung dar, die sowohl die Interessen der Geber- als auch der Nehmerkommunen sowie der übergeordneten und zusätzlich finanzierenden Gebietskörperschaften berücksichtigen.

Gleichzeitig soll Regionalpolitik auch Wachstumsimpulse setzen und nicht primär konsumtiven Charakter haben. Neben zentral definierbaren Infrastrukturen sind hier vor allem Entscheidungen vor Ort gefragt, wie die Attraktivität für Unternehmen und Bürger auch mit begrenzten finanziellen Mitteln gesteigert werden kann.

Die Überlegungen dieses Kapitels verdeutlichen, dass eine einheitliche, universell einsetzbare Regionalpolitik nicht durchführbar ist. Vielmehr muss Regionalpolitik so gestaltet werden, dass sie unter Nutzung der verfügbaren Ressourcen die Kommunen dazu anregt, ihre Ressourcenausstattung durch eigene Anstrengungen zu verbessern und dazu die bestmögliche Wahl hinsichtlich ihrer Infrastruktur und ihrer Organisation zu finden.

Zusammenfassung

- Regionalpolitik kann sowohl aus Effizienzgründen als auch aus Verteilungsgründen legitimiert werden.

- Da Menschen weniger mobil sind, als dies theoretisch oft unterstellt wird, und da auch dem Wettbewerb der Kommunen Grenzen gesetzt sind, können über Regionalpolitik Verbesserungen in der Allokation erzielt werden.

- Vor allem ist Regionalpolitik aber Verteilungspolitik, die den Zugang zu öffentlichen Gütern und die Teilhabe der Menschen auch in wirtschaftlich schwierigen Regionen gewährleisten soll.

- Begründbar sind vor allem Mindeststandards in der Ausstattung mit Infrastruktur. Allerdings sollten diese Mindeststandards nicht am Input der Ressourcen festgemacht werden, sondern sie müssen am Ergebnis ansetzen. Schließlich können auf der lokalen Ebene sehr unterschiedliche Lösungen für die Bereitstellung von Infrastruktur gefunden werden.

- Aufgrund der Vielzahl möglicher Lösungen ist Handlungsfreiheit für Kommunen eine wichtige Voraussetzung, um effiziente Ergebnisse zu erzielen. Die Kommunalfinanzen bedürfen daher besonderer Berücksichtigung in der Regionalpolitik.

- In Grenzen kann Regionalpolitik auch genutzt werden, um Wachstumsimpulse zu setzen. Insbesondere durch die Ansiedlung von Hochschulen und Behörden können Spill-over-Effekte entstehen, die das Wachstum vor Ort befördern können. Angesichts langfristig rückläufiger Studentenzahlen und der begrenzten Zahl an Behörden kann diese Strategie aber nur sehr selektiv genutzt werden.

Literatur

Bardt, Hubertus / Orth, Anja K., 2018, Schrumpfende Boomregionen in Deutschland, IW-Report, Nr. 49/2018, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2018/IW-Report_2018-49_Schrumpfende_Boomregionen.pdf [20.2.2019]

BMI – Bundesministerium des Innern, o. J., Jedes Alter zählt. Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen. Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin

Christaller, Walter, 1933, Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena

Demary, Markus / Röhl, Klaus-Heiner, 2009, 20 Years after the Fall of the Berlin Wall. Structural Convergence in a Slow-Growth Environment, in: Applied Economics Quarterly Supplement, Nr. 60, S. 9–28

Deutscher Bundestag, 2017, Raumordnungsbericht 2017. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 18/13700 vom 23.10.2017, Berlin

Fehn, Rainer, 2001, Institutioneller Wettbewerb und soziale Sicherungssysteme in Europa, in: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Universität Würzburg, Nr. 45, Würzburg

Feld, Lars P., 2000, Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution. Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen

Harrison, Bennett / Kanter, Sandra, 1978, The Political Economy of States' Job-Creation Business Incentives, in: Journal of the American Institute of Planners, 44. Jg., Nr. 4, S. 424–435

Heinrich-Böll-Stiftung, 2017, Geteilte Räume. Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt. Bericht der Fachkommission „Räumliche Ungleichheit" der Heinrich-Böll-Stiftung, Schriften zu Wirtschaft und Soziales, Bd. 21, https://www.boell.de/sites/default/files/geteilte-raeume-strategien-fuer-mehr-sozialen-und-raeumlichen-zusammenhalt.pdf?dimension1=ds_geteilte_raeume [20.12.2018]

Koppel, Oliver / Lichtblau, Karl, 2007, Föderalismustheorie: Ökonomische Kriterien für die Konstruktion eines föderalen Systems, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analyse und Reformbedarf, IW-Studie, Köln, S. 9–43

Krappweis, Stefan, o. J., Gleichwertige Lebensverhältnisse. Möglichkeiten und Grenzen der Angleichung der Teilräume, http://planung-tu-berlin.de/Profil/Gleichwertige_Lebensverhaeltnisse.htm [7.7.2018]

Krugman, Paul, 1991, Increasing Returns and Economic Geography, in: Journal of Political Economy, 99. Jg., Nr. 3, S. 483–499

Oates, Wallace, 1972, Fiscal Federalism, New York

Rawls, John, 1971, A Theory of Justice, Cambridge (Mass.)

Rodríguez-Pose, Andrés, 2018, The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), in: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11. Jg., Nr. 1, S. 189–209

Romer, Paul, 1990, Endogenous Technological Growth, in: Journal of Political Economy, 98. Jg., Nr. 5, S. 71–102

Simons, Harald, 2017, Wohnen und Baukultur nicht nur in Metropolen, Hintergrundpapier zum gleichnamigen Positionspapier der Bundesstiftung Baukultur und dem GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Berlin

Sinn, Hans-Werner, 1992, The Taming of Leviathan. Competition Among Governments, in: Constitutional Political Economy, 3. Jg., Nr. 2, S. 177–196

Stettes, Oliver, 2007, Die föderale Ordnung im Bildungswesen. Eine Analyse aus bildungsökonomischer Perspektive, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analyse und Reformbedarf, IW-Studie, Köln, S. 101–129

Tiebout, Charles M., 1956, A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64. Jg., Nr. 5, S. 416–424

Vanberg, Viktor J., 2010, Competition among Governments. The State's Two Roles in a Globalized World, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, Nr. 10/2, Freiburg

Voigtländer, Michael, 2017, Three risks for the German Residential Property Market, IW-Report, Nr. 23/2017, Köln

Woll, Artur, 1988, Wirtschaftslexikon, München

Kapitel 3

Verfassungsrechtliche Grundlagen der Regionalpolitik in Deutschland

Wolfgang Kahl / Jacqueline Lorenzen

1	Die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“: Aktualität der Debatte und begriffliche Vorklärungen	50
2	Der „wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt“ als Ziel der Europäischen Union	51
3	Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als eine vom Grundgesetz anerkannte Zielvorstellung	52
3.1	Bundesgesetzgebung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG)	52
3.2	Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG)	53
3.3	Finanzverfassung (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2, 104b, 107 Abs. 2 GG)	54
3.4	Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)	55
3.5	Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)	55
3.6	Eisenbahn, Post und Telekommunikation (Art. 87e Abs. 4, 87f Abs. 1 GG)	56
3.7	Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG)	56
3.8	Zwischenfazit	57
4	Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel einzelner Landesverfassungen	57
5	Verfassungsrechtlicher Handlungsrahmen bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse	58
5.1	Wahrung der Kompetenzordnung	58
5.2	Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG)	59
5.3	Weiter Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels	61
6	Fazit	61
Zusammenfassung		63
Literatur		64

1 Die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“: Aktualität der Debatte und begriffliche Vorklärungen

Der Topos der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ist im aktuellen politischen Diskurs omnipräsent. Dies zeigt nicht nur ein Blick in die Programme der politischen Parteien (vgl. stellvertretend CDU/CSU, 2017, 27 ff.; SPD, 2017, 55), sondern auch in den Koalitionsvertrag 2018 zwischen CDU, CSU und SPD (CDU/CSU/SPD, 2018, 4, 27, 109, 116 f.). Auf dessen Grundlage setzte die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern eine Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ ein, die am 26. September 2018 ihre Arbeit aufnahm und bis Herbst 2020 konkrete Vorschläge erarbeiten soll, wie Ressourcen gerecht verteilt werden können (Bundesregierung, 2018; FAZ, 2018). Im Februar 2019 haben sich die Bundesminister Julia Klöckner und Horst Seehofer dafür ausgesprochen, zur Stärkung der „Heimatpolitik“ die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zwischen urbanem und ländlichem Raum im Wege der Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 2 GG) in das Grundgesetz (Art. 91a Abs. 1 Buchstabe c neue Fassung) aufzunehmen, da es sich hierbei „um ein ganz zentrales Thema für den sozialen Frieden und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in unserem Land“ handele (FAZ, 2019; vgl. zur weitgehenden grundsätzlichen Zustimmung der meisten Bundestagsfraktionen zu diesem Plan: Deutscher Bundestag, 2019, Plenarprotokoll 19/60, Tagesordnungspunkt 1).

- Der Begriff der **Lebensverhältnisse** wird dabei zumeist umfassend im Sinne des Sozialgefüges der Bevölkerung verstanden. Somit können sämtliche äußeren Faktoren, die die Lebensqualität des menschlichen Daseins beeinflussen, hierunter gefasst werden (Ewer, 2012, 2253).

- Die **Gleichwertigkeit** der Lebensverhältnisse verlangt eine Angleichung der unterschiedlichen Lebensniveaus bei möglichst weitgehender Erhaltung der identitätsbestimmenden Eigenheiten der einzelnen Gemeinwesen im Wirtschafts-, Sozial- und Rechtsleben (Oeter, in: Mangoldt et al., 2018, Art. 72 Rn. 101). Mit diesem Begriffsverständnis sollen innerstaatliche Vielfalt und föderaler Wettbewerb ermöglicht und einem zu starken formal-unitaristischen Kompetenzverständnis des Bundes vorgebeugt werden (Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu et al., 2018, Art. 72 Rn. 64). Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sieht die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse berührt, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Bundesländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“ (BVerfGE 106, 62 [144]; kritisch: Kersten, 2009, 26 f.).

- Die **Herstellung** gleichwertiger Lebensverhältnisse zielt auf die Herbeiführung eines bestimmten, gegenwärtig noch nicht beziehungsweise noch nicht in hinreichendem Maße bestehenden Zustands. Es geht also um mehr als die bloße Wahrung des Status

quo (Kahl, 2016, 9 f.). Der Gesetzgeber soll nicht nur konservierend, sondern auch aktiv verändernd und gestaltend tätig werden.

Vor diesem aktuellen politischen und begrifflichen Hintergrund sollen im Folgenden die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland näher beleuchtet werden.

2 Der „wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt“ als Ziel der Europäischen Union

Eine Verpflichtung des Staates zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse folgt nicht bereits aus dem Europäischen Unionsrecht. In Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 des EU-Vertrags (EUV) findet sich zwar die Unionszielbestimmung der Förderung des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ (ausführlich zu diesem Ziel: Kersten, 2006b, 248 ff.), die nicht nur die Europäische Union (EU), sondern im Anwendungsbereich der Verträge auch die Mitgliedstaaten bindet (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV: Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit). Diese Zielbestimmung fordert jedoch lediglich, dass sich die unterschiedlichen Teilräume in der EU funktional ergänzen und sich in die wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung des Gesamtraums einfügen. Unterschiedliche und differenzierte Entwicklungen innerhalb der einzelnen Teilräume werden dabei toleriert (Kersten, 2006a, 249). Die Unionszielbestimmung stellt somit ein Minus zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dar. Im Übrigen zielt Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 EUV in erster Linie auf eine finanzielle Förderung (Terhechte, in: Grabitz et al., 2018, Art. 3 EUV Rn. 56). Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse geht aber über eine finanzielle Förderung deutlich hinaus.

Das Ziel der Förderung des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ wird sodann konkretisierend im Kohäsionsziel des Art. 174 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) aufgegriffen, „um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern“. In allen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik soll die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftszweige und Regionen gesteigert und durch die Verbesserung der Bedingungen in den Regionen gewährleistet werden, dass in der Union insgesamt ein möglichst hoher Lebensstandard erreicht und erhalten wird (Kern/Eggers, in: Grabitz et al., 2018, Art. 174 AEUV Rn. 25). Das Kohäsionsziel eignet sich jedoch nur auf den ersten Blick als Grundlage für eine Gleichwertigkeitsverpflichtung für die Mitgliedstaaten. Die in Art. 176 ff. AEUV normierten Instrumente zur Umsetzung des Kohäsionsziels beschränken sich nämlich im Wesentlichen auf bloße Finanzhilfen. Gegen die Annahme einer Gleichwertigkeitsverpflichtung bezogen auf das Bundesgebiet Deutschlands spricht ferner, dass der Fokus des Kohäsionsziels auf der Entwicklung des Gebiets der Union als Ganzes liegt (näher zum Ganzen: Kahl, 2016, 14 ff.).

3 Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als eine vom Grundgesetz anerkannte Zielvorstellung

Das Grundgesetz (GG) enthält keine explizite Regelung eines Verfassungsprinzips oder Staatsziels „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse". Gleichwohl kommt der Gedanke der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in vielen Einzelbestimmungen des Grundgesetzes zum Ausdruck, weshalb zu fragen ist, ob sich hieraus im Wege einer wertenden Gesamtbetrachtung doch ein solcher (impliziter) Verfassungsauftrag ableiten lässt.

3.1 Bundesgesetzgebung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG)

Art. 72 Abs. 2 GG, der die sogenannte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 72, 74 GG) betrifft, spricht als einzige Grundgesetzbestimmung explizit von der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse": Der Bundesgesetzgeber kann in den in Art. 72 Abs. 2 GG enumerierten Bereichen tätig werden, wenn und soweit dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich ist. Diese Fassung löste am 15. November 1994 den bis dahin geltenden Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG ab, wonach dem Bund das Gesetzgebungsrecht zustand, „soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil […] 3. […] insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert".

Der Terminus der „Herstellung" bringt zum Ausdruck, dass die Vorschrift dynamisch, sprich auf Veränderung der bestehenden Umstände, angelegt ist. Das BVerfG hatte allerdings bereits den Begriff der „Wahrung" im früheren Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG weit ausgelegt: Dieser sei nicht nur auf eine den Erhalt des Status quo gerichtete bewahrende Politik gerichtet, sondern enthalte zudem ein starkes Moment politischer Gestaltung, sodass der Bundesgesetzgeber auch auf die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse hinwirken könne (zum Beispiel BVerfGE 13, 230 [233]). Mit der Einführung des eindeutigeren Begriffs der Herstellung sollte diese Rechtsprechung klarstellend anerkannt werden (Oeter, in: Mangoldt et al., 2018, Art. 72 Rn. 104).

Hintergrund für die Ablösung des Begriffs der „Einheitlichkeit" (der im Sinne formaler Gleichheit verstanden werden konnte; vgl. Selmer, 2009, 38) durch den der „Gleichwertigkeit" war die vom BVerfG bis dahin vorgenommene Auslegungspraxis. Alle Alternativen des Art. 72 Abs. 2 GG wurden nämlich vom Gericht sehr weit verstanden, wodurch sich die Bestimmung letztlich zu einem Katalysator für die Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet entwickelte (Stern, 1980, 597). Da Art. 72 Abs. 2 GG in seiner früheren Fassung zudem bereits ein „Bedürfnis" nach einer einheitlichen Regelung für

ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers ausreichen ließ, rechtfertigte der Einheitlichkeitstopos letztlich – im Sinne des Modells des unitarischen Bundesstaates – jeden rechtspolitischen Wunsch nach bundesgesetzlicher Regelung (Oeter, in: Mangoldt et al., 2018, Art. 72 Rn. 98).

Mittels der Einführung des Gleichwertigkeitsbegriffs sollten deshalb die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder im Interesse eines föderalen Wettbewerbs wieder gestärkt werden (Modell des Wettbewerbsföderalismus beziehungsweise kompetitiven Föderalismus). Das Niveau der kompetenziell legitimierten Vereinheitlichung wurde bewusst spürbar zurückgenommen (BVerfGE 106, 62 [144]). Regionalen Besonderheiten der Länder soll nunmehr durch den „bescheideneren" Begriff der Gleichwertigkeit Rechnung getragen werden (BVerfGE 106, 62 [143 f.]). Im Ergebnis wurden die Anforderungen für ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers mit der Neufassung erhöht, da die Länder eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eher erzielen können als eine Einheitlichkeit (Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu et al., 2018, Art. 72 Rn. 62; Wittreck, in: Dreier, 2015, Art. 72 Rn. 22: „substantielle Hürde"; vgl. zum Ganzen auch: Münch/Mager, 2016, 199 f.).

Damit wird zugleich deutlich, dass es sich bei Art. 72 Abs. 2 GG in der heutigen Fassung um eine Kompetenzausübungsschranke für den Bund handelt (BVerfGE 106, 62 [135]) und nicht – wie teilweise vertreten wird (vgl. Arndt, 1993, 362; Badura, 2018, 736; Kersten et al., 2016, 2) – um einen Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (näher: Kahl, 2016, 23 ff.). Gleichwohl zeigt die Bestimmung, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine vom Grundgesetz als legitim anerkannte politische Zielvorstellung des Gesetzgebers darstellt (Oeter, in: Mangoldt et al., 2018, Art. 72 Rn. 105; Rohlfs, 2008, 119). Auch das BVerfG bezeichnet alle drei Tatbestandsalternativen des Art. 72 Abs. 2 GG – bewusst zurückhaltend – nur als „Ziel", „Zielvorgabe" oder „Zielgröße", nicht aber als „Staatsziel" („Staatszielbestimmung") oder „(Verfassungs-)Prinzip".

3.2 Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG)

Gemäß Art. 91a GG wirkt der Bund auf den Gebieten der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie der Agrarstruktur und des Küstenschutzes bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, „wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben)". Letzteres ist der Fall, wenn die Länder die Aufgaben nicht selbst bewältigen können, die angestrebte Verbesserung somit von der Mitwirkung des Bundes abhängt (Glaser, in: Kahl et al., 2018, Art. 91a Rn. 50; Heun, in: Dreier, 2018, Art. 91a Rn. 12). Den Maßstab bildet die Angleichung der Lebensverhältnisse auf einem möglichst hohen Niveau im ganzen Bundesgebiet (Mager, in: Münch/Kunig, 2012, Art. 91a Rn. 9), wobei es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, hinsichtlich dessen dem Gesetzgeber ein (politischer) Beurteilungsspielraum zukommt und der daher nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar ist (Heun, in: Dreier, 2018, Art. 91a Rn. 12).

Aus der Bestimmung des Art. 91a GG folgt keine allgemeine Pflicht zur Beseitigung unangemessener Unterschiede in den Lebensverhältnissen im Sinne eines Vereinheitlichungsgebots (Reichel, 2009, 213). Das Merkmal statuiert lediglich eine notwendige Bedingung für die Mitwirkung des Bundes und grenzt hierdurch den Anwendungsbereich des Art. 91a GG im Sinne der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung (Grundsatz der Länderzuständigkeit, Art. 30, 70 ff. GG) ein (Rohlfs, 2008, 122). Die Bereiche der Gemeinschaftsaufgaben sind zudem eng begrenzt und abschließend in Art. 91a Abs. 1 GG aufgeführt. Wie in Kapitel 3.3.1 erwähnt, bestehen in der Bundesregierung gegenwärtig Überlegungen, den Katalog der in Art. 91a Abs. 1 GG genannten Gemeinschaftsaufgaben um die Aufgabe der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zwischen urbanem und ländlichem Raum zu ergänzen; hieraus kann zugleich im Umkehrschluss gefolgert werden, dass auch die Bundesregierung die geltende Verfassungslage – zutreffend – so auslegt, dass die Aufgabe der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse derzeit weder von Art. 91a GG noch von einer sonstigen Verfassungsnorm erfasst wird – denn ansonsten bedürfte es dieser Verfassungsänderung nicht.

3.3 Finanzverfassung (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2, 104b, 107 Abs. 2 GG)

Aus der Finanzverfassung des Grundgesetzes lässt sich ebenfalls kein Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ableiten. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG spricht zwar als einzige Grundgesetzbestimmung von der Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. Es handelt sich jedoch zum einen um eine höchst abstrakte und vage Regelung ohne normativ verbindliche Aussage und zum anderen um eine sehr spezielle Norm zur Umsatzsteuerverteilung. Ihr können keine weitergehenden, allgemeinen Regelungsgehalte entnommen werden (Hebeler, 2006, 307).

In Art. 104b GG, der den Bund zu Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen zum „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft“ ermächtigt, konnte sich die Einfügung des Topos der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse entstehungsgeschichtlich nicht durchsetzen (Rohlfs, 2008, 124). Die Bestimmung enthält zudem bereits ihrem Wortlaut nach („kann“) keinen Verfassungsauftrag. Es handelt sich vielmehr um eine reine Ermächtigungsnorm ohne Verpflichtungsgehalt (Hebeler, 2006, 310).

Die Bestimmung des Art. 107 Abs. 2 GG bezweckt einen „angemessenen Ausgleich“ der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder und könnte damit geeigneter Anknüpfungspunkt eines – zumindest finanzverfassungsrechtlichen – Gleichwertigkeitsgebots sein. Dagegen spricht jedoch, dass sich bei der Einführung der Bestimmung in das Grundgesetz der Versuch, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als Orientierungsmaßstab für den Finanzgesetzgeber aufzunehmen, gerade nicht durchsetzen konnte (Hebeler, 2006, 309). Zudem bezweckt Art. 107 Abs. 2 GG auch die Wahrung der Eigenstaatlichkeit und somit auch die Ermöglichung unterschiedlicher Entwicklung in den Ländern (Maunz, in: Maunz/Dürig, 2018, Art. 107 Rn. 9).

Das BVerfG legt die Bestimmung ebenfalls zurückhaltend aus: In der Norm verwirkliche sich zwar das bündische Prinzip des Einstehens der Länder füreinander, durch die Ausgleichspflicht sei jedoch nur eine Annäherung der Länder aneinander, nicht hingegen eine finanzielle Gleichstellung gefordert (BVerfGE 72, 330 [386 f.]). Art. 107 Abs. 2 GG gesteht dem Finanzgesetzgeber bei der Umsetzung des (horizontalen) Finanzausgleichs zudem einen weiten Handlungsspielraum zu. Daraus folgt, dass dieser zwar nicht dazu verpflichtet, jedoch durchaus berechtigt ist, den Finanzausgleich am Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse auszurichten (Hebeler, 2006, 309; vgl. auch Ernst, 1991, 1028).

3.4 Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)

Teilweise wird aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) ein Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse abgeleitet. Es wird argumentiert, das Sozialstaatsprinzip enthalte den Auftrag an den Gesetzgeber, soziale Chancengleichheit und gleichwertige Lebensverhältnisse für alle Bürger zu schaffen (Hübler et al., 1980, 43; Kersten et al., 2017, 189 f.; Kersten et al., 2015, 6 f.; Schuppli, 2016, 36 ff.).

Aus dem Sozialstaatsprinzip folgt jedoch lediglich ein unmittelbarer Verfassungsauftrag zur Gewährleistung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein (BVerfGE 125, 175 [222 f.]). Darüber hinaus sind ihm keine konkreten Vorgaben für einen sozialen Gleichwertigkeitsherstellungsauftrag des Staates zu entnehmen (Selmer, 2009, 40 f.). Legitimiert ist die Angleichung daher nur bis zu einem überall in Deutschland vorhandenen Mindestniveau, dem sogenannten sozialen Existenzminimum (Art. 20 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG). Was darüber hinausgeht, bedarf einer zusätzlichen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung (Fiege, 2000, 286). Jedenfalls intendiert das Sozialstaatsprinzip keineswegs die „Einebnung jedweder gesellschaftlicher Wohlstandsgefälle“ (Calliess, 2011, 41).

3.5 Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)

Vereinzelt wird das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) als Stütze für einen Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse herangezogen, da sich aus diesem gegenseitige Solidaritätsverpflichtungen zwischen Bund und Ländern zur Herstellung eines Mindestmaßes an Homogenität ergäben (Depenheuer, 1997, Rn. 29, 112).

Dem Bundesstaatsprinzip wohnt zwar der „Gedanke der Solidargemeinschaft“ beziehungsweise das „bündische Prinzip des Einstehens füreinander“ inne (BVerfGE 86, 148 [214]). So erkennt auch das BVerfG das Gleichwertigkeitspostulat als „bundesstaatliches Rechtsgut“ an (BVerfGE 106, 62 [144]). Dies stellt jedoch nur eine Leitidee des Bundesstaatsprinzips dar, die mit anderen föderalen Leitideen (näher dazu: Robbers, in: Kahl et al., 2018, Art. 20 Rn. 1036 ff.) konkurriert. Das Bundesstaatsprinzip beruht ebenso auf

der einzelstaatlichen Autonomie der Länder sowie der regionalen Unterschiedlichkeit der öffentlichen Aufgabenerledigung und somit gerade auch auf der Vielfalt der Lebensbedingungen (Arndt, 1993, 361). Dies bestätigt das BVerfG, das den Sinn der föderalen Verfassungssystematik darin erblickt, den Ländern eigenständige Kompetenzräume für differenzierte Regelungen zu eröffnen. Daraus könnten durchaus Ungleichheiten und Nachteile für einzelne Länder erwachsen, was die Länder jedoch grundsätzlich in eigener Verantwortung zu bewältigen hätten (BVerfGE 112, 226 [248]). Mehr als eine Rücksichtnahme im Sinne einer Solidarität im Hinblick auf das legitime Interesse an einer Grundversorgung mit den für annähernd gleichwertige Lebensverhältnisse erforderlichen Mindestvoraussetzungen lässt sich dem Bundesstaatsprinzip demzufolge nicht entnehmen (Oeter, 1998, 541).

3.6 Eisenbahn, Post und Telekommunikation (Art. 87e Abs. 4, 87f Abs. 1 GG)

Enge sachliche Bezüge zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weisen Art. 87e Abs. 4 und Art. 87f Abs. 1 GG auf, die in den Bereichen Eisenbahn, Post und Telekommunikation das Ziel verfolgen, eine wettbewerbliche Leistungserbringung bei gleichzeitiger flächendeckender, angemessener und ausreichender Grundversorgung zu gewährleisten (BVerfGE 108, 370 [393 f.]). Vor allem die zurückhaltende Formulierung des Art. 87f Abs. 1 GG („angemessene und ausreichende“ statt etwa „bestmögliche“) zeigt allerdings, dass dabei nur ein moderates Maß an Gewährleistung im Sinne einer Grundversorgung mit der notwendigen Infrastruktur gefordert wird (Hebeler, 2006, 317). Für andere Bereiche der Daseinsvorsorge (zum Begriff: Kersten, 2017, Spalte 1167 ff.; Kersten, 2009, 27 ff.) wurden keine vergleichbaren Regelungen in das Grundgesetz aufgenommen. Daher können die Art. 87e Abs. 4, 87f Abs. 1 GG nicht als Grundlage für ein allgemeines Infrastrukturgewährleistungsrecht oder gar ein Staatsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse herangezogen werden (Schuppli, 2016, 30).

3.7 Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG)

Für einen aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundrecht (Art. 3 Abs. 1 GG) abgeleiteten Anspruch des Einzelnen auf Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse kommen lediglich derivative Leistungsrechte in Form von Teilhaberechten in Betracht. Deren Wirkung ist allerdings begrenzt: Nach der Rechtsprechung des BVerfG bleibt es stets dem Gesetzgeber überlassen, ob und wieweit er Teilhaberechte gewähren möchte (BVerfGE 33, 303 [331]). Der Einzelne hat lediglich in dem Umfang ein Recht auf gleiche Zuteilung staatlicher Leistungen, wie solche Leistungen bereits einfachgesetzlich vorgesehen sind; dagegen hat er keinen Anspruch auf Bereitstellung neuer oder zusätzlicher Leistungen durch den Staat (sogenannte originäre Leistungsrechte). Ansonsten wäre der Haushaltsgesetzgeber in seiner politischen Gestaltungsfreiheit unzumutbar beschränkt (Arndt, 1993, 361). Ferner wäre der Staat schlichtweg – vor allem finanziell – überfordert, wenn ihm aus Art. 3 Abs. 1 GG die Aufgabe erwachsen würde, für jeden Bürger in Deutschland

dieselben Voraussetzungen zu schaffen (Arndt, 1993, 361); folglich steht auch das Fiskalinteresse der Annahme originärer Leistungsrechte entgegen.

Im Übrigen ist noch zu beachten: Bei einer Abweichung der Gesetzgebung eines Bundeslandes von der Gesetzgebung anderer Länder kommt Art. 3 Abs. 1 GG von vornherein nicht zur Anwendung (BVerfGE 33, 303 [352]). Mit Rücksicht auf die föderale Struktur, die gerade auf Vielfalt und Uneinheitlichkeit angelegt ist, verlangt Art. 3 Abs. 1 GG nämlich insoweit keine Uniformität (Kloepfer, 2011, 712; Oeter, 1998, 540 f.).

3.8 Zwischenfazit

Das Grundgesetz enthält kein Staatsziel beziehungsweise keinen rechtlich bindenden Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Es verpflichtet den Staat lediglich, eine gewisse Grundversorgung der Bevölkerung, insbesondere bereichsspezifisch in gewissen Infrastrukturbereichen, sicherzustellen. Die vielfältigen Verfassungsbestimmungen, in denen die gleichwertigen Lebensverhältnisse ex- oder implizit zum Ausdruck kommen, zeigen indes, dass deren Herstellung durchaus eine vom Grundgesetz als legitim anerkannte politische Zielvorstellung respektive Leitlinie für das staatliche Handeln – insbesondere des Gesetzgebers – darstellt. Im Sinne eines bündischen Einstehens füreinander bildet die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dabei jedoch nur eine unter mehreren föderalen Leitideen, die miteinander in Konflikt treten und dann durch Abwägung zum Ausgleich zu bringen sind.

4 Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel einzelner Landesverfassungen

Anders als das Grundgesetz enthalten einige Landesverfassungen (LV) explizit die Forderung nach der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 LV Bayern, Art. 65 Abs. 1 LV Berlin, Art. 44 LV Brandenburg, Art. 65 Abs. 3 LV Bremen). Erklären lässt sich dies mit spezifischen Problemen der jeweiligen Länder: Landflucht und Überlastung der Ballungszentren (insbesondere München) in Bayern, Folgen der Wiedervereinigung in Berlin, Zwei-Städte-Staatlichkeit Bremens mit stark divergierenden sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen, strukturschwache Grenzregionen zu Polen in Brandenburg.

Die landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen normieren die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Staatsziel im Sinne eines objektiven Förderauftrags. Der Auftrag richtet sich an alle drei Landesstaatsgewalten und verpflichtet diese, aktiv auf die Verwirklichung des Staatsziels hinzuwirken und diesem bei ihren Handlungen ein besonderes Gewicht beizumessen. Den Landesstaatsorganen, vor allem dem Gesetzgeber,

kommt dabei aber ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Die landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen normieren zudem keine Grundrechte, auf die sich der Einzelne vor Gericht berufen könnte, sondern sind rein objektives Recht (vgl. zu Bayern: Holzner, 2014, Art. 3 Rn. 9a, 97 ff.; zu Bremen: Hellermann, in: Fischer-Lescano et al., 2016, Art. 65 Rn. 17 ff., 29 f.; zu Berlin: Michaelis-Merzbach, in: Driehaus, 2009, Art. 65 Rn. 1; zu Brandenburg: Lieber, in: Lieber et al., 2012, Art. 44).

Im Bundesstaat kommt den Bundesländern Verfassungsautonomie zu. Für das Verhältnis zwischen Bundes- und Landesverfassungsrecht gilt jedoch der Grundsatz des Vorrangs des Grundgesetzes, wie er unter anderem in der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommt. Das Homogenitätsgebot schränkt die Verfassungsautonomie der Länder allerdings nur insoweit ein, als ihre Verfassungen den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats entsprechen müssen (Kloepfer, 2011, 94 f.). Wie in Kapitel 3.3.4 und 3.3.5 gesehen, stellt die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch nach dem Grundgesetz ein legitimes Ziel dar, dessen Grundgedanke unter anderem im Sozial- und Bundesstaatsprinzip wiederzufinden ist. Die landesverfassungsrechtliche Statuierung eines Staatsziels „gleichwertige Lebensverhältnisse“ steht folglich mit dem Homogenitätsgebot gemäß Art. 28 Abs. 1 GG im Einklang.

5 Verfassungsrechtlicher Handlungsrahmen bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

5.1 Wahrung der Kompetenzordnung

Dem Gleichwertigkeitsziel kommt keine kompetenzbegründende Wirkung zu. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse kann zwar als Anlass beziehungsweise Ziel des staatlichen Tätigwerdens dienen und die Inanspruchnahme einer Kompetenz rechtfertigen. In den Fällen des Art. 72 Abs. 2 GG und des Art. 91a GG dient das Erfordernis der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beziehungsweise die Verbesserung der Lebensbedingungen sogar als zwingendes Tatbestandsmerkmal, das für ein Tätigwerden des Bundes erfüllt sein muss (vgl. Kapitel 3.3.1 und 3.3.2). Das Gleichwertigkeitsziel ist jedoch nicht dazu in der Lage, eine eigenständige Kompetenz eines Hoheitsträgers zu begründen, auf die dieser sein Tätigwerden stützen kann. Bund, Länder und Kommunen haben sich daher bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse an die allgemeine bundesstaatliche Kompetenzordnung zu halten. Diese ergibt sich aus Art. 30, 70 ff., 83 ff. GG sowie daneben aus der jeweiligen Landesverfassung (näher: Schuppli, 2016, 72 ff., 83 f.).

5.2 Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG)

Bei der Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels nehmen – neben Bund und Ländern – die Kommunen eine Schlüsselrolle wahr (Schuppli, 2016, 78). Zentrale Rechtsgrundlage für das Handeln der Gemeinden bildet die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG beziehungsweise entsprechendes Landesverfassungsrecht). Danach haben die Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu erledigen.

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“ (BVerfGE 79, 127 [151 f.]). Die Gemeinden können sich jeglicher Aufgaben, die die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffen, annehmen (Grundsatz der Allzuständigkeit). Aufgaben können ihnen auch durch den Gesetzgeber zugewiesen werden (Pflichtaufgaben; näher dazu: Geis, 2016, 63 f.). Bei der Ausübung ihrer Aufgaben sind die Gemeinden grundsätzlich frei (Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit), allerdings eingeschränkt durch die Gesetzesbindung (vgl. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG: „im Rahmen der Gesetze“; näher: Geis, 2016, 42 ff.).

Zu den Gemeindeaufgaben gehören beispielsweise die städtebauliche Planung, die kommunale Daseinsvorsorge sowie die kommunale Wirtschaftsförderung (vgl. die Aufzählung der wichtigsten Aufgabenfelder der Gemeinden bei Burgi, 2015, 58 ff.). Mittels Wahrnehmung unter anderem dieser Aufgaben können die Gemeinden dazu beitragen, strukturschwache (ländliche) Regionen zu stärken und auf diese Weise für ihren Raum gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Dies soll anhand zweier Beispiele verdeutlicht werden.

Herstellung und Verbesserung kommunaler Infrastruktur

Bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird vor allem der Errichtung und dem Ausbau von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in strukturschwachen Regionen eine bedeutende Rolle zugesprochen (Kersten et al., 2017, 189 f.). Insbesondere durch eine für sämtliche Einwohner unter zumutbaren Bedingungen erreichbare und mit anderen Regionen vergleichbare Infrastruktur sollen die Lebensverhältnisse denen in anderen Regionen angeglichen werden (Schuppli, 2016, 118 f.).

Hierbei kommt den Gemeinden eine zentrale Bedeutung zu, da sie im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie für die Daseinsvorsorge auf lokaler Ebene verantwortlich sind. Dieser Verantwortung werden die Gemeinden insbesondere durch die Schaffung und Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen (zum Beispiel Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, öffentlicher Personennahverkehr – ÖPNV, Krankenhäuser, Pflegeheime, Schulen, Kindertagesstätten) gerecht (Burgi, 2015, 59 f.; Schuppli, 2016,

116 ff.). Eine besondere praktische Herausforderung für die Kommunen sind dabei jedoch die unterschiedliche Leistungsfähigkeit sowie die insgesamt begrenzten Ressourcen der Gemeinden (Kluth, 2014, 34 f.).

Ein aktuelles Beispiel der Bemühungen der Gemeinden um gleichwertige Lebensverhältnisse stellt das Konzept der „Bürgerbusse“ oder „Anruf-Sammeltaxis“ dar, die als Ergänzung zum regulären ÖPNV dienen und zumeist von bürgerschaftlichen Initiativen organisiert werden. Auf diese Weise sollen Lücken im Netz des regulären ÖPNV geschlossen werden, die sich etwa aus der Abgelegenheit einzelner Gemeinden ergeben, um deren Bewohnern eine bessere Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen (etwa Supermärkte, Banken, Arztpraxen) zu garantieren (näher: Schuppli, 2016, 152 ff.).

Kommunale Wirtschaftsförderung

Auch die kommunale Wirtschaftsförderung, die die Gemeinden aufgrund ihrer Selbstverwaltungsgarantie eigenständig wahrnehmen können (Knemeyer, 1989, 94), leistet einen wichtigen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Sie dient der Erhaltung und Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen in der Kommune, der Sicherung der örtlichen Wirtschafts- und Steuerkraft, der wirtschaftlichen Unabhängigkeit sowie der Wettbewerbsfähigkeit und Daseinsvorsorge der Gemeinden (Thiele, 2011, § 5 Rn. 4.2). Hierdurch kann die kommunale Wirtschaftsförderung dazu beitragen, strukturschwachen Regionen zu einem ökonomischen und sozialen Aufschwung zu verhelfen. Die Wirtschaftsförderung umfasst grundsätzlich sämtliche Maßnahmen, die den Zweck verfolgen, die Standort- und Rahmenbedingungen für das Wirtschaften von privaten und kommunalen Unternehmen zu verbessern (Knemeyer, 1989, 99). Den Gemeinden kommt hinsichtlich der Auswahl der Handlungsmittel ein weiter Gestaltungsspielraum zu (Schenek, 2014, 1143). In der Regel wird zwischen direkten und indirekten Maßnahmen der Wirtschaftsförderung unterschieden:

- Indirekte Maßnahmen greifen mittelbar in den Wirtschaftsprozess ein. Beispiele wären die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen bei der Städtebauplanung (zum Beispiel Ausweisung von Gewerbegebieten in Bauleitplänen), die Gestaltung der Hebesätze von Gewerbe- oder Grundsteuer oder die Beratung von Unternehmen bei der Ansiedlung in der Gemeinde.

- Direkte Fördermaßnahmen greifen unmittelbar durch Investitionshilfen (Subventionen) in den Wirtschaftsprozess ein (Schenek, 2014, 1143 ff.; Thiele, 2011, § 5 Rn. 4.2). Die direkten Fördermaßnahmen unterliegen jedoch zahlreichen rechtlichen Beschränkungen – insbesondere dem restriktiven EU-Beihilfenrecht, sofern sie bestimmte Bagatellgrenzen überschreiten (Art. 107 f. AEUV); dies gilt auch für die Förderung öffentlicher (kommunaler) Unternehmen (Art. 106 Abs. 1 AEUV), wobei es für Unternehmen der Daseinsvorsorge Ausnahmen gibt (Art. 106 Abs. 2 AEUV; sogenannte „Altmark Trans“-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs [EuGH], vgl. EuGH, Rechtssache C-280/00, ECLI:EU:C:2003:45).

5.3 Weiter Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels

Die zuständigen Bundes- und Landesverfassungsorgane insbesondere auf der Gesetzgebungs-, aber auch auf der Regierungsebene haben bei der Verwirklichung des Gleichwertigkeitsziels einen sehr weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum. Die Normen des Grundgesetzes, in denen der Gleichwertigkeitsgedanke zum Ausdruck kommt, geben ihnen keinen klaren Handlungsauftrag vor (vgl. Kapitel 3.3.4).

Im Grundsatz ähnlich – wenngleich etwas anders – ist die Situation in den Ländern, die eine allgemeine Gleichwertigkeitsstaatszielbestimmung in ihrer Landesverfassung kennen. Hier ist die Landesstaatsgewalt (wiederum vor allem der Gesetzgeber) zwar zum Tätigwerden verpflichtet („Ob“). Hinsichtlich des „Wie“ der Umsetzung der Staatszielbestimmung verfügt sie jedoch gleichfalls über ein Ermessen (vgl. Kapitel 3.3.4).

Die genannten Gestaltungsspielräume beziehen sich in erster Linie auf die Instrumente zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels. Der Gesetzgeber kann zum Beispiel zu steuernden, zwingenden oder planenden Instrumenten greifen, je nachdem welche Instrumente er nach seinem (politischen) Ermessen für förderlich erachtet (Schuppli, 2016, 93 f.). Dabei ist zu bedenken, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse stets nur eines von vielen verfassungsrechtlich anerkannten Zielen und lediglich eine unter mehreren Leitideen in unserem Bundesstaatsverständnis darstellt, das mit anderen, teilweise gegenläufigen Zielen konkurriert (zum Beispiel Wettbewerbsföderalismus) und vom Gesetzgeber daher mit diesen durch Abwägung in einen angemessenen Ausgleich zu bringen ist (Kahl, 2016, 64; Hebeler, 2006, 319 f.).

Im Rahmen des exekutiven, insbesondere des administrativen Handelns ist das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ebenfalls zu berücksichtigen, etwa im Rahmen von Ermessens- und Abwägungsentscheidungen (Schuppli, 2016, 98 ff.). Auch hier stellt das Gleichwertigkeitsziel allerdings regelmäßig nur einen von vielen Belangen dar.

6 Fazit

Aus dem Grundgesetz sowie aus den meisten Landesverfassungen ergibt sich kein allgemeines Staatsziel respektive kein Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Lediglich die Länder Bayern, Berlin, Brandenburg und Bremen sind aufgrund des in ihre Landesverfassungen aufgenommenen Staatsziels „gleichwertige Lebensverhältnisse“ rechtlich verpflichtet, im Sinne eines objektiven Förderungsauftrags (Optimierungsgebot) aktiv zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse tätig zu werden und zugleich alles zu unterlassen, was die Erreichung dieses Ziels unmöglich machen oder wesentlich erschweren könnte.

Die zahlreichen, überwiegend nur bereichsspezifischen Grundgesetzbestimmungen, in denen der Gedanke der gleichwertigen Lebensverhältnisse ex- oder implizit zum Ausdruck kommt, zeigen jedoch, dass dieser eine vom Grundgesetz als legitim anerkannte politische Zielvorstellung ist.

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist somit nach derzeit geltendem Bundesverfassungsrecht grundsätzlich keine obligatorische, sondern nur eine legitime fakultative Aufgabe der Staatsgewalt. Wollte die Politik dies ändern und einen rechtsverbindlichen allgemeinen Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse etablieren, so bedürfte es hierfür einer Verfassungsänderung mit Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat (Art. 79 Abs. 2 GG) mit dem Ziel etwa einer Aufnahme der gleichwertigen Lebensverhältnisse zwischen urbanem und ländlichem Raum als zusätzliche Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern gemäß Art. 91a Abs. 1 GG, wie kürzlich von den Bundesministern Klöckner und Seehofer ins Spiel gebracht (vgl. Kapitel 3.1).

Die Verwirklichung der auf Bundesebene bislang nur fakultativen Verfassungsaufgabe der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse liegt naturgemäß in der sehr weitgehenden Einschätzungsprärogative der zuständigen Verfassungsorgane (insbesondere Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung). Aber selbst auf Ebene der Länder, die ein allgemeines Staatsziel „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ kennen, sind die zuständigen Verfassungsorgane (insbesondere Landtag und Landesregierung) zwar grundsätzlich an dieses Ziel rechtlich gebunden („Ob“ der Zielverwirklichung). Sie verfügen aber bei der konkreten Umsetzung („Wie“) im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen über einen weiten Gestaltungsspielraum. Zu bedenken ist, dass das Gleichwertigkeitsziel lediglich eine von vielen verfassungsrechtlichen Zielvorstellungen ist (Grundsatz der Einheit der Verfassung), weshalb der Gesetzgeber diese (teilweise kollidierenden) Ziele im Wege der gerechten Abwägung zu einem schonenden Ausgleich zu bringen hat, bei dem nach Möglichkeit nicht ein Ziel einseitig zulasten des anderen bevorzugt werden darf (Grundsatz der praktischen Konkordanz).

Eine wichtige Rolle bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse spielen schließlich die Gemeinden. Sie können – in Ergänzung zu den Aktivitäten des Bundes und vor allem der Länder – im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie wesentliche Beiträge zur Zielverwirklichung leisten, insbesondere mittels Infrastrukturausbau und Wirtschaftsförderung.

Zusammenfassung

- Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verlangt eine Angleichung der unterschiedlichen Lebensniveaus in Deutschland, jedoch unter möglichst weitgehender Erhaltung der identitätsbestimmenden sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Eigenheiten der Regionen.

- Aus dem Europäischen Unionsrecht folgt keine Rechtspflicht der Mitgliedstaaten, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen.

- Aus dem Grundgesetz ergibt sich kein allgemeines Staatsziel und mithin kein normativ verbindlicher („obligatorischer") allgemeiner Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dies gilt auch für die ganz überwiegende Zahl der Landesverfassungen.

- Lediglich vier Landesverfassungen (Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen) enthalten ein allgemeines Staatsziel „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse", welches die Landesstaatsgewalten verpflichtet, im Interesse einer gerechten Ressourcenverteilung tätig zu werden, ohne dabei jedoch die Einzelheiten (insbesondere Mittel, Schwerpunkte, Zeithorizonte und dergleichen) der Zielverwirklichung vorzugeben. Vielmehr verfügt die jeweilige Landesstaatsgewalt (insbesondere der Landesgesetzgeber) hinsichtlich des „Wie" der Umsetzung des Staatsziels über ein weites Ermessen. Grundrechte des Einzelnen ergeben sich aus dem Staatsziel nicht.

- Die verschiedenen, überwiegend nur bereichsspezifischen Grundgesetzbestimmungen, in denen der Gedanke der gleichwertigen Lebensverhältnisse explizit oder (regelmäßig) implizit zum Ausdruck kommt, zeigen, dass es sich hierbei um eine legitime politische Zielvorstellung („fakultative Aufgabe des Staates") handelt.

- Bund, Länder und Gemeinden können im Rahmen ihrer jeweiligen, ihnen vom Grundgesetz und der jeweiligen Landesverfassung zugewiesenen Kompetenzen zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels tätig werden. Ihnen kommt hierbei ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu.

- Die Kommunen können im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie dazu beitragen, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Wichtige Aufgabenfelder sind hierbei die Errichtung und Verbesserung kommunaler Infrastruktur sowie die kommunale Wirtschaftsförderung.

Literatur

Arndt, Hans-Wolfgang, 1993, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: Juristische Schulung, 33. Jg., Nr. 5, S. 360–364

Badura, Peter, 2018, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München

Bundesregierung, 2018, Kommission eingesetzt. Gleichwertige Lebensverhältnisse schaffen, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2018/07/2018-07-18-gleichwertige-lebensverhaeltnisse.html [11.9.2018]

Burgi, Martin, 2015, Kommunalrecht, München

Calliess, Christian, 2011, Innovationsföderalismus und nachhaltige Finanzverfassung, in: Kahl, Wolfgang (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, Tübingen, S. 25–44

CDU / CSU, 2017, Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017–2021, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=9932 [11.9.2018]

CDU / CSU / SPD, 2018, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=AFE6E9684C7EE6B297A2EEC51D306427.s2t2?__blob=publicationFile&v=6 [11.9.2018]

Depenheuer, Otto, 1997, Das soziale Staatsziel und die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West (§ 204), in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX, Heidelberg

Deutscher Bundestag, 2019, Stenografischer Bericht, 60. Sitzung vom 7.11.2018, Plenarprotokoll 19/60, Berlin

Dreier, Horst (Hrsg.), 2015, Grundgesetz. Kommentar, Bd. II, Tübingen

Dreier, Horst (Hrsg.), 2018, Grundgesetz. Kommentar, Bd. III, Tübingen

Driehaus, Hans-Joachim (Hrsg.), 2009, Verfassung von Berlin. Taschenkommentar, Baden-Baden

Ernst, Werner, 1991, Die Alternative: Neugliederung des Bundesgebiets, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 106. Jg., Nr. 19, S. 1024–1031

Ewer, Wolfgang, 2012, Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Einführung des Betreuungsgelds?, in: Neue Juristische Wochenschrift, 65. Jg., Nr. 31, S. 2251–2255

FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2018, Kommission für Gleichwertigkeit nimmt Arbeit auf, Nr. 225, 27.9.2018, S. 4

FAZ, 2019, Julia Klöckner und Horst Seehofer: Was die Heimatpolitik schaffen soll, Nr. 28, 2.2.2019, S. 8

Fiege, Carsten, 2000, Angleichung der Lebensverhältnisse durch Verkürzung des Rechtsschutzes? Zur Legitimation der Rechtsschutzverkürzungen in den neuen Bundesländern im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Forderung nach Angleichung der Lebensverhältnisse, in: Landes- und Kommunalverwaltung, 10. Jg., Nr. 7, S. 285–289

Fischer-Lescano, Andreas et al. (Hrsg.), 2016, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen. Handkommentar, Baden-Baden

Geis, Max-Emanuel, 2016, Kommunalrecht, München

Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin (Hrsg.), 2018, Das Recht der Europäischen Union, Bd. 1 und 2, München

Hebeler, Timo, 2006, Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Grundgesetz, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 21. Jg., Nr. 4, S. 301–320

Holzner, Thomas, 2014, Verfassung des Freistaates Bayern unter besonderer Berücksichtigung der Staats- und Kommunalverwaltung, Wiesbaden

Hübler, Karl-Hermann / Scharmer, Eckart / Weichtmann, Klaus / Wirz, Stefan, 1980, Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Hannover

Kahl, Wolfgang, 2016, „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter dem Grundgesetz. Eine kritische Analyse, Heidelberg

Kahl, Wolfgang / Waldhoff, Christian / Walter, Christian (Hrsg.), 2018, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg

Kersten, Jens, 2006a, Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Der „wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt“ als neue Leitvorstellung für die Raumplanung, in: Umwelt- und Planungsrecht, 26. Jg., Nr. 7, S. 245–252

Kersten, Jens, 2006b, Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis?, in: Raumforschung und Raumordnung, 64. Jg., Nr. 4, S. 245–257

Kersten, Jens, 2009, Wandel der Daseinsvorsorge. Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion, in: Neu, Claudia (Hrsg.), Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, Wiesbaden, S. 22–38

Kersten, Jens, 2017, Daseinsvorsorge, in: Görres-Gesellschaft / Herder Verlag (Hrsg.), Staatslexikon. Recht. Wirtschaft. Gesellschaft, Bd. 1, Freiburg

Kersten, Jens / Neu, Claudia / Vogel, Berthold, 2015, Der Wert gleicher Lebensverhältnisse, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), gute gesellschaft – soziale demokratie 2017 plus, Bonn

Kersten, Jens / Neu, Claudia / Vogel, Berthold, 2016, Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), WISO direkt, Nr. 16, Bonn, S. 1–4

Kersten, Jens / Neu, Claudia / Vogel, Berthold, 2017, Gleichwertige Lebensverhältnisse. Mindeststandards allein genügen nicht, in: Arch+, Nr. 228, S. 188–191

Kloepfer, Michael, 2011, Verfassungsrecht I. Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, München

Kluth, Winfried, 2014, Der demographische Wandel als Herausforderung für das Recht, Sankt Augustin

Knemeyer, Franz-Ludwig, 1989, Kommunale Wirtschaftsförderung, in: Wirtschaft und Verwaltung, Nr. 2, S. 92–102

Lieber, Hasso / Iwers, Steffen J. / Ernst, Martina (Hrsg.), 2012, Verfassung des Landes Brandenburg. Kommentar, Wiesbaden

Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian / Huber, Peter / Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), 2018, Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, München

Maunz, Theodor / Dürig, Günter (Begründer), 2018, Grundgesetz. Kommentar, Bd. VII, München

Münch, Ingo von / Kunig, Philip (Hrsg.), 2012, Grundgesetz. Kommentar, München

Münch, Ingo von / Mager, Ute (Hrsg.), 2016, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge, Stuttgart

Oeter, Stefan, 1998, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zu Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz, Tübingen

Reichel, Susanne, 2009, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Verfassungsauftrag und Raumordnungsrecht, München

Rohlfs, Thilo, 2008, Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – ein Verfassungsprinzip des Grundgesetzes?, Frankfurt am Main

Schenek, Kai-Markus, 2014, Kommunale Wirtschaftsförderung und EU-Beihilfe – ein Widerspruch?, in: Die Gemeinde (BWGZ), Nr. 20, S. 1143–1148

Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Hofmann, Hans / Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), 2018, Grundgesetz. Kommentar, Köln

Schuppli, Martin, 2016, Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Sozialstaatliches Gebot und Ordnungsidee des Verwaltungsrechts – dargestellt unter besonderer Berücksichtigung des Schulwesens, Tübingen

Selmer, Peter, 2009, Folgen der neuen Abweichungsgesetzgebung der Länder – Abschied vom Leitbild „gleichwertiger Lebensverhältnisse?“, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 24. Jg., Nr. 1, S. 33–44

SPD, 2017, Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Regierungsprogramm/SPD_Regierungsprogramm_BTW_2017_A5_RZ_WEB.pdf [11.9.2018]

Stern, Klaus, 1980, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München

Thiele, Robert, 2011, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz. Kommentar, Kiel

Kapitel 4

Daseinsvorsorge: Schlüssel für gleichwertige Lebensverhältnisse?

Peter Dehne

1	Daseinsvorsorge: Begriff und Bedeutung	68
2	Alterung als zentrale Herausforderung für die Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen	69
3	Gehen, Kommen, Bleiben – Wanderungsverhalten und Wanderungsmotive	72
4	Räumliche Uneindeutigkeiten	74
5	Vielfalt und Komplexität in der Daseinsvorsorge	75
6	Kommunale Verantwortung, Ermöglichung und Differenzierung	78
7	Perspektivenwechsel in der Regionalpolitik	80
Zusammenfassung		81
Literatur		82

Eine frühere Fassung dieses Beitrags wurde bereits in der Zeitschrift „Wirtschaftsdienst“ veröffentlicht: Dehne, Peter, 2019, Perspektivwechsel in der Regionalpolitik: Daseinsvorsorge als gesellschaftliche Aufgabe, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 13, Sonderheft, S. 56–64.

1 Daseinsvorsorge: Begriff und Bedeutung

Daseinsvorsorge gilt in Deutschland als eine wichtige Grundlage für gleichwertige Lebensverhältnisse. „Sie prägt die Lebenswirklichkeit und -qualität der Menschen vor Ort wesentlich“ (BBSR, 2017, 6). Auch die Enquetekommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ des Bayerischen Landtages sieht in einer staatlich garantierten raumbezogenen Grundsicherung im Sinne einer grundlegenden Ausstattung und Erreichbarkeit von Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge eine wesentliche Voraussetzung für räumliche Gerechtigkeit (Koppers et al., 2018). Der Blick in den Regionen auf die demografische Situation und die Gestaltbarkeit der Daseinsvorsorge zeigt jedoch Vielfalt, Uneindeutigkeit und Unübersichtlichkeit. Sicher scheint hingegen die besondere Verantwortung der Kommunen.

Noch Anfang der 1990er Jahre war der Begriff der Daseinsvorsorge in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. Erst mit der öffentlichen Diskussion um den demografischen Wandel und seine Folgen für die regionalen Lebensverhältnisse wurde die gesellschaftliche Relevanz von technischer und sozialer Versorgung deutlicher. Spätestens mit den Äußerungen des damaligen Bundespräsidenten Horst Köhler in einem Focus-Interview im September 2004 zu den großen Unterschieden in den Lebensverhältnissen (Köhler, 2004), die sich nicht ohne ungleiche Schuldenlast ausgleichen ließen, war die Debatte in der breiten Öffentlichkeit angekommen. Daseinsvorsorge wird seitdem eng mit den demografischen Veränderungen in Deutschland und der Spreizung in Wachstums- und Schrumpfungsregionen verbunden. Sie wird vielfach als Schlüssel für die Entwicklung oder Stabilisierung strukturschwacher ländlicher Regionen angesehen.

Ganz allgemein umfasst Daseinsvorsorge die öffentlichen Güter und Dienstleistungen, die dem Gemeinwohl und der Lebensentfaltung der Menschen dienen. Dazu zählen etwa die Versorgung mit Wasser und Elektrizität, die Abwasser- und Abfallentsorgung oder auch soziale Dienste in den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung. Bereits im 19. Jahrhundert dienten die öffentlichen Dienstleistungen der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion (Ambrosius, 2008).

Ein differenziertes Konzept fehlt allerdings genauso wie eine eindeutige Zuordnung von konkreten Diensten und Leistungen zur öffentlichen Daseinsvorsorge. Die Gesetzgebung beschränkt sich in bundes- und landesrechtlichen Regelungen oft auf die Feststellung, dass eine Aufgabe zur Daseinsvorsorge gehört. Vieles – wie zum Beispiel Schulversorgung, Kinderbetreuung, Pflegeversorgung oder Brandschutz – ist spezialgesetzlich geregelt. Der Begriff der Daseinsvorsorge bleibt unscharf und vieldeutig, mit den damit verbundenen Stärken und Schwächen.

Am deutlichsten beziehen noch die Raumordnung und das Raumordnungsgesetz (ROG) Stellung. Aus Sicht der räumlichen Planung ist Daseinsvorsorge die flächendeckende

Versorgung mit vom Gesetzgeber als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu sozial verträglichen Preisen und mit angemessener Erreichbarkeit (Einig, 2008; BBSR, 2012). Das ROG fordert entsprechend, die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und deren Erreichbarkeit für alle Bevölkerungsgruppen in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG). Damit soll die Chancengerechtigkeit vor allem in dünn besiedelten Räumen gesichert werden. Es geht also um räumliche Gerechtigkeit unter dem Leitbild der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG). Damit wird impliziert, dass durch die Sicherung einer Grundausstattung an Daseinsvorsorge der räumliche Zusammenhalt und die Teilhabechancen des Einzelnen gewährleistet und im besten Fall weitere Entleerungs- und Peripherisierungsprozesse gestoppt werden können.

Im Prinzip kommt der Daseinsvorsorge damit eine doppelte strategische Bedeutung zu: Zum einen bestimmt sie für den Einzelnen ganz wesentlich die Rahmenbedingungen zum Leben, seine Chancen zur Selbstverwirklichung und seine Lebensqualität. Zum anderen beeinflusst die Qualität der Daseinsvorsorge ebenso wesentlich die Standortqualität und damit die Zukunftschancen eines Ortes oder einer Region. Verlieren die Angebote und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge ihre Tragfähigkeit und werden brüchig, kann dies Peripherisierungsprozesse verstärken und die Lebensbedingungen verschlechtern. Betroffen sind dann vor allem die Bevölkerungsgruppen, die aufgrund ihrer gesundheitlichen und sozialen Lebenslage diese Einschränkungen nur bedingt kompensieren können. Gern wurde und wird in diesem Zusammenhang das Bild von sich entleerenden Regionen in der Abwärtsspirale bemüht, die gesellschaftlich und ökonomisch marginalisiert und abgekoppelt sind. Aber: Ist das tatsächlich so? Verlassen weiterhin viele Menschen die ländlichen Räume, weil sie keine Arbeit finden und die Versorgungslage schlecht ist?

Bevor wir uns weiter mit der Ausgestaltung und den Trägern der Daseinsvorsorge beschäftigen (Kapitel 4.5), soll zunächst geklärt werden, wie der Zusammenhang zwischen Demografie, Daseinsvorsorge, Entwicklungschancen und dem subjektiven Lebensgefühl vor allem in ländlichen Regionen tatsächlich ist. Zentral sind dafür ein Blick auf die Demografie (Kapitel 4.2), das Wanderungsverhalten der Menschen sowie deren Motive für das Bleiben, Gehen und (Wieder-)Kommen (Kapitel 4.3) und auf die Unterschiede zwischen und innerhalb von Regionen (Kapitel 4.4).

2 Alterung als zentrale Herausforderung für die Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen

Grundsätzlich ist die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland trotz aller Schwankungen relativ stabil. Bestimmt wird die demografische Situation weiterhin von der Verschiebung

der Altersstruktur mit deutlich weniger jungen Menschen und einer Zunahme von über 65-Jährigen und Hochaltrigen. Diese Entwicklung wird mit dem Übergang der Babyboomer in die Nacherwerbsphase beschleunigt: Bis 2035 wird mit einer Zunahme der Hochbetagten um über 60 Prozent gerechnet (BBSR, 2015).

Allein aufgrund von altersstrukturellen Effekten bei den Frauen wird die Zahl der Geburten bis 2035 weiter deutlich abnehmen und der Sterbeüberschuss sich verdoppeln (BBSR, 2015). Der Anteil jüngerer Altersgruppen sinkt, der Anteil der Älteren steigt und damit auch das Durchschnittsalter. Diese „innere Dynamik“ (BBSR, 2015, 9) – oder besser: innere Statik – dominiert die Bevölkerungsentwicklung auch in Zukunft. Sie wird zwar durch internationale Wanderungen und Binnenwanderungen überlagert, modifiziert und regional ausdifferenziert. Allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass der negative natürliche Bevölkerungssaldo in Deutschland auf lange Sicht durch Zuwanderungen kompensiert werden kann. Laut Raumordnungsprognose 2035 des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) wären dafür jedes Jahr circa 400.000 Zuwanderungen nach Deutschland erforderlich.

Zu- und Abwanderung haben somit zentrale Bedeutung für die Zukunft der Regionen. Sie können einerseits als Indikator für die Attraktivität von Orten und Regionen angesehen werden. Andererseits verstärken, kompensieren oder mindern Zu- und Abwanderung die Alterung, Dynamik oder Internationalisierung der Bevölkerungsentwicklung in Teilregionen. Vor allem die Binnenwanderungen über Gemeinde- und Kreisgrenzen formen so das Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Orten und Regionen aus.

Die demografische Ausgangslage unterscheidet sich sowohl zwischen Ost- und Westdeutschland als auch zwischen ländlichen Räumen und größeren Städten. In den ostdeutschen Bundesländern werden flächendeckend noch auf lange Sicht die extrem geringen Geburtenraten und die starken Abwanderungen der jungen Jahrgänge aus den 1990er Jahren die demografische Entwicklung bestimmen. Ostdeutsche Regionen haben schon heute einen höheren Altersdurchschnitt als westdeutsche Regionen (BIB, 2018). Sie werden bis 2035 deutlich mehr Bevölkerung insgesamt als auch Personen im erwerbsfähigen Alter verlieren (BBSR, 2015) sowie mehr Hochaltrige haben. Ähnliche Unterschiede gibt es sowohl im Osten als auch im Westen zwischen ländlichen Räumen und städtischen Zentren, allerdings differenziert nach siedlungsstruktureller Lage und Wirtschaftsstruktur. Das bedeutet aber auch, dass sich in ostdeutschen ländlichen Regionen die genannten demografischen Ausprägungen überlagern und verstärken. Die Verschiebung der Altersstruktur aus der unmittelbaren Nachwendezeit wird noch Jahrzehnte die demografische Entwicklung im Osten bestimmen und von jener im Westen unterscheiden.

Dieses Grundrauschen der demografischen Entwicklung enthält drei Komponenten, die bedeutsam für die Lebensbedingungen und die Entwicklungschancen in dünn besiedelten ländlichen Regionen sind:

- der weitere Rückgang der Schülerzahlen, insbesondere der Grundschüler,
- der Anstieg der Hochaltrigen in Verbindung mit dem Ausdünnen der sozialen Netze vor Ort und dem Rückgang des informellen Pflegepersonals aus Familie und Nachbarschaft sowie
- der Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter.

Alle drei Komponenten sind generell in Ostdeutschland und in ländlichen Regionen ausgeprägter. Sie können sich zwischen den ländlichen Regionen und innerhalb von Regionen deutlich unterscheiden. Dies zeigt ein Blick auf die 21 ländlichen Regionen des „Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge“ (ArD), das als Modellprojekt der Raumordnung von 2012 bis 2015 stattgefunden hat (www.regionale-daseinsvorsorge.de; BMVI, 2015). In allen ArD-Regionen ist die Verschiebung der Altersstruktur von 2010 bis zum Ende des Prognosezeitraums 2030 deutlich und prägend (Schwarze/Spiekermann, 2014). Der Anteil der unter 20-Jährigen geht im Durchschnitt aller Regionen um 18 Prozent, jener der 20- bis 65-Jährigen um ein Viertel zurück. Den höchsten Rückgang gibt es mit 30 Prozent bei den Kindern und Jugendlichen. Die Zahl der Erwerbspersonen verringert sich in einigen Regionen sogar um mehr als 40 Prozent. Dieselben Regionen erwarten auf der anderen Seite einen Zuwachs der über 65-Jährigen von 60 Prozent. Hier öffnet sich die demografische Schere besonders stark. Im Mittel aller Regionen nimmt der Anteil der über 65-Jährigen um 28 Prozent zu. War im Durchschnitt aller Modellregionen im Ausgangsjahr 2010 lediglich jede fünfte Person über 65 Jahre alt, wird dies im Jahr 2030 bereits jede dritte sein.

Bevölkerungsrückgänge werden für alle 21 Modellregionen prognostiziert. In einigen der westdeutschen Modellregionen liegen sie zwischen 2 und 5 Prozent. Dagegen verlieren ostdeutsche Regionen, die bereits in der Vergangenheit viele Einwohner verloren haben, noch einmal rund 20 Prozent ihrer Bevölkerung.

Die Prognosen beruhen auf dem Basisjahr 2010. Auch wenn die Auswirkungen der Zuwanderung nach Deutschland in den Jahren 2015 und 2016 noch nicht berücksichtigt sind, zeigt sich ein klarer Trend: Einerseits entwickeln sich bestimmte ländliche Regionen und Verdichtungsräume demografisch auseinander. Andererseits gibt es weiterhin Unterschiede zwischen West und Ost, weniger aufgrund demografischer Trends der jüngeren Vergangenheit – diese sind eher ähnlich – als vielmehr aufgrund der starken Bevölkerungsverluste Ostdeutschlands in den 1990er Jahren. Für die ländlichen Regionen generell scheint das Ausdünnen der jüngeren Jahrgänge und der Erwerbsfähigen aufgrund des sogenannten Braindrains und zu geringer Rück- und Zuwanderung in der Familiengründungs- und Berufseinstiegsphase existenziell zu sein.

3 Gehen, Kommen, Bleiben – Wanderungsverhalten und Wanderungsmotive

Deutlich wird damit, welche Relevanz das Wanderungsverhalten der Menschen und ihre Antwort auf die Frage „Wo will ich wohnen und arbeiten?“ auf die demografische Entwicklung und damit letztlich auf die Daseinsvorsorge (Ausdünnung, Auslastung, Anpassungsbedarf) und das Funktionieren der Wirtschaft (Erwerbspersonen, Fachkräftemangel) haben. Die aktuellen Analysen des Wanderungsverhaltens innerhalb Deutschlands zeigen, dass seit dem Jahr 2011 die Wanderungen über die Gemeindegrenzen zugenommen haben. Dabei ist die Mobilität der Menschen in ländlichen Räumen nicht grundsätzlich höher als in Städten. Die Mobilitätsraten in Ost und West haben sich angeglichen. Auch die Wanderungsbilanz ist weitgehend ausgeglichen (Milbert/Sturm, 2016). Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

- **Auszubildende, Studierende und Berufseinsteiger** (18- bis unter 30-Jährige) sind besonders mobil. Sie machen den überwiegenden Anteil der gesamten Wanderungen in Deutschland aus. Je höher die Bildung der jungen Menschen, desto höher ist deren Bereitschaft umzuziehen. Dominant ist vor allem die Altersgruppe der 18- bis unter 25-Jährigen. In keiner Lebensphase vorher oder nachher finden annähernd so viele Wohnsitzverlagerungen statt. Rund jede achte Person in diesem Alter verlässt die dünn besiedelten ländlichen Gegenden (Milbert/Sturm, 2016).

- Der **Zuzug vor allem junger Erwachsener in die Großstädte** hat seit Beginn der 1990er Jahre stetig zugenommen, so wie die Abwanderung der 18- bis unter 25-Jährigen aus dem ländlichen Raum gestiegen ist. Ähnliches gilt für Berufsanfänger und junge Familien. Auch sie sind vermehrt in die Städte gezogen. Dies bedeutet aber auch, dass die in jungen Jahren Abgewanderten nur im geringen Maß in ihre Heimatgegend zurückgekehrt sind (Milbert/Sturm, 2016).

- In **Ostdeutschland** ist der Umzug junger Menschen in die großen Städte ausgeprägter als im Westen. Sie bleiben jedoch seit der Jahrtausendwende eher im Osten und ziehen aus den ländlichen Gebieten in Großstädte wie Leipzig und Dresden (Milbert/Sturm, 2016).

- Seit 2013 lässt sich eine **Trendumkehr hin zu Sub- und Deurbanisierung** feststellen. Ländliche Kreise haben wieder mehr inländische Zuzüge, dünn besiedelte ländliche Kreise sogar am meisten. Dabei bleibt das biografische Profil der Wanderungen gleich: Junge Menschen ziehen weiterhin zum Studieren in die größeren Städte, Familien und Ältere ziehen dagegen wieder häufiger aufs Land auf der Suche nach einem größeren, familiengerechten und bezahlbaren Wohnraum. Davon profitieren das ländliche Umland, aber vor allem die dünn besiedelten Kreise, die einen starken Bevölkerungszuwachs verzeichnen (Busch, 2016).

Reurbanisierung, Deurbanisierung und Suburbanisierung sind somit zeitgleich verlaufende Prozesse (Münter/Osterhage, 2018). Die Abwanderung junger, gut ausgebildeter Menschen aus dem ländlichen Raum in die Großstädte bleibt eine Konstante der Entwicklung, ebenso wie die Zuwanderung von Älteren in den ländlichen Raum. In einigen ländlichen Regionen wird sich die Überalterung der Bevölkerung durch die Zuwanderung eher noch verstärken. Andere Gegenden können nur sehr bedingt von einer Deurbanisierung profitieren.

Ländliche Regionen sind dann Zuwanderungsregionen, wenn sie strukturstark mit eindeutiger Dienstleistungs- und Produktionsorientierung sind oder im Einzugsbereich starker Zentren liegen. Strukturschwache Regionen und Regionen ohne wirtschaftliche Spezialisierung sind über die Konjunkturzyklen hinaus Abwanderungsregionen (Milbert/Sturm, 2016). Busch (2016) konstatiert in diesem Zusammenhang „eine breite Schneise" durch die Mitte Deutschlands, von Ostdeutschland bis in Teile von Baden-Württemberg, die einen deutlichen negativen Fernwanderungssaldo aufweisen. Aus seiner Sicht deutet dies auf wirtschaftliche Strukturschwäche und mangelnde Attraktivität dieser Regionen hin. Münter/Osterhage (2018) sprechen diesbezüglich von einem schleichenden Entleerungsprozess dünn besiedelter ländlicher Räume.

Schaut man sich die Gründe für das Gehen, Kommen und Bleiben im ländlichen Raum an, fallen zunächst die Ausbildungsmotive auf. Der deutlich gestiegene Anteil an Schülern mit Hochschulreife sowie die geringere Bindungskraft tradierter Institutionen (Familie, Eigentum, Berufstradition) schlagen sich in der Wanderungsbilanz nieder (Siedentop et al., 2014). Darüber hinaus weisen Untersuchungen und Analysen darauf hin, dass die Menschen nicht zwingend wegen der Bedingungen auf dem lokalen oder regionalen Arbeitsmarkt aus dem ländlichen Raum abwandern. Es lässt sich kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen den Wanderungen von Berufseinsteigern und dem Anteil Hochqualifizierter oder der Arbeitslosenquote feststellen. Fehlende Arbeitsplätze im direkten Wohnumfeld werden eher über Pendeln ausgeglichen (Milbert/Sturm, 2016). Auch gibt es kaum Hinweise, dass die Ausstattung oder die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge ein starkes Motiv für die Abwanderung aus ländlichen Regionen ist. Selbst das Fehlen einer Schule im näheren Wohnumfeld ist für Familien kein entscheidendes Abwanderungsmotiv (Siedentop et al., 2014).

Befragungen deuten eher darauf hin, dass Bewohner in ländlichen Abwanderungsgebieten sehr zufrieden mit ihrer Lebenssituation sind und Abwanderungswillige oft keine besondere Unzufriedenheit mit dem Leben auf dem Land erkennen lassen (Beetz, 2016). Auch ist es nicht immer eindeutig, dass sich die regionale Daseinsvorsorge tatsächlich verschlechtert hat (Küpper/Steinführer, 2015). Rein materielle Komponenten der Lebensqualität scheinen für die Lebenszufriedenheit im ländlichen Raum eine untergeordnete Rolle zu spielen. Eher geht es den Menschen um soziale und naturräumliche Dimensionen, Wohneigentum sowie eine starke emotionale Bindung an ihren Wohnort (Oedl-Wieser et al., 2018; Siedentop et al., 2014). Offen bleibt letztlich, ob Problemzuweisungen

wie „Entleerungsräume“ und „abgehängte Regionen“ tatsächlich der Realität und dem Lebensgefühl der dort Lebenden entsprechen und inwieweit raumbildende Diskurse kritische Entwicklungen forcieren (Beetz, 2016).

4 Räumliche Uneindeutigkeiten

Am Ende wird das Bild klarer und unübersichtlicher zugleich. Von einer allgemeinen Landflucht kann sicherlich nicht die Rede sein (Beetz, 2016). Die Wanderungsbewegungen innerhalb des ländlichen Raums belegen seine anhaltende Attraktivität. Eher zeigen sich innerregionale Unterschiede. So gab und gibt es zum Beispiel in allen Modellregionen des „Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge“ Gemeinden und Orte, die mehr oder weniger von Schrumpfung und Alterung betroffen sind; in einigen gab es im Berichtszeitraum 2012 bis 2015 auch wachsende Teilregionen. Die Spannweite ist zum Teil enorm: Kleine Landgemeinden und Ortsteile abseits der ländlichen Versorgungszentren sind stärker von Alterung, Bevölkerungsverlusten und Alterung betroffen. Rück- und Zuwanderungen haben häufig die Mittelzentren mit einer ausreichenden Urbanität und Angebotsvielfalt zum Ziel (Siedentop et al., 2014). Hinzu kommen verstärkt Zuwanderungen aus den Dörfern in die Versorgungszentren. Diese kleinräumige Reurbanisierung der Mittelstädte und größeren Kleinstädte in ländlichen Regionen lässt sich auch statistisch nachweisen (Münter/Osterhage, 2018). Andererseits ist für viele weiterhin das ländliche Wohnen auf den Dörfern attraktiver als die bauliche Enge der Stadt. Bei aller Unübersichtlichkeit ist zu vermuten, dass sich diese innerregionalen Differenzen und Kontraktionsprozesse in den nächsten Jahren eher noch verschärfen werden und das eigentliche Problem bei der Versorgung und Anbindung dieser inneren Peripherien liegt, die zunehmend überaltern.

Eine Konstante bleibt jedoch die Abwanderung junger Menschen aus den peripheren ländlichen Räumen zur Ausbildung und zum Studium in Verbindung mit zu wenigen Rück- und Zuwanderungen nach der Ausbildung. Letztlich liegen die Gründe hierfür in der unterdurchschnittlichen Ausstattung mit akademischen Bildungsstätten und der mangelnden Vielfalt an hochqualifizierten Arbeitsplätzen. Es sind wesensimmanente Eigenschaften ländlicher Räume, die sich durch Strukturpolitik nicht oder nur bedingt überwinden lassen (Siedentop et al., 2014).

Nichts zu tun wäre aber fahrlässig und politisch nicht vertretbar. Schrumpfung und Ungleichheiten sind nicht zwangsläufig und eigengesetzlich, wie die kleinräumige Vielfalt und das viel zitierte Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung zeigen. Es geht vielmehr um Gestaltung und Steuerung gesellschaftlicher Prozesse und den gesellschaftlichen Willen dazu. Aus den Analysen der demografischen Situation und der Wanderungsbewegungen lassen sich dann auch drei klare Zielrichtungen für politisches Handeln erkennen, die auf Daseinsvorsorge und Lebensqualität zielen:

- die Sicherung guter Rahmenbedingungen und Lebensqualität für die Bleibenden, insbesondere für ein gutes, selbstbestimmtes Leben im Alter (differenzierte Wohnangebote, Pflege, Gesundheit, Mobilität),
- attraktive Lebensbedingungen für den Zuzug, insbesondere für Familien mit Kindern (Bildung, Kinderbetreuung, Vereinbarung von Familie und Beruf), sowie
- die Anbindung an Hochschulangebote und Hochschulwissen in Verbindung mit einer Diversifizierung der Wissens- und Dienstleistungsökonomie.

Ohne Frage spielen die regionale Wirtschaftsstruktur, der Arbeitsmarkt und die Lohn- und Verdienststruktur weiterhin eine wichtige Rolle. Klassische, allein arbeitsmarktorientierte Regionalpolitik greift allerdings deutlich zu kurz und wird weiterhin ins Leere laufen, allein schon wegen des zunehmenden Mangels an Arbeitskräften. Dagegen rücken die Erreichbarkeit und Qualität von Angeboten der Daseinsvorsorge und das weite Feld der Lebensqualität in den Blick. Sie werden zu den neuen harten Standortfaktoren für die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Regionen.

5 Vielfalt und Komplexität in der Daseinsvorsorge

Damit kehren wir zurück zur Frage nach dem Verständnis und der Gestaltbarkeit von Daseinsvorsorge. Wie diskutiert, spielen Bildungsangebote, Gesundheitsversorgung, Pflege und Betreuung sowie Mobilität eine zentrale Rolle für die Lebensqualität des Einzelnen und die Attraktivität einer Region. Sicherlich bilden gute, zentrale Angebote in staatlicher Verantwortung wie Schulen, Krankenhäuser oder der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) das Grundgerüst der Versorgung. Der Blick auf die für den ländlichen Raum wichtigen Hochschulen zeigt jedoch, dass die Erbringung von Lehre und Forschung allein nicht ausreicht, um regional zu wirken. Erst die Vernetzung in Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft der Region, ein intelligenter wechselseitiger Wissenstransfer und partnerschaftliche Weiterbildungsangebote können zu den gewünschten Effekten führen. Diese „Third Mission“ der Hochschulen ist eine Erweiterung des Daseinsvorsorgeauftrags über Forschung und Lehre hinaus (vgl. die Bund-Länder-Initiative www.innovative-hochschule.de). Auch in anderen Feldern der Daseinsvorsorge lässt sich Ähnliches beobachten: Die Aufgaben erweitern sich, die Konturen verwischen sich, die Rollenbilder vermischen sich.

Dem entspricht nicht das klare Rollenverständnis, das unser Bild von Daseinsvorsorge traditionell prägt: Der Staat trägt Verantwortung und erbringt die Leistung, die Bürger sind Leistungsempfänger. Tatsächlich jedoch sind der Staat einschließlich der Kommunen nur in Teilen und Teilbereichen Leistungserbringer. In vielen Bereichen der techni-

schen Infrastruktur handeln sie vielmehr im Sinne eines Gewährleistungsstaates, indem sie die von Dritten erbrachten Leistungen im Sinne des Gemeinwohls sichern oder regulieren (vgl. Kapitel 15). In einer weiteren Rolle motiviert oder aktiviert der Staat die Eigeninitiative der Bürger und fördert dieses Engagement (zum Beispiel bei Bürgerbussen, Dorfläden, Kulturzentren oder Jugendclubs). Sorgender, gewährleistender, motivierender, aktivierender oder auch zulassender Staat sind somit keine Substitute, sondern wirken zeitgleich und nebeneinander. Dies bedeutet dann auch, dass es eine Vielfalt von Leistungserbringern gibt und dass Versorgungsketten, Versorgungsnetze und Schnittstellenmanagement im Raum an Bedeutung gewinnen. Öffentliche Daseinsvorsorge wird so zu einer Koordinierungs- und Managementaufgabe von Handlungsbereichen in öffentlicher Verantwortung.

Nicht nur eine starre Trennung in Leistungsempfänger und Leistungserbringer erscheint für ein differenziertes Verständnis von Daseinsvorsorge unpassend; auch eine Fokussierung auf die Leistungen ist nicht geeignet, um die eigentlichen Ziele der Daseinsvorsorge zu erreichen. Straßen, Versorgungsleitungen, Schulen, Ärzte, Theater- oder Konzerthäuser sind immer nur Mittel zum Zweck und nicht der Zweck an sich. Es sollte für den Staat letztlich darum gehen, jedes Mitglied und jede soziale Gruppe der Gesellschaft zum guten Leben und Handeln zu befähigen und ihnen gleiche Chancen zu bieten, am Leben der Gemeinschaft teilzunehmen. Die Befähigung ist aber nicht nur Aufgabe des Staates. Jeder trägt soziale Verantwortung und kann dazu beitragen, andere zu befähigen (vgl. zum Befähigungsansatz oder Capability Approach Röbke, 2012; Sen, 2010; Nussbaum/Sen, 1993; Nussbaum, 1999).

Dieses erweiterte Verständnis von Daseinsvorsorge wurde im Rahmen der Sachverständigenkommissionen für den Siebten Altenbericht (Deutscher Bundestag, 2016) und den Zweiten Engagementbericht entwickelt (BMFSFJ, 2016). Daseinsvorsorge, eingeordnet in das Modell des Befähigungsansatzes, wäre dann (1) ein Bündel an Gütern, Dienstleistungen und Institutionen von öffentlichem Interesse, das (2) die Mitglieder einer Gesellschaft in die Lage versetzen soll, ein gutes Leben eigenständig und selbstbestimmt zu führen, (3) an der sozialen Gemeinschaft teilzuhaben und die Möglichkeit zur sozialen und politischen Partizipation zu haben. Dabei müssen (4) soziale Differenzen berücksichtigt werden. Daraus leiten sich sechs Punkte für ein erweitertes Verständnis von Daseinsvorsorge ab:

- **Stärkung der Person.** Daseinsvorsorge wird nicht auf die Bereitstellung von bestimmten öffentlichen Gütern und Dienstleistungen reduziert, die die regionale Wettbewerbsfähigkeit und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse garantieren. In den Mittelpunkt rücken vielmehr die Stärkung und Befähigung der Menschen mit ihrer Eigenständigkeit, ihren Fähigkeiten und ihrer Unterschiedlichkeit, aber auch mit ihrer Verantwortung gegenüber anderen.

- **Ausrichtung auf Wirkungen und Ziele.** Güter und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sind Mittel zum Zweck und nicht Selbstzweck. Sie haben eine Zielrichtung,

müssen Wirkungen entfalten und sind von diesen ausgehend zu denken. Die Stoßrichtung muss sein: Was muss gemacht werden, damit die Menschen ein gesundes und gelingendes Leben führen können? Wie kann Bildung in ländlichen Regionen organisiert werden? Wie kann ein eigenständiges, langes Leben in der eigenen Wohnung ermöglicht werden? Diese Ausrichtung auf Wirkungen und Ziele ermöglicht mehr Offenheit, Flexibilität und die Option, Daseinsvorsorge in vielen Bereichen neu zu denken.

- **Vielfalt und Differenzierung.** Eine individuell angepasste und wirkungsorientierte Daseinsvorsorge macht es möglich, besser auf Vielfalt und Unterschiede in Raum und Gesellschaft einzugehen und eine ausdifferenzierte Daseinsvorsorge für individuelle Lebenssituationen zu bieten. Vielfalt findet sich ebenso in den Lösungen, Instrumenten und Wegen, in den Akteurs- und Trägerkonstellationen, in den Institutionen oder in den Engagementstrukturen.

- **Daseinsvorsorge als Ganzes.** Für den Gedanken der Befähigung greift es zu kurz, die Bereiche und Sektoren der Daseinsvorsorge isoliert voneinander zu betrachten. Sicherlich haben zum Beispiel für das Leben im Alter die gesundheitliche Versorgung und die Pflege eine herausragende Bedeutung. Aber schon hier zeigen sich Bedingtheit und Wechselwirkungen. So schafft erst das Zusammenspiel von Wohnung, Wohnumfeld, Pflege und Gesundheitsversorgung, Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen, der Teilhabe an der Gesellschaft und einem sorgenden Umfeld die Möglichkeiten, ein eigenständiges, selbstbestimmtes Leben auch bei körperlichen und gesundheitlichen Einschränkungen zu führen. Dieses Zusammenspiel der Angebote, Güter und Dienste einzelner Bereiche der Daseinsvorsorge muss sich dort entfalten und wirken, wo sich der größte Teil des Lebens abspielt: in den Wohnquartieren, Städten und Dörfern.

- **Raumbezug und Regionalisierung.** Es reicht nicht aus, sich auf die infrastrukturellen Rahmenbedingungen vor Ort zu beschränken, wenn es um die Bewertung und Gestaltung der Daseinsvorsorge geht. Die Wirkungen von Gesundheitsversorgung, Pflege, kulturellen und Bildungsangeboten ergeben sich in der Regel aus einem Zusammenspiel vieler Angebote im Raum. In der Gesundheitsversorgung finden sich beispielsweise das Krankenhaus im Mittelzentrum, das Gesundheitszentrum in der benachbarten Kleinstadt, die gesundheitliche Pflege vor Ort und Präventionsmaßnahmen im direkten Lebensumfeld.

- **Koproduktion von Daseinsvorsorge.** Freie Wohlfahrtsverbände, Genossenschaften, Vereine, aber auch Familien, Nachbarschaften und soziale Netze sind wichtige Bestandteile eines historisch gewachsenen Wohlfahrtsmix, in dem Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenwirken. Angebote der Daseinsvorsorge, die ehrenamtlich von der Bürgerschaft organisiert werden, haben eine lange Tradition. Viele Vereine erfüllen Aufgaben mit Bezug zur Daseinsvorsorge. Häufig werden Bereiche der sozia-

len Daseinsvorsorge, wie Dorfläden, Mobilitäts-, Seniorenberatungs- und Betreuungsdienste, durch die Bürger vor Ort organisiert.

Damit treten neben die räumliche Vielfalt und Uneindeutigkeit eine Unschärfe der Daseinsvorsorge und eine Unübersichtlichkeit bei der Erbringung. Das anschließende Kapitel 4.6 beantwortet die Frage, wer die Verantwortung übernimmt, das Akteursgeflecht entwirrt und (wieder) sinnvoll vernetzt.

6 Kommunale Verantwortung, Ermöglichung und Differenzierung

Die grundsätzliche Verantwortung für die Ausgestaltung und Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge liegt bei den staatlichen Institutionen. Sie haben allerdings die Möglichkeit, autonom und im Rahmen der Gesetze konkrete Aufgaben auf andere Träger zu übertragen. Leistungen und Dienste der Daseinsvorsorge wie die Kommunikationsinfrastruktur, die Gesundheitsversorgung, die Kinderbetreuung, die Schulbildung, die Pflege, der ÖPNV oder die Müllentsorgung entfalten ihre Wirkung erst in der direkten Lebenswelt der Bürger. Vieles läuft daher auf die Städte, Gemeinden und Landkreise hinaus. Vor Ort kann am besten entschieden werden, welche Verpflichtungen im Interesse der Bürger sind und wie diese ausgestaltet werden müssen. Ebenso können die gewünschte Wirkungsorientierung und die Berücksichtigung von Vielfalt und Differenzen am ehesten in den Quartieren und Dörfern erreicht werden.

Die Kommune muss daher neben der direkten Leistungserbringung und der Gewährleistung von Daseinsvorsorge zunehmend auch Koordinierungs- und Managementaufgaben wahrnehmen. Sie kann und muss beispielsweise die Verantwortung dafür übernehmen, dass die öffentlich organisierte und die von privatem Engagement getragene Mobilität zusammen funktionieren oder arbeitsteilige Pflege- und Sorgearrangements in den Quartieren und Dörfern entstehen. Die Kommune ist aufgrund ihrer Stellung im Staatsaufbau und ihrer Selbstverwaltungskompetenz die Institution, die vernetzen, verknüpfen, unterstützen und gegebenenfalls auch mobilisieren kann und muss.

Diese Wiederentdeckung der kommunalen Verantwortung kommt auch in einer Vielzahl von bundesweiten Wettbewerben zum Ausdruck, wie in den Wettbewerben „Lernen vor Ort“, „Gesundheitsregionen der Zukunft“ und „Kommunen Innovativ“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, in den Modellvorhaben zur Daseinsvorsorge des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI, 2019a; 2019b) und im Modellvorhaben „Land(auf)Schwung“ des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft. Sie spiegelt sich aber noch nicht in einer dauerhaften Befähigung der Kommunen durch Bund und Länder über eine Verbesserung der Kommunalfinanzen und eine strategische Begleitung und Orientierung wider.

Einerseits ist es, wie gesagt, Aufgabe der Kommune, Koproduktion der Daseinsvorsorge zu ermöglichen. Anderseits benötigt sie Orientierung, Arbeitsteilung und integrierte Strategien, um die Vielfalt sortieren, Schwerpunkte setzen und differenziert handeln zu können. In einem ersten Schritt lassen sich dafür zwei grundsätzliche Handlungsebenen unterscheiden:

- eine **regionale Daseinsvorsorge** oder **Daseinsvorsorgeplanung**, die raumrelevante Daten analysiert, integrierte Strategien entwickelt, regional wirksame Bereiche der Daseinsvorsorge in den Blick nimmt, eine flächendeckende Versorgung mit guten Erreichbarkeiten einschließlich Mobilitätsnetz sichert und regionale Versorgungsnetze knüpft. Hierfür bieten sich die Landkreise als kommunale Querschnittsebene an. Verantwortung können aber auch regionale Planungsverbände oder interkommunale Zusammenschlüsse übernehmen (BMVI, 2019a; 2019b);

- eine **örtliche Daseinsvorsorge**, die relevante Angebote, Einrichtungen und Netzwerke in den Städten, Gemeinden, Quartieren und Ortsteilen sichert, gestaltet und ermöglicht. Sie wirkt direkt in die Lebenswelten der Menschen hinein. Mehr als auf der regionalen Ebene ist in den Dörfern und Quartieren die Stärkung eigenorganisierter Daseinsvorsorgeformen (Bürgerbus, Kulturangebote, Hilfevereine etc.) und deren Vernetzung mit professionellen Angeboten der Daseinsvorsorge kommunale Aufgabe. Am Ende geht es um eine gute Stadt-, Quartiers- und Dorfentwicklung im Sinne von solidarischen Gemeinschaften (Deutscher Bundestag, 2016) oder kooperativer Stadt- und Dorfentwicklung (Selle, 2017).

In einem zweiten Schritt der Arbeitsteilung bietet sich eine Orientierung am Prinzip der zentralörtlichen Gliederung an. Die Gemeinden wirken mit ihren Möglichkeiten und eigenen lebensweltlichen Qualitäten im Raum zusammen und bilden ein eigenes regionales Netzwerk örtlicher Daseinsvorsorge. Dahinter steht der Gedanke, dass regionale Vielfalt und kleinräumige Differenzen sich in differenziertem Handeln niederschlagen müssen.

Die Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und damit auch die Umsetzungsmöglichkeiten sind je nach Raum und Ort unterschiedlich. In den größeren Zentren konzentrieren sich Infrastruktur, Kultur und professionelle Dienstleister. Je kleiner und abgelegener der Ort, desto nötiger ist dagegen sozialer Zusammenhalt, Selbstorganisation und gegenseitige Hilfe. Das führt letztlich zu einer differenzierten Strategie lokaler Daseinsvorsorge im Sinne eines Kontinuums

- von der Stärkung professioneller und spezialisierter Angebote, Einrichtungen und Netzwerke in den Mittel- und Oberzentren

- über die Sicherung der Nah-, Bildungs- und Gesundheitsversorgung sowie die Vernetzung von Professionalität und Ehrenamt in den Grundzentren und ländlichen Versorgungskernen

- bis hin zur Förderung von sozialem Zusammenhalt, Selbstverantwortung und -organisation sowie zur gegenseitigen Unterstützung in den Dörfern und kleineren Gemeinden (Dehne et al., 2013).

7 Perspektivenwechsel in der Regionalpolitik

Auch wenn auf den ersten Blick die Zufriedenheit, das Wanderungsverhalten und die Wanderungsmotive im ländlichen Raum die Bedeutung von Daseinsvorsorge für die Entwicklung ländlicher Räume relativieren, tritt bei genauer Betrachtung die Wichtigkeit einer guten Daseinsvorsorge in Verbindung mit einer hohen Lebensqualität deutlich zutage. Entscheidend für periphere ländliche Räume scheinen – auch angesichts der demografischen Lücke im erwerbsfähigen Alter – gute Rahmenbedingungen für den Zuzug von Berufseinsteigern, jungen Fachkräften und jungen Familien zu sein sowie die Möglichkeit, dort im Alter ein gutes, selbstbestimmtes Leben zu führen. Für beides braucht man Daseinsvorsorge im hier skizzierten erweiterten Verständnis. Es ist daher berechtigt zu sagen, dass die Gestaltung der Daseinsvorsorge existenziell für ländliche Regionen ist. Für die Regionalentwicklung bedeutet das einen mehrfachen Perspektivenwechsel:

- **eine veränderte Ausrichtung** – weg von der ausschließlichen Fokussierung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen hin zu den Lebensbedingungen der Menschen;

- **gute Lebensbedingungen** für das Leben im Alter und attraktive Lebensbedingungen für den Zuzug als zentrale Ziele der Regionalpolitik;

- **Befähigung des Einzelnen** und **Ermöglichung von Experimenten und Innovationen** als strategische Grundsätze, um neue beziehungsweise angepasste Lösungen des Wirtschaftens und der Versorgung zu schaffen (Müller et al., 2015);

- **differenzierte Strategien** für die räumliche und soziale Vielfalt, die nur regional festgelegt und ausgestaltet werden können.

Regionalentwicklung kann nicht verordnet werden, sondern wird zu großen Teilen von den örtlichen und regionalen Akteuren gestaltet. Wenn es tatsächlich so ist, dass Wirtschaftskraft, Arbeitsplätze, Daseinsvorsorge, Lebensqualität und eine gute Umwelt so eng zusammenwirken und auf Wohn- und Standortentscheidungen Einfluss nehmen, und wenn wir den Grundgedanken der differenzierten Befähigung ernst nehmen, brauchen wir mehr denn je eine integrierte und koordinierte Regionalpolitik über die Fachressorts hinaus.

Zusammenfassung

- Daseinsvorsorge gilt als eine wichtige Grundlage für gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland. Der Begriff ist jedoch unscharf und vieldeutig.

- In dünn besiedelten ländlichen Regionen sind die Alterung der Bevölkerung und der Rückgang der Erwerbspersonen die zentralen Herausforderungen für die Daseinsvorsorge.

- Auch wenn es eine Vielfalt und Unübersichtlichkeit von Wanderungsbewegungen und -motiven gibt, bleibt die Abwanderung junger, gut ausgebildeter Menschen aus ländlichen Räumen konstant und die Rück- und Zuwanderung ein zentrales Ziel.

- Besonders betroffen sind kleine Landgemeinden und Ortsteile abseits der Versorgungszentren. Sie überaltern zunehmend. Mit dem Verlust der Mobilität droht ihren Bewohnern, den Anschluss an die regionale Daseinsvorsorge und die Gesellschaft zu verlieren.

- Regionale und soziale Vielfalt erfordern ein erweitertes Verständnis von Daseinsvorsorge: wirkungsorientiert, auf die Stärkung und Befähigung des Einzelnen ausgerichtet, im Raum vernetzt und in Koproduktion erbracht.

- Aufgabe der Kommunen ist es – neben Leistungserbringung und Gewährleistung – Handlungsfelder und Akteure der Daseinsvorsorge zu vernetzen, zu unterstützen und zu mobilisieren. Dafür benötigen sie differenzierte Strategien und müssen dazu befähigt werden.

- Die Regionalpolitik kann dies leisten, wenn sie fachressortübergreifend koordiniert und stärker auf die Lebensbedingungen der Menschen ausgerichtet ist.

Literatur

Ambrosius, Gerold, 2008, Konzeptionen öffentlicher Dienstleistungen in Europa, in: WSI-Mitteilungen, 61. Jg., Nr. 10, S. 527–533

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2012, Raumordnungsbericht 2011, Bonn

BBSR, 2015, Die Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus, BBSR-Analysen KOMPAKT, Nr. 5/2015, Bonn

BBSR, 2017, Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern, Bonn

Beetz, Stephan, 2016, Der Landfluchtdiskurs. Zum Umgang mit räumlichen Uneindeutigkeiten, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 2/2016, S. 109–120

BIB – Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2018, Durchschnittsalter am 31.12.2016 in den kreisfreien Städten und Landkreisen, https://www.bib.bund.de/Permalink.html?id=10214222 [27.1.2019]

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2016, Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland. Schwerpunktthema: Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement. Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung, Berlin

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2015, Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge, Projektassistenz Umsetzungsphase, BMVI-Online-Publikation, Nr. 4/2015, Bonn

BMVI, 2019a, Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge, http://www.regionale-daseinsvorsorge.de [12.2.2019]

BMVI, 2019b, Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen, http://www.modellvorhaben-versorgung-mobilitaet.de/ [12.2.2019]

Busch, Roland, 2016, Inländische Wanderungen in Deutschland – wer gewinnt und wer verliert?, in: Zeitschrift für Immobilienökonomie, Nr. 2/2016, S. 81–101

Dehne, Peter / Hiller, Heidrun / Hollang, Ralf, 2013, Grundlagenexpertise „Wohnen im Alter in Mecklenburg-Vorpommern“. Teil A: Auswirkungen der demografischen, siedlungs- und infrastrukturellen Veränderungen, Kommissionsdrucksache 6/25 der Enquete-Kommission „Älter werden in Mecklenburg-Vorpommern“ für den Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

Deutscher Bundestag, 2016, Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften und Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drucksache 18/10210, Berlin

Einig, Klaus, 2008, Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 1–2/2008, S. 17–40

Köhler, Horst, 2004, Jeder ist gefordert, Interview mit dem Focus, 13. September 2004, http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Interviews/2004/20040913_Rede.html [11.2.2019]

Koppers, Lothar / Miosga, Manfred / Sträter, Detlev / Höcht, Volker, 2018, Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Eine Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags im Rahmen der Enquete-Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen, Bayreuth

Küpper, Patrick / Steinführer, Annett, 2015, Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen zwischen Ausdünnung und Erweiterung. Ein Beitrag zur Peripherisierungsdebatte, in: Europa Regional, Nr. 23, 2015 (2017), 4, S. 44–60

Milbert, Antonia / Sturm, Gabriele, 2016, Binnenwanderungen in Deutschland zwischen 1975 und 2013, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 2/2016, S. 121–144

Müller, Felix C. / Brinks, Verena / Ibert, Oliver / Schmidt, Suntje, 2015, Open Region: Leitbild für eine regionale Innovationspolitik der Schaffung und Nutzung von Gelegenheiten, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Working Paper, Nr. 53, Erkner

Münter, Angelika / Osterhage, Frank, 2018, Trend Reurbanisierung? Analyse der Binnenwanderungen in Deutschland 2006 bis 2015, Bielefeld

Nussbaum, Martha C., 1999, Gerechtigkeit oder das gute Leben, Frankfurt am Main

Nussbaum, Martha C. / Sen, Amartya K., 1993, The Quality of Life, Oxford

Oedl-Wieser, Theresia / Fischer, Michael / Dax, Thomas, 2018, Bevölkerungsrückgang in ländlichen Regionen Österreichs: Lebensphasen- und geschlechterspezifische Wanderungsbewegungen vor dem Hintergrund von Motiven und Lebensqualität, in: Austrian Journal of Agricultural Economics and Rural Studies, 27. Jg., Nr. 19, 151–159

Röbke, Thomas, 2012, Bürgerschaftliches Engagement und sozialstaatliche Daseinsvorsorge. Bemerkungen zu einer verwickelten Beziehung, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), betrifft: Bürgergesellschaft, Nr. 38, http://library.fes.de/pdf-files/do/08956.pdf [12.2.2019]

Schwarze, Björn / Spiekermann, Klaus, 2014, Kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung und Erreichbarkeitsmodellierung im Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Abschlussergebnisse der Begleitforschung Zentrale Datendienste, Dortmund

Selle, Klaus, 2017, Kommunikative Interdependenzgestaltung in Prozessen der Stadtentwicklung. Eine Geschichte der Entdeckungen, PT_Materialien, Nr. 38, Aachen

Sen, Amartya K., 2010, Die Idee der Gerechtigkeit, München

Siedentop, Stefan / Junesch, Richard / Klein, Maria, 2014, Wanderungsmotive im ländlichen Raum, Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, Stuttgart

Empirische Grundlagen und Befunde zur Regionalpolitik

Kapitel 5

Räumliche Entwicklung in Deutschland

Christian A. Oberst / Hanno Kempermann / Christoph Schröder

1	Gibt es in Deutschland abgehängte Regionen?	88
2	Indikatorenauswahl und Abgrenzung	89
2.1	Indikatorenset	89
2.2	Zeitliche und räumliche Abgrenzung	92
3	Methode und Vorgehensweise	93
3.1	Klassische Konvergenzanalyse	93
3.2	Identifikation von Regionen mit Wachstumsschwächen	93
4	Empirische Analyse	96
4.1	Identifikation von überregionalen Handlungsfeldern	96
4.2	Wirtschaft, Demografie, Infrastruktur: Identifikation gefährdeter Regionen	98
4.3	Regionalwirtschaftliche Gesamtentwicklung	107
5	Fazit	110
Anhang		111
Zusammenfassung		113
Literatur		114

1 Gibt es in Deutschland abgehängte Regionen?

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) kam im Jahr 2017 zu dem Ergebnis, dass 26 von 361 Kreisregionen stark unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse aufweisen und damit als strukturschwach zu bezeichnen sind (BBSR, 2017).[1] Diese strukturschwachen Regionen finden sich vor allem in ländlichen Regionen in Ostdeutschland abseits der großen Ballungszentren.

Weiter wird in der BBSR-Studie ausgeführt, dass die wirtschaftliche Dynamik sich vor allem in den Ballungsräumen entfaltet. Hiervon profitieren zwar auch ländliche Regionen im Umland, nicht aber die abgelegenen Regionen. Allerdings gibt es auch Ausnahmen: So konnten etwa Teile des Ruhrgebiets nicht vom Trend der Verlagerung wirtschaftlicher Aktivität in die Städte profitieren und auch im ländlichen Raum gibt es Regionen, die sich dynamisch entwickeln (insbesondere Regionen mit einer breiten Basis an Mittelstandsbetrieben). Doch handelt es sich bei Regionen mit unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen und unvorteilhafter wirtschaftlicher Struktur auch um abgehängte Regionen, die in ihrer Entwicklung immer weiter zurückfallen und dadurch die regionalen Unterschiede vergrößern?

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat festgestellt, dass wirtschaftlich schwache Regionen in Deutschland in den Jahren 2011 bis 2016 schneller gewachsen sind als die wirtschaftsstarken Regionen und damit die regionalen Unterschiede abgenommen haben (OECD, 2018). Das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) hält in einer Studie fest, dass regionale Disparitäten sich in Deutschland in den 2000er Jahren verringerten, aber die Konvergenz zwischen West und Ost nur anfänglich groß war und jetzt nur noch in Trippelschritten vorankommt. Darüber hinaus stellt die Studie fest, „dass die Bruchkante der wirtschaftlichen Entwicklung nicht immer ausschließlich entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze verläuft, sondern neben dem West-Ost-Gefälle auch Süd-Nord- oder Stadt-Land-Unterschiede zutage treten“ (IWH, 2019).

Die abweichenden Aussagen der drei Studien lassen sich zum Teil über die Auswahl der Indikatoren erklären. Während OECD und IWH vor allem wirtschaftliche Indikatoren wie die regionale Wirtschaftsleistung herangezogen haben, wurden bei der BBSR-Analyse auch demografische und infrastrukturelle Indikatoren berücksichtigt. Bedeutend für die

1 „Kreisregion“ ist eine bundesweit vergleichbare Raumeinheit auf Basis der 401 Landkreise und kreisfreien Städte, bei der kleine kreisfreie Städte und Landkreise zusammengefasst werden. In dem Messkonzept wurden verschiedene Indikatoren zu sechs Lebensbereichen (Demografie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand, Infrastruktur und Wohnungsmarkt) betrachtet.

unterschiedlichen Ergebnisse ist zudem die Frage, ob die Entwicklung oder das Niveau im Vordergrund steht. So stellte auch die BBSR-Analyse fest, dass seit der Jahrtausendwende die Zahl der Regionen mit unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen gesunken ist, nämlich von 47 auf 26.

Ziel der vorliegenden empirischen Analyse ist es, Regionen mit schwacher wirtschaftlicher, demografischer und infrastruktureller Entwicklung in Deutschland zu identifizieren. Anschließend ist zu diskutieren, inwiefern diese Regionen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgehängt sind. Möglicher regionalpolitischer Handlungsbedarf wird grundsätzlich bei Regionen gesehen, für die die Mehrzahl der Standortindikatoren auf niedrigem Niveau verharren, also im Beobachtungszeitraum bei unterdurchschnittlichen Ausgangsbedingungen eine unterdurchschnittliche Entwicklung aufweisen. Solche Regionen könnten als abgehängte oder treffender: gefährdete Regionen bezeichnet werden.

Regionalpolitik soll gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen sicherstellen. Insbesondere gilt es, Standortnachteile auszugleichen, Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu ermöglichen und regionale Unterschiede abzubauen. Die deutsche Regionalpolitik unterstützt üblicherweise strukturschwache Regionen, Schwerpunkt der letzten Jahrzehnte war Ostdeutschland. Für eine zukünftige Ausrichtung der Regionalpolitik ist zu klären, ob auch andere Regionen, etwa das Ruhrgebiet, als Förderschwerpunkt hinzugefügt werden sollten oder ob ein allgemeiner Regionsschwerpunkt abgeschafft werden sollte. Dabei geht es in dieser IW-Studie in erster Linie nicht darum, räumlich abgegrenzte Fördergebiete zu identifizieren, sondern vielmehr darum, struktur- und entwicklungsschwache Regionen in Deutschland zu finden, die sinnbildlich für regionalpolitischen Handlungsbedarf stehen könnten. Das angewandte Messkonzept kombiniert eine klassische regionalökonomische Konvergenzanalyse mit einem regionalen Analogon zur multidimensionalen Armutsmessung (vgl. Oxford Poverty & Human Development Initiative, 2018). Neben der Methodik orientieren sich teilweise auch die Bezeichnungen an den Begriffen aus der Armutsforschung.

2 Indikatorenauswahl und Abgrenzung

2.1 Indikatorenset

Tabelle 5.1 listet die zwölf ausgewählten Indikatoren auf, die nach den Bereichen Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur gegliedert werden.

Wirtschaft

- **Arbeitslosenquote:** Sie ist ein üblicher Proxy zur Bewertung der wirtschaftlichen Lage und Entwicklung einer Region. Hohe Werte signalisieren Handlungsbedarf, denn je geringer die Arbeitslosenquote, desto höher ist der Partizipationsgrad der Bevölkerung an sozioökonomischen Prozessen.

- **BIP je Einwohner:** Die Produktivität wird hier als Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner angegeben (analog zur EU-Regionalpolitik, vgl. Puga, 2002) und spiegelt die Wettbewerbsfähigkeit einer Region wider. Eine häufig verwendete Alternative ist das BIP je Erwerbstätigen. Niedrige Werte signalisieren hohen Besatz an wertschöpfungsschwachen Branchen und Unternehmen sowie eine weniger stark ausgeprägte Innovationskraft vor Ort.

- **Kaufkraft:** Niedrige Werte zeigen Handlungsbedarf an, da der regionale Wohlstand entsprechend gering ausgeprägt ist. Die Kaufkraft wird nach dem Wohnortprinzip berechnet, wodurch der konkrete Wohlstand vor Ort abgebildet wird.

- **Überschuldung der privaten Haushalte:** Hohe Werte bei diesem Indikator deuten auf erhöhte soziale Herausforderungen hin. Die wirtschaftliche Dynamik einer Region wird gebremst, je mehr Menschen dort überschuldet sind, diese also dauerhaft weniger Geld einnehmen, als sie ausgeben.

Demografie

- **Fertilitätsrate:** Sie gibt an, wie viele Kinder eine Frau durchschnittlich im Lauf des Lebens hätte, wenn die zu einem einheitlichen Zeitpunkt ermittelten altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern für den gesamten Zeitraum ihrer fruchtbaren Lebensphase gelten würden. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Alterung der Gesellschaft in Deutschland signalisiert eine überdurchschnittlich hohe Fertilitätsrate die Zukunftsfähigkeit einer Region.

- **Lebenserwartung:** Sie spiegelt die gesundheitliche Vorsorge und Belastung wider. Je niedriger dieser Wert, desto höher ist der Handlungsbedarf.

- **Durchschnittsalter:** Je höher dieser Indikator in einer Region ist, desto weniger junge Menschen leben in dieser Region. Dies hat Auswirkungen auf die Fachkräftesicherung und die Diffusion neuer Technologien wie der Digitalisierung.

- **Einwohner:** Geringe Einwohneranzahl und Einwohnerrückgang bedeuten tendenziell überdurchschnittlich hohe und steigende Versorgungs- und Anpassungskosten.

Infrastruktur

- **Breitbandausstattung:** Die Leistungsfähigkeit der digitalen Infrastruktur stellt eine wesentliche Stellschraube für die zukünftige regionale Wettbewerbsfähigkeit dar. Vergleichsweise niedrige Datenübertragungsraten zeigen den Handlungsbedarf.

- **Ärztedichte:** Die Ärztedichte steht für die regionale Gesundheitsversorgung, die wiederum wesentlicher Bestandteil regionaler Attraktivität ist. Besonders geringe beziehungsweise stark abnehmende Ärztedichte ist mit Handlungsbedarf verbunden.

Indikatoren

Tabelle 5.1

Bereich	Indikator	Dimension (Interpretation)	Zeitraum	Quelle
Wirtschaft	Arbeitslosenquote	in Prozent (–)	2011–17	Destatis, Bundesagentur für Arbeit
	BIP je Einwohner	in Euro (+)	2011–16	Destatis, VGR der Länder
	Kaufkraft	in Euro (+)	2010–17	Gesellschaft für Konsumforschung
	Überschuldung der privaten Haushalte	in Prozent (–)	2011–17	Creditreform
Demografie	Fertilitätsrate	Kinder je Frau (+)	2011–15	BBSR
	Lebenserwartung	in Jahren (+)	2009/11–2013/15	BBSR
	Durchschnittsalter	in Jahren (–)	2011–17	Destatis
	Einwohner	Anzahl der Einwohner (+)	2011–17	Destatis
Infrastruktur	Breitbandausstattung	in Prozent der Haushalte (+)	2011–17	TÜV Rheinland
	Ärztedichte[1)]	je 100.000 Einwohner (+)	2011–15	BBSR
	Kommunale Schulden	in Euro (–)	2011–16	Destatis
	Immobilienpreise	in Euro je m² (+), durchschnittliche Kaufpreise Einfamilienheimneubau	2011–17	Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt (F+B)

1) Für Detailstatistiken zur ärztlichen Versorgung vgl. KBV (o. J.). Die KBV-Daten sind für die Jahre 2014 bis 2017 verfügbar, jedoch anders abgegrenzt als die hier verwendeten BBSR-Daten.
Eigene Zusammenstellung

- **Kommunale Schulden:** Hohe Schulden je Einwohner zeigen eingeschränkte Handlungsspielräume der Region an, weil die Gemeinden dann investive Zukunftsaufgaben nur schwierig umgesetzen können. In der vorliegenden Untersuchung wird nur die Verschuldung der Kernhaushalte berücksichtigt. Der Indikator muss mit Vorsicht interpretiert werden, weil Schulden nicht einheitlich bei den Kommunen verbucht werden. Die kommunale Handlungsfähigkeit wird natürlich auch durch die Steuereinnahmekraft der Kommune beeinflusst. Diese ist allerdings abhängig von der wirtschaftlichen Situation und dementsprechend stark korreliert mit den wirtschaftlichen Indikatoren BIP je Einwohner und Kaufkraft sowie mit den Immobilienpreisen. Die Steuereinnahmen werden daher hier nicht gesondert berücksichtigt.

- **Immobilienpreise:** Die Kosten für den Erwerb von Eigentum spiegeln die regionale Attraktivität wider. Hier werden Immobilienpreise interpretiert als zusammenfassender Indikator für die Qualität der regionalen Infrastruktur und die Erwartungen zur zukünftigen Entwicklung. Dieser Interpretation nach sind ein stark unterdurchschnittliches Preisniveau und eine ebensolche Preisentwicklung Warnsignale.

Grundsätzlich ist zu bedenken, dass die Indikatoren mitunter nur ein vages Bild der tatsächlichen Lage widerspiegeln. Zum Beispiel sind bei der Ärztedichte auch die Zusammensetzung der Arztgruppen, die Qualität der ärztlichen Versorgung und die Erreichbarkeit wichtig (vgl. ausführlicher Kapitel 14).

2.2 Zeitliche und räumliche Abgrenzung

Für den Beobachtungszeitraum wurde als Ausgangssituation grundsätzlich das Jahr 2011 gewählt. Damit sollten erstens Verzerrungen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 umgangen und zweitens die Anpassungen durch den Zensus 2011 ohne Strukturbruch berücksichtigt werden. Drittens war der Zeitraum vor 2011 besonders bei innovationsorientierten Indikatoren wie der digitalen Infrastruktur kaum von Bedeutung. Die Entwicklung wurde je nach Datenverfügbarkeit bis zum Jahr 2015, 2016 oder 2017 betrachtet. Bei einigen Indikatoren wurde aus Vergleichbarkeitsgründen darauf verzichtet, den jeweiligen aktuellen Rand abzubilden, etwa bei der Ärztedichte, bei der verfügbare neuere Daten ab 2016 nicht mit denen von 2011 vergleichbar waren.

Der Dateninput der genannten zwölf Indikatoren speist sich aus der Ebene der 401 kreisfreien Städte und Landkreise. Diese Daten werden zu 96 Raumordnungsregionen (ROR) aggregiert. Hierzu werden gewichtete Mittelwerte berechnet, wobei der jeweils angemessenste Gewichtungsfaktor (zum Beispiel Bevölkerung) benutzt wird. Die Auswahl fiel aus folgenden Gründen auf Raumordnungsregionen:

- Das Analyseraster stammt aus der Bundesraumordnung und hat als Adressaten die Bundesregierung und die Landesregierungen (funktionale Raumeinheiten ohne Überlappungen von Bundesländern).

- Mit den Raumordnungsregionen werden Nachbarschaftseffekte und wirtschaftliche Verflechtungen approximativ berücksichtigt. Die administrativen Abgrenzungen ignorieren dagegen eng verbundene Wirtschaftsräume (vgl. Kapitel 1.3.4).

- Zwar gibt es auch innerhalb der Regionen relevante Entwicklungsunterschiede. Allerdings fallen diese lokalen Belastungen und möglichen Abkopplungen nach dem Subsidiaritätsprinzip in den Aufgabenbereich der Länder und Kommunen und nicht in den des Bundes. Überdies gibt es zur Wahrung der Handlungsfähigkeit der Länder bereits das Instrument des Länderfinanzausgleichs.

3 Methode und Vorgehensweise

Eine zentrale Voraussetzung für die effiziente Ausgestaltung der Regionalpolitik ist die Identifikation von potenziellen Handlungsfeldern und -regionen. Aufbauend auf einer klassischen Konvergenzanalyse, wird im folgenden Analyseansatz die Ausgangslage und die Entwicklung betrachtet.

3.1 Klassische Konvergenzanalyse

Im Sinne des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse wird im ersten Schritt überprüft, ob Regionen sich bei den betrachteten regionalen Indikatoren angleichen (Konvergenz) oder ob sie auseinanderdriften (Divergenz). Die Modellgleichung lautet:

(1) $\ln(Y_{t=1}) - \ln(Y_{t=0}) \sim (\ln(Y_{t=0}) + \gamma) \cdot \beta$

Y ist der betrachtete Indikator, mit t = 0 im Ausgangsjahr des Untersuchungszeitraums und t = 1 am Ende des Untersuchungszeitraums. γ ist der Vektor für das Set an Strukturvariablen, hier Dummy-Variablen für die unterschiedlichen Regionstypen in Ost- und Westdeutschland.

Divergenz kann für den jeweiligen Indikator potenziellen Handlungsbedarf für die Bundespolitik andeuten, während Konvergenz im Einklang ist mit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse. Zu beachten ist, dass Divergenz weder eine hinreichende noch eine notwendige Bedingung für Regionalpolitik ist. Denn Divergenz kann gesellschaftlich gewünscht beziehungsweise vorteilhaft sein durch die Nutzung von Lokalisations- und Urbanisationsvorteilen sowie durch die Komplexitätsreduktion (vgl. auch Kapitel 1.2.2).

3.2 Identifikation von Regionen mit Wachstumsschwächen

Im Gegensatz zur klassischen Konvergenzanalyse in Kapitel 5.3.1, bei der regionalpolitischer Handlungsbedarf über grundsätzlich zunehmende regionale Unterschiede identifiziert wird, werden im zweiten Schritt potenzielle Handlungsregionen für eine ortsbezogene Regionalpolitik bestimmt. Hierbei handelt es sich um Regionen, die auf niedrigem Niveau verharren, also im Beobachtungszeitraum sowohl schlechte Ausgangsbedingungen als auch eine unterdurchschnittliche Entwicklung aufweisen und das auch, wenn es einen gesamtwirtschaftlichen Konvergenztrend gibt.

Für die Identifikation der Gefährdung werden die Regionen anhand der folgenden drei Kriterien evaluiert: Ausgangssituation, Entwicklung und Relation zur trendmäßigen Entwicklung. Die Entwicklung wird je nach Eignung des Indikators als Wachstumsrate (zum Beispiel Kaufkraft) oder bei Quotenindikatoren als erste Differenz (zum Beispiel Arbeitslosenquote) ausgewiesen.

a) **Entwicklung** – Wert ist größer oder kleiner als der Medianwert der Veränderungsraten;

b) **Ausgangssituation** – stark unter- beziehungsweise überdurchschnittliches Niveau (60 beziehungsweise 140 Prozent des Medians oder das 1,5-Fache des Interquartilsabstands). Der Interquartilsabstand wird vor allem bei den demografischen Indikatoren genutzt, während die prozentuale Abweichung überwiegend bei den wirtschaftlichen und infrastrukturellen Indikatoren Anwendung findet;

c) **Relative Entwicklung** – bei Konvergenz starkes Unterschreiten des Konvergenztrends beziehungsweise bei Divergenz stark unter- beziehungsweise überdurchschnittliche Veränderungsrate.

Um die Einzelergebnisse zusammenzufassen und potenziellen regionalpolitischen Handlungsbedarf aufzuzeigen, werden in dem Messkonzept für jeden Indikator die folgenden Kriterienwerte vergeben. Es gilt:

- a), b) und c) = 1 Punkt[2];
- b) und c) = 0,5 Punkte;
- nur c) = 0,25 Punkte.

Die Kriterienwerte werden jeweils für die vier Indikatoren je Bereich und für jede der 96 Regionen summiert. Die maximale Summe der Kriterienwerte je Bereich (Wirtschaft, Demografie, Infrastruktur) ist vier und über alle Bereiche zwölf. Anhand dieser Werte werden die Regionen im Kapitel 5.4 kategorisiert.

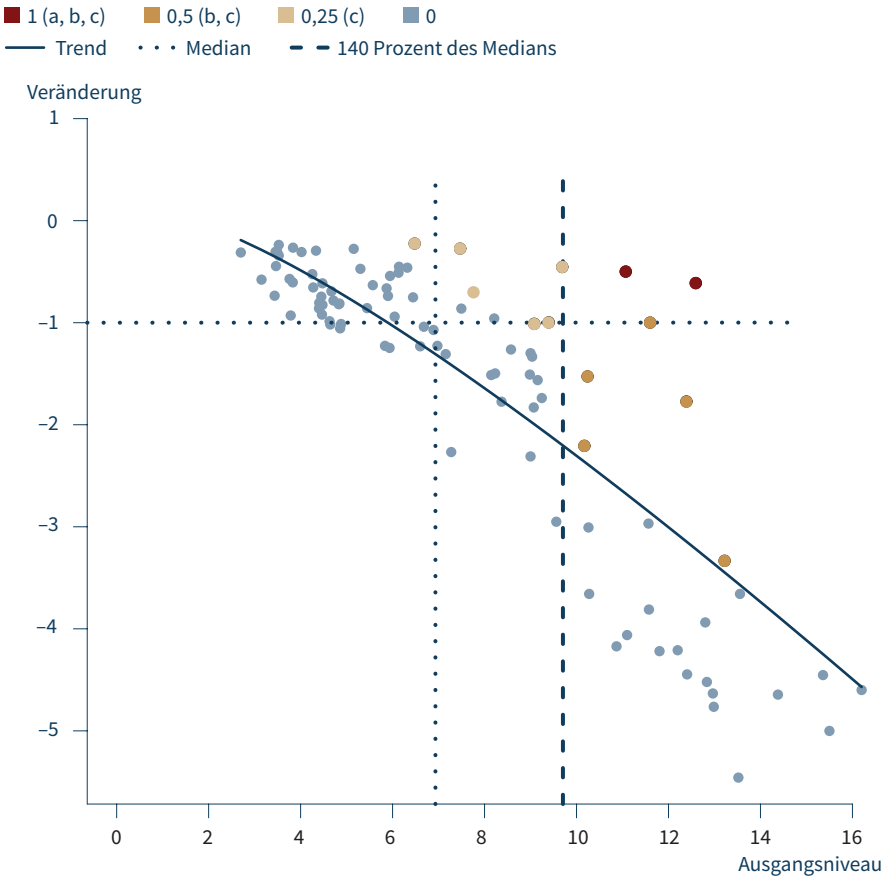
Die 60-Prozent-Grenze beim Median lehnt sich an die übliche Definition von Armutsgefährdung an. Für negative Indikatoren wie die Arbeitslosenquote wurden analoge Werte definiert (140-Prozent-Grenze beim Median). Ein alternativer Grenzwert wäre 75 Prozent des Durchschnitts (zum Beispiel in der EU-Regionalpolitik beim Indikator BIP je Einwohner, vgl. Puga, 2002). Die vorliegende Betrachtung bevorzugt die Abgrenzung über den Medianwert, da dieser gegenüber Ausreißern robuster ist. Für die restriktiveren 60 beziehungsweise 140 Prozent spricht, dass der Fokus gezielt auf der Identifikation gefährdeter Regionen liegen soll und nicht darauf, eine möglichst politisch akzeptable abgegrenzte Förderkulisse zu entwerfen.

Die Vorgehensweise veranschaulicht Abbildung 5.1 beispielhaft für die Arbeitslosenquote. Dargestellt ist die Entwicklung (y-Achse) im Verhältnis zum Ausgangsniveau

2 In einer Ausnahme wurde beim Indikator der kommunalen Verschuldung der Wert 0,75 vergeben, um die hohe Anzahl an Regionen, die alle drei Kriterien aufweisen, zu differenzieren.

Konvergenzanalyse für den Indikator Arbeitslosenquote Abbildung 5.1

Ausgangsniveau 2011, in Prozent; Veränderung 2011 bis 2017, in Prozentpunkten



a: Entwicklung; b: Ausgangssituation; c: relative Entwicklung.
β = –0,144; N = 96 Raumordnungsregionen.
Eigene Berechnungen

(x-Achse). Der Median und der 140-Prozent-Wert des Medians sind über vertikale Linien eingezeichnet. Bei der Entwicklung ist der Medianwert horizontal eingezeichnet. Für den Indikator Arbeitslosenquote werden im betrachteten Zeitraum abnehmende regionale Unterschiede angezeigt (Konvergenz).

Die Arbeitslosenquote ist ein Beispiel für einen Quoten- und Negativindikator. Quotenindikator bedeutet, dass die Entwicklung in Form der ersten Differenz dargestellt wird (Veränderung in Prozentpunkten). Negativindikator heißt, dass hohe Ausprägungen negativ bewertet werden. Entsprechend ist vor allem die Entwicklung der Regionen, die sich im oberen rechten Quadranten befinden, als besonders problematisch zu identifizieren: Dies sind in diesem Fall Duisburg/Essen und Emscher-Lippe. Ebenfalls problematisch ist es, wenn Regionen mit schlechten Ausgangsbedingungen sich zwar über-

durchschnittlich entwickelt haben (Bedingung a nicht erfüllt), jedoch deutlich hinter den Erwartungen auf Basis des gesamtwirtschaftlichen (Konvergenz-)Trends zurückbleiben. In Abbildung 5.1 sind das die Regionen Bremen, Bremerhaven und Dortmund mit besonders schlechten Ausgangswerten und großem Abstand zur erwarteten Entwicklung. Auch die Regionen Schleswig-Holstein Ost und Altmark erfüllen noch die Bedingungen b und c. Regionen, die zwar keine unterdurchschnittliche Ausgangssituation aufwiesen, sich jedoch stark unterdurchschnittlich entwickelten, entsprechen nur Bedingung c. Dieses hier beispielhaft erläuterte Bewertungsverfahren wird auf alle zwölf ausgewählten Indikatoren angewendet.

4 Empirische Analyse

Das Ziel der empirischen Analyse besteht darin, (potenziell) gefährdete Regionen in Deutschland zu identifizieren, in denen sich ein weites Spektrum an regionalpolitischen Problemen manifestiert (unterdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Entwicklung, mangelnde Infrastruktur, alternde Gesellschaft).

4.1 Identifikation von überregionalen Handlungsfeldern

Möglicher überregionaler Handlungsbedarf aufgrund von divergierenden Entwicklungen, die dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse entgegenstehen, findet sich bei der Bevölkerungs- und Alterungsentwicklung, bei der kommunalen Verschuldung und der Immobilienpreisentwicklung.

Überprüft wird, ob es für die einzelnen Indikatoren signifikante Konvergenztrends gibt. Die Tabellen A.5.1 bis A.5.3 im Anhang fassen die empirischen Konvergenzanalysen zusammen. Das Grundmodell hat das Ausgangsniveau als alleinige erklärende Variable, während das erweiterte Modell zusätzlich Variablen für siedlungsstrukturelle Regionstypen in Ost- und Westdeutschland berücksichtigt. Divergierende Entwicklungen werden durch signifikant positive β-Koeffizienten angezeigt, konvergierende Entwicklungen durch signifikant negative β-Koeffizienten. Der β-Koeffizient im Grundmodell gibt den Entwicklungstrend über alle Regionstypen an. Im Gegensatz dazu steht der β-Koeffizient im erweiterten Modell für den durchschnittlichen Entwicklungstrend innerhalb der Regionstypen. Die regionsspezifischen Entwicklungen der einzelnen Regionstypen werden jeweils im Vergleich zum Referenzlevel der urbanen Regionen in Westdeutschland dargestellt.

Bei der wirtschaftlichen Entwicklung wird im Grundmodell für alle vier Indikatoren Konvergenz festgestellt (Tabelle A.5.1). Der Vergleich mit dem erweiterten Modell zeigt, dass es sich dabei – mit Ausnahme der Überschuldung der privaten Haushalte – um eine Anpassung zwischen den Regionstypen handelt und vor allem ostdeutsche Regionen

aufgeholt haben. Nur bei der Überschuldung privater Haushalte ist die Anpassung auch zwischen Regionen des gleichen Regionstyps signifikant. Im Osten entwickeln sich bei der Arbeitslosenquote und beim BIP je Einwohner alle Regionstypen überdurchschnittlich gut. Bei der Überschuldung privater Haushalte haben sich die teilurbanen und ländlichen Regionen im Westen überdurchschnittlich verbessert. Allerdings ist zu beachten, dass die günstigen Entwicklungen bei der Arbeitslosenquote und dem BIP je Einwohner im Osten zum Teil auf die Abwanderung zurückzuführen sind. Signifikant divergierende Entwicklungen und damit möglicher regionalpolitischer Handlungsbedarf für die Bundespolitik wurden im Bereich Wirtschaft nicht festgestellt.

Bei der demografischen Entwicklung gibt es nur bei der Einwohnerentwicklung einen divergierenden Trend mit signifikanten Unterschieden zwischen und innerhalb der Regionstypen (Tabelle A.5.2). Vor allem die teilurbanen und ländlichen Räume in Ostdeutschland weisen eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung auf. Beim Durchschnittsalter zeigt das erweiterte Modell abnehmende regionale Unterschiede innerhalb der Regionstypen. Die Strukturindikatoren zeigen, dass sich die urbanen Regionen im Westen relativ zum Rest des Landes verjüngen, während das mittlere Bevölkerungsalter in teilurbanen und ländlichen Regionen in Ost und West überdurchschnittlich stark ansteigt. Am stärksten ist der Alterungsprozess in ländlichen Regionen in Ostdeutschland. Bei der Fertilitätsrate haben die regionalen Unterschiede im Untersuchungszeitraum abgenommen. Für die teilurbanen und ländlichen Regionen im Osten wird sogar ein positiver Struktureffekt identifiziert, der jedoch in der kurzen Frist den Schrumpfungs- und Alterungsprozess nicht stoppen kann. Bei der Lebenserwartung können weder ein Trend noch relevante Unterschiede zwischen den Regionstypen identifiziert werden. Möglicher regionalpolitischer Handlungsbedarf bei der demografischen Entwicklung wird für die teilurbanen und ländlichen Regionen Ostdeutschlands festgestellt. Hier gilt es, einer Abwärtsspirale aus Schrumpfungs- und Alterungsprozessen entgegenzuwirken, die üblicherweise mit erheblichen Anpassungskosten und steigenden Versorgungskosten verbunden sind.

Bei der infrastrukturellen Entwicklung divergieren vor allem die Immobilienpreise im Gesamtraum und innerhalb der Regionstypen (Tabelle A.5.3). Auch bei den Kommunalschulden gibt es einen divergierenden Entwicklungstrend, der je nach Regionstyp unterschiedlich ausfällt. Insbesondere die urbanen Regionen im Westen weisen im Durchschnitt einen überdurchschnittlichen Anstieg bei der kommunalen Verschuldung auf. Bei der Breitbandausstattung lässt sich insgesamt ein robuster und starker Konvergenzprozess identifizieren. Trotzdem deuten die Strukturkoeffizienten an, dass teilurbane und ländliche Regionen im Osten hinter der Entwicklung anderer Regionen zurückbleiben.

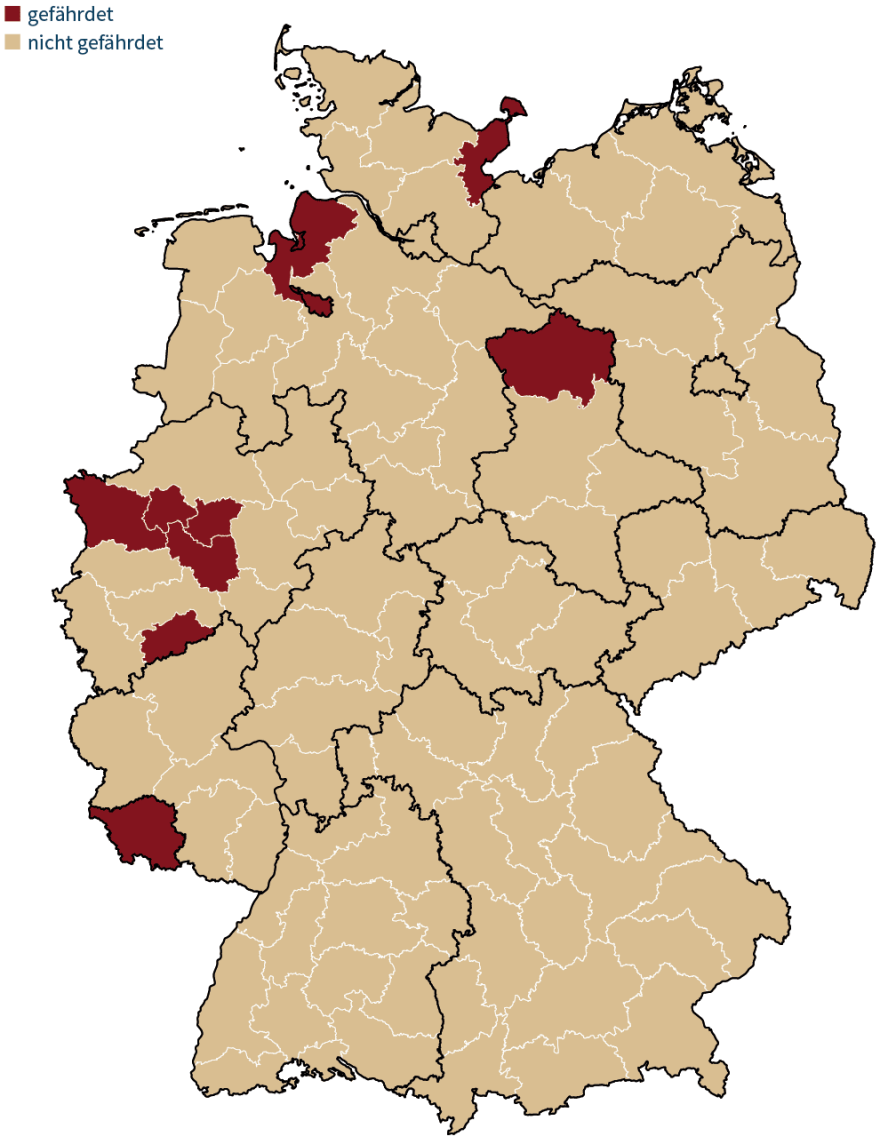
Im Folgenden wird herausgearbeitet, welche Regionen besonderen potenziellen Handlungsbedarf aufweisen. Behandelt werden zunächst die Entwicklungen in den Bereichen Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur (Kapitel 4.2). Anschließend wird die zusammengefasste regionalwirtschaftliche Gesamtentwicklung dargestellt (Kapitel 4.3).

4.2 Wirtschaft, Demografie, Infrastruktur: Identifikation gefährdeter Regionen

Wirtschaftliche Entwicklung: gefährdete Regionen

Abbildung 5.2

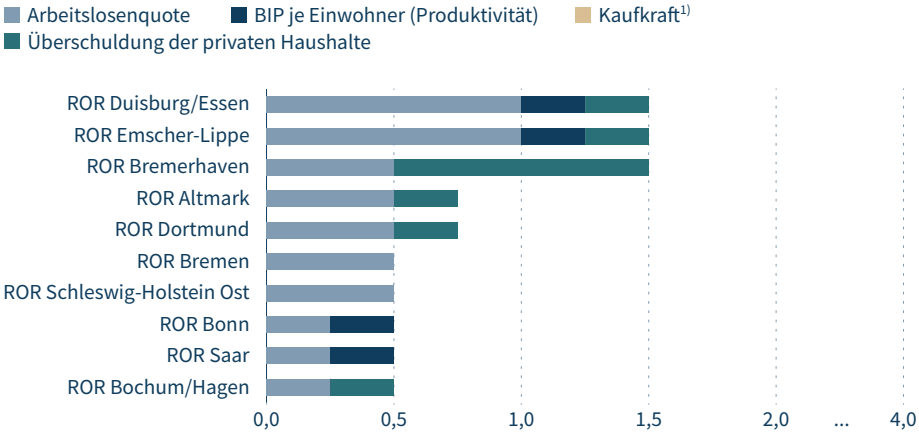
Kriteriensumme der Indikatoren für den Bereich Wirtschaft: mindestens 0,5



Eigene Darstellung

Wirtschaftliche Entwicklung: Gefährdung nach Indikatoren Abbildung 5.3

Kriteriensumme der Indikatoren für den Bereich Wirtschaft: mindestens 0,5



ROR: Raumordnungsregion.
1) Der Indikator „Kaufkraft“ weist bei diesen Raumordnungsregionen jeweils den Kriterienwert 0 auf.
Eigene Berechnungen

Potenziell abgehängt im Bereich Wirtschaft sind die Regionen Duisburg/Essen, Emscher-Lippe und Bremerhaven mit Kriteriensummen von 1,5 Punkten (bei maximal möglichen 4 Punkten). Damit schneiden Teile des Ruhrgebiets und das ebenfalls stark von Strukturproblemen betroffene Bremerhaven am schlechtesten ab (Abbildung 5.2). In den beiden Ruhrgebietsregionen lag die Arbeitslosenquote auch 2017 noch über 10 Prozent. Die Quote ist mit einer Verbesserung von 0,5 bis 0,6 Prozentpunkten zudem weniger stark gesunken als im gesamtwirtschaftlichen Trend. Regionen in Ostdeutschland mit vergleichbar hohen Arbeitslosenquoten im Jahr 2011 haben sich im Mittel sogar um 4 Prozentpunkte verbessert. Für zwei Ruhrgebietsregionen herrscht daher bezogen auf die Arbeitslosenquote besonders hoher Handlungsbedarf, und zwar für Duisburg/Essen und Emscher-Lippe (Abbildung 5.3). Die Entwicklung der Arbeitslosenquote in Bremerhaven mit einer Quote von 8,7 Prozent und einem Rückgang um 1,5 Prozentpunkte verläuft zwar etwas besser, sodass bei der Arbeitslosigkeit nach der in Kapitel 5.3.2 beschriebenen Kategorisierung nur ein Kriterienwert von 0,5 vergeben wird. Dagegen ist die Überschuldung der privaten Haushalte in Bremerhaven so hoch, dass diese Region als einzige für diesen Indikator den Kriterienwert 1 erhält. Wie prekär die private Schuldensituation in Bremerhaven ist, verdeutlicht zudem der Umstand, dass außerhalb Bremerhavens nirgends ein Kriterienwert von 0,5 für diesen Indikator vergeben wurde.

Eine Kriteriensumme im Bereich Wirtschaft von 0,75 beziehungsweise 0,5 zeigt auch für die Ruhrgebietsregionen Dortmund und Bochum/Hagen mögliche Entwicklungsprobleme an. Unter den zehn Regionen mit einer Kriteriensumme von 0,5 und höher sind somit alle vier Ruhrgebietsregionen vertreten. Der ländliche Raum hat dem Indikator zufolge dagegen kaum wirtschaftliche Probleme. Die einzige Ausnahme ist die Altmark

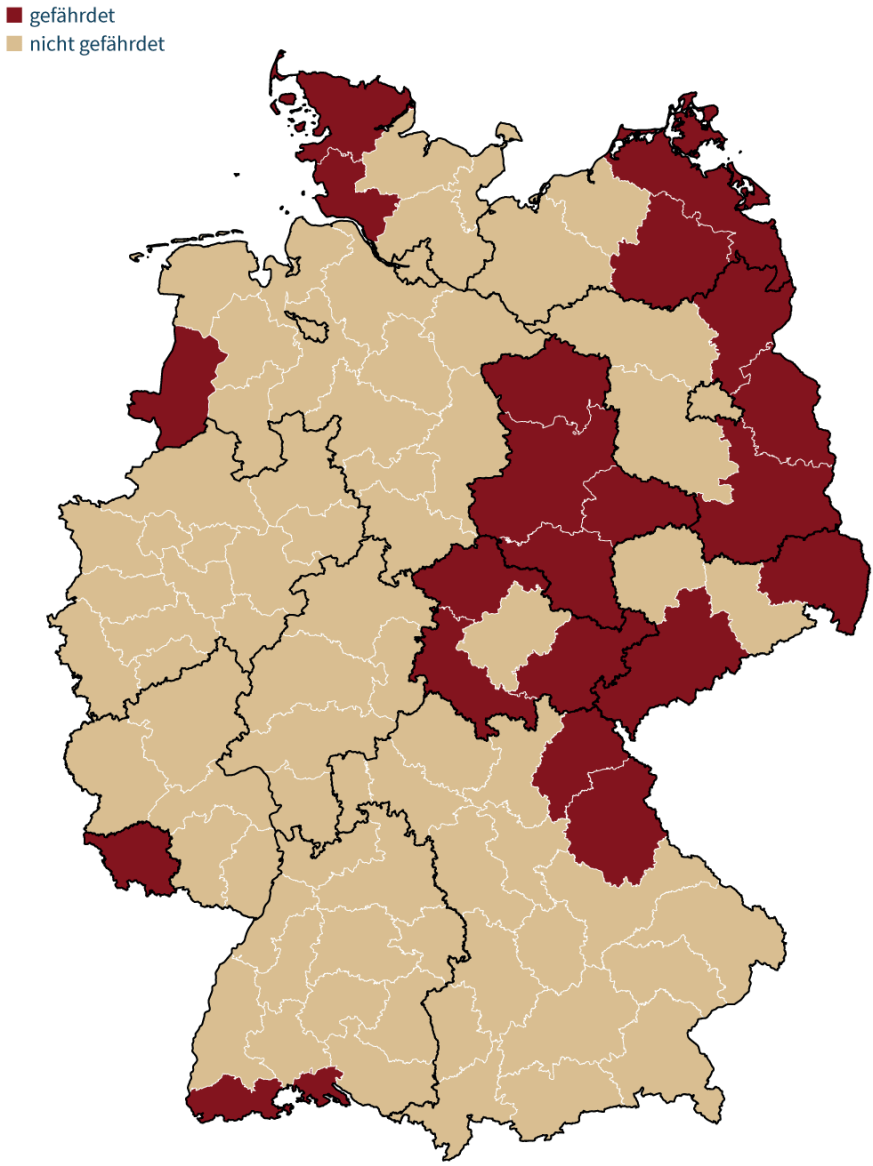
in Sachsen-Anhalt. Die Regionen Bonn und Saar sind bei zwei Einzelindikatoren (Arbeitslosenquote, BIP je Einwohner) bei der relativen Entwicklung auffällig, da sie ungewöhnlich stark stagnieren. Bremen und Schleswig-Holstein Ost sind hier aufgrund der hohen Arbeitslosenquote in der Ausgangssituation sowie des gleichzeitigen Unterschreitens des Konvergenztrends aufgelistet. Alle anderen Gebiete sind maximal bei einem Indikator abstiegsgefährdet oder zeigen nach dem eingesetzten Klassifizierungsraster keine auffällige Wachstumsschwäche.

Mit einer Kriteriensumme von durchschnittlich 0,27 schneiden die städtischen Gebiete deutlich schlechter ab als die teilurbanen Räume (Durchschnitt 0,07) und die ländlichen Gebiete (Durchschnitt 0,05). Dieser Abstand lässt sich überwiegend durch die schlechte wirtschaftliche Entwicklung des Ruhrgebiets erklären. Denn die übrigen städtischen Raumordnungsregionen befinden sich mit einer durchschnittlichen Kriteriensumme von 0,11 kaum in einer schlechteren Lage als die weniger stark verdichteten Räume.

Demografische Entwicklung: gefährdete Regionen

Abbildung 5.4

Kriteriensumme der Indikatoren für den Bereich Demografie: mindestens 0,5

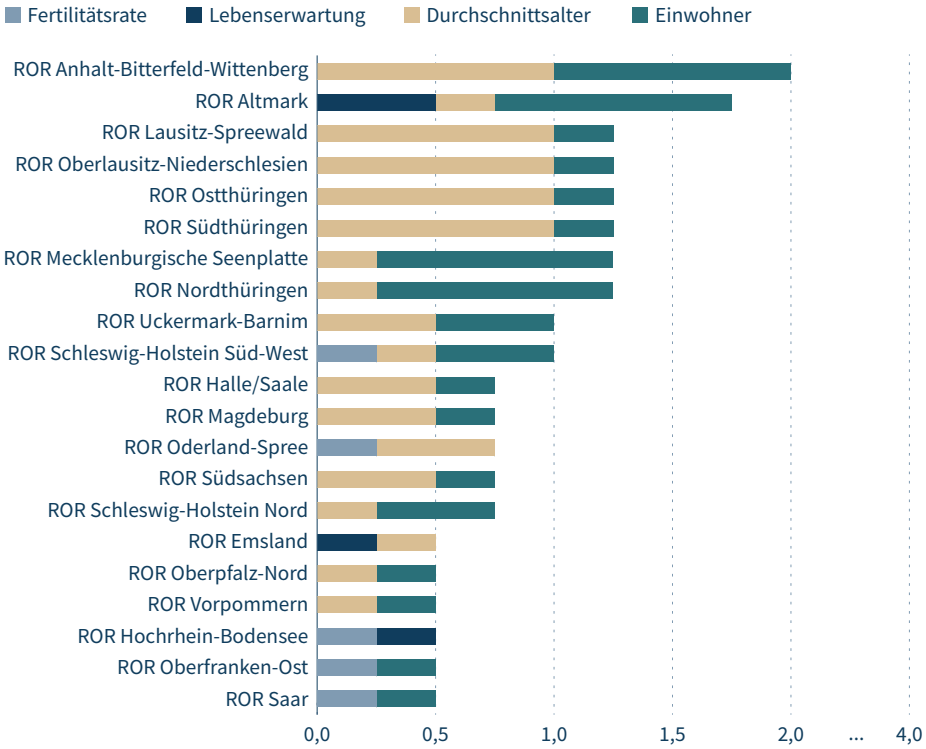


Eigene Darstellung

Demografische Entwicklung: Gefährdung nach Indikatoren

Abbildung 5.5

Kriteriensumme der Indikatoren für den Bereich Demografie: mindestens 0,5



ROR: Raumordnungsregion.
Eigene Berechnungen

Die demografische Entwicklung wird vor allem in vielen ländlichen ostdeutschen Regionen als problematisch angesehen (Abbildung 5.4). Treiber ist hier besonders das hohe Durchschnittsalter. Hoher Handlungsbedarf herrscht bei diesem Einzelindikator in den Regionen Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Lausitz-Spreewald, Oberlausitz-Niederschlesien sowie in Ostthüringen und Südthüringen. Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg weist zusätzlich hohen Handlungsbedarf bei der Bevölkerungsentwicklung auf. Diesen gibt es auch in den Regionen Altmark, Mecklenburgische Seenplatte und Nordthüringen.

Nur die genannten Regionen kommen im Teilbereich Demografie auf eine Kriteriensumme von größer als 1 (Abbildung 5.5.). Sie liegen alle in Ostdeutschland und sind bis auf das teilurbane Ostthüringen ländlich.

Bei der Fertilitätsrate (Geburtenrate) und der Lebenserwartung ließ sich dagegen keine Region mit hohem Handlungsbedarf ausmachen (Ausnahme: Handlungsbedarf in der Altmark bei der Lebenserwartung). Allenfalls die relative Entwicklung (Kriterium c) wur-

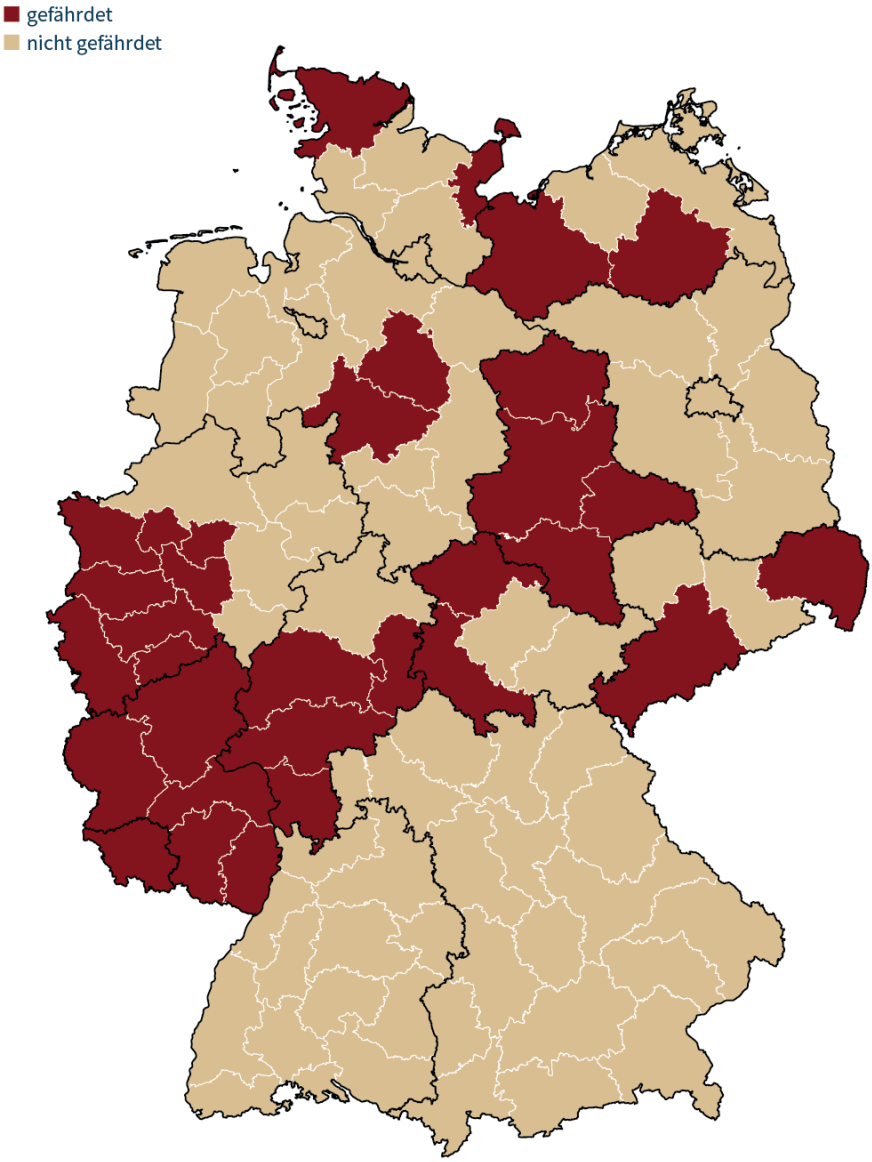
de in einigen Regionen als problematisch bewertet. Insgesamt gibt es im Bereich Demografie ein deutliches Stadt-Land-Gefälle. Keine der urbanen Regionen zeigt bei der Lebenserwartung und beim Durchschnittsalter eine problematische Entwicklung. Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung sind lediglich Bochum/Hagen und das Saarland als gefährdet anzusehen. Bezogen auf die Fertilitätsrate gilt dies unter den urbanen Gebieten für Berlin, Hannover und das Saarland. Die durchschnittliche Kriteriensumme im Bereich Demografie beträgt in den städtischen Räumen daher lediglich 0,05. In den ländlichen Räumen ist sie mit 0,47 fast zehnmal so hoch, was klar auf den dort höheren Handlungsbedarf hindeutet. Die teilurbanen Räume nehmen mit einer durchschnittlichen Kriteriensumme von 0,14 eine mittlere Position ein.

Die hier aufgezeigten Entwicklungstrends beziehen sich auf den Zeitraum von 2011 bis 2015/2017 und sind daher recht kurzfristiger Natur. Das Demografie-Portal des Bundes und der Länder (2018) weist jedoch tendenziell ähnliche Ergebnisse mit einer Entleerung der ostdeutschen ländlichen Räume für den längerfristigen Zeitraum von 1990 bis 2017 und in der Prognose bis zum Jahr 2035 aus.

Infrastrukturelle Entwicklung: gefährdete Regionen

Abbildung 5.6

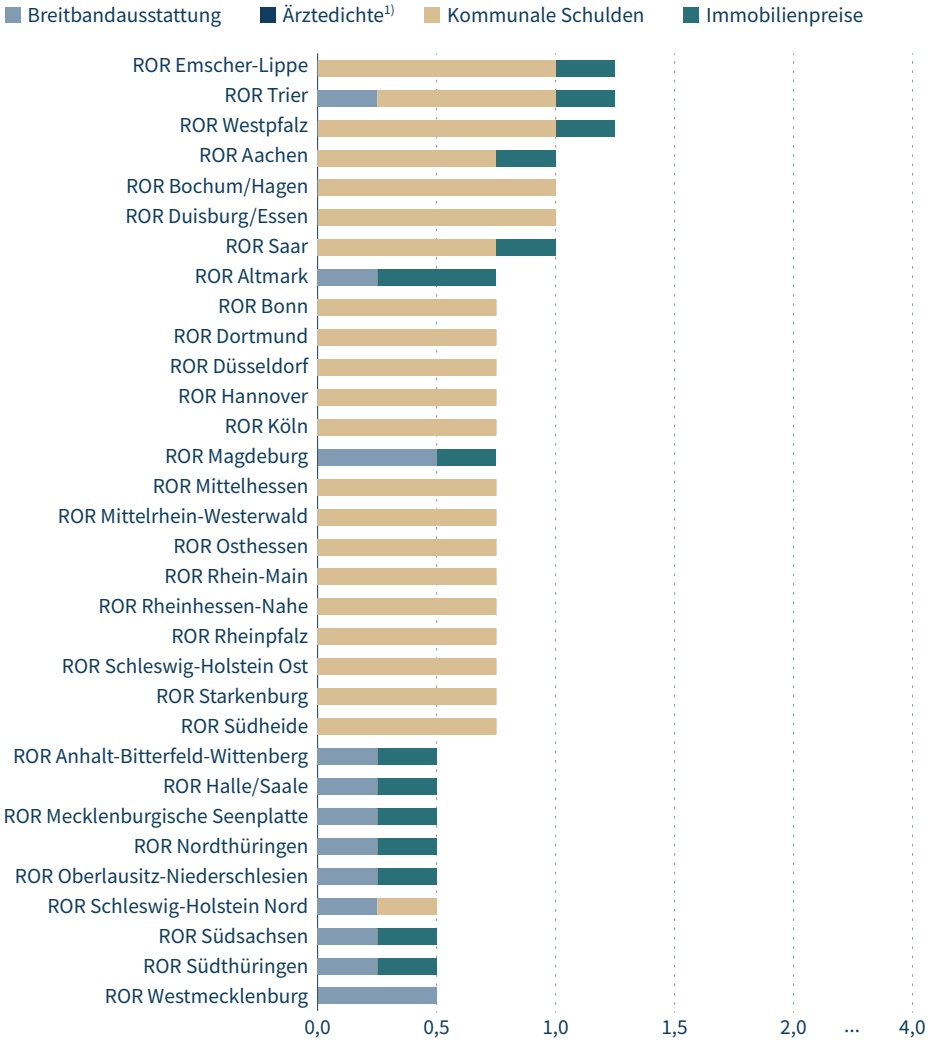
Kriteriensumme der Indikatoren für den Bereich Infrastruktur: mindestens 0,5



Eigene Darstellung

Infrastrukturelle Entwicklung: Gefährdung nach Indikatoren Abbildung 5.7

Kriteriensumme der Indikatoren für den Bereich Infrastruktur: mindestens 0,5



ROR: Raumordnungsregion.
1) Der Indikator „Ärztedichte“ weist bei diesen Raumordnungsregionen jeweils den Kriterienwert 0 auf.
Eigene Berechnungen

Die Raumordnungsregionen Emscher-Lippe, Trier und die Westpfalz weisen für die Gefährdung im Bereich Infrastruktur unter allen Regionen die höchste Kriteriensumme (Werte von jeweils 1,25) auf. Dahinter folgen Aachen, Bochum/Hagen, Duisburg/Essen und das Saarland mit einer Kriteriensumme von 1 (Abbildungen 5.6 und 5.7).

Haupttreiber ist hier die Entwicklung der kommunalen Schulden. Von den genannten sieben Regionen, die alle im äußersten Westen Deutschlands liegen, haben in diesem

Punkt vier einen Kriterienwert von 1 auf und drei einen Kriterienwert von 0,75. Bei keinem anderen Infrastrukturindikator erreicht irgendeine Region einen Kriterienwert von 1.

Im Durchschnitt über alle Regionen ist der Unterschied zwischen urbanen Gebieten (Wert 0,47) und ländlichen Räumen (Wert 0,33) nicht sehr groß. Auffallend ist jedoch, dass auf dem Land vor allem die Breitbandausstattung und die Immobilienpreise zur Infrastrukturschwäche beitragen, während sich in den Städten Infrastrukturprobleme besonders im Bereich der kommunalen Verschuldung zeigen. Die teilurbanen Räume sind im Bereich Infrastruktur unauffälliger und kommen im Durchschnitt auf eine Kriteriensumme von lediglich 0,13.

4.3 Regionalwirtschaftliche Gesamtentwicklung

Fasst man die drei Bereiche Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur zusammen, zeigt sich, dass der Handlungsbedarf in der Altmark, in Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg und in den Ruhrgebietsregionen Emscher-Lippe und Duisburg/Essen als besonders groß anzusehen ist (Indikatorwert zwischen 2,5 und 3,25). Damit werden vor allem große Teile des Ruhrgebiets und einige ländliche Regionen in Ostdeutschland als Handlungsregionen identifiziert (Abbildung 5.8).

Dieses regionale Muster bestätigt sich weitgehend, wenn man den Kreis der gefährdeten Regionen etwas weiter zieht: Unter den 19 Raumordnungsregionen mit potenziell hohem Handlungsbedarf (einem Indikatorwert von mindestens 1,5) sind alle vier Ruhrgebietsregionen und das Saarland als urbane Regionen vertreten. Die übrigen Regionen sind teilurban oder ländlich und liegen mit Ausnahme von Bremerhaven, Schleswig-Holstein Ost und der Westpfalz in den ostdeutschen Bundesländern. Wie das Ruhrgebiet hat auch die Raumordnungsregion Bremerhaven große Strukturprobleme aufgrund ihrer schlechten wirtschaftlichen Situation. Da hierin die niedersächsischen Landkreise Cuxhaven und Wesermarsch einbezogen sind, gilt diese Region als teilurban.

Deutliche Unterschiede bestehen im Beitrag der drei untersuchten Bereiche auf die Gesamtbewertung (Abbildung 5.9). So trägt bei den Ruhrgebietsregionen Emscher-Lippe und Duisburg/Essen die schlechte wirtschaftliche Situation mit Werten von 1,5 mehr als die Hälfte zum Gesamtindikator bei. In diesen beiden Teilen des Ruhrgebiets wirkt sich vor allem die anhaltend hohe Arbeitslosenquote negativ aus. Demografische Probleme spielen in den drei besonders wirtschaftsschwachen urbanen Räumen praktisch keine Rolle.

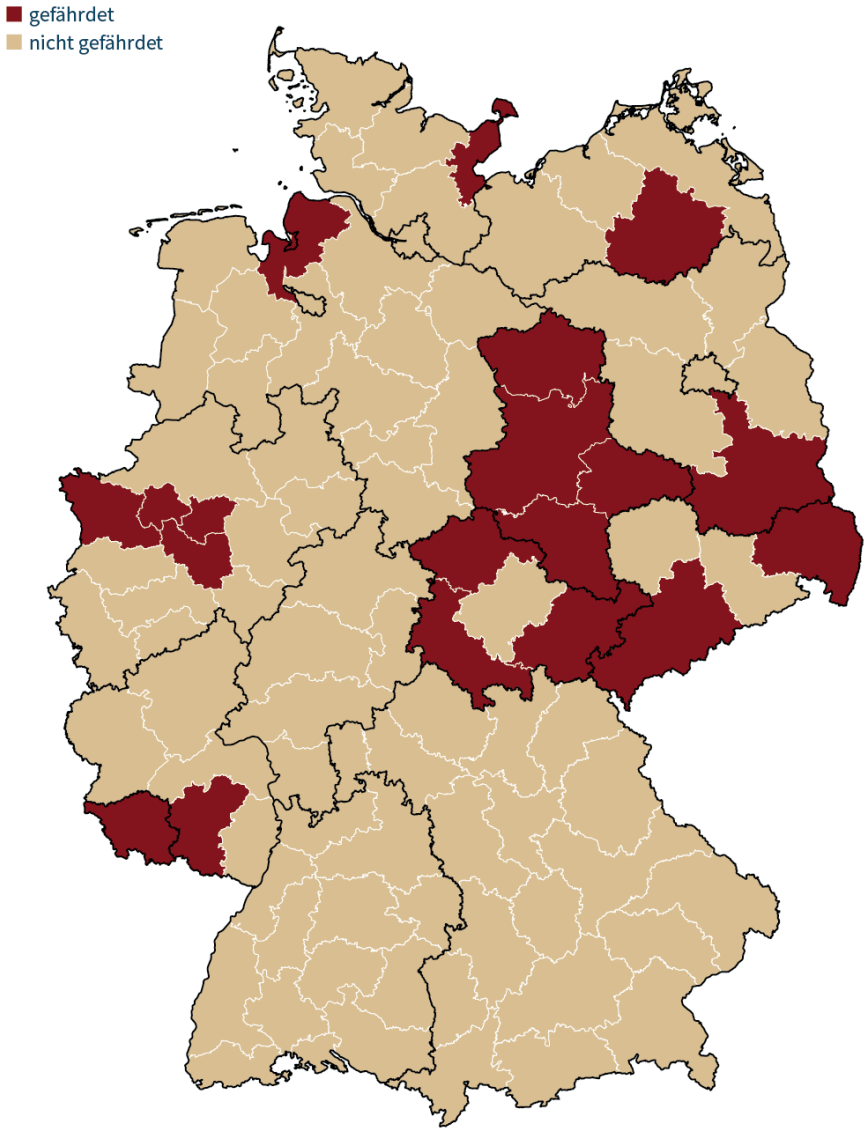
Anders stellt sich die Situation in den besonders stark zurückfallenden ländlichen Regionen Ostdeutschlands dar. Dort sind es meist vor allem die demografischen Faktoren, die den Gesamtindikator in die Höhe treiben (Werte zwischen 1,25 und 2,0 bei sechs von acht ländlichen Gebieten). Dabei ist zu beachten, dass die demografische Entwicklung insbesondere Pro-Kopf-Indikatoren beeinflusst und beispielsweise ein Bevölkerungs- oder Beschäftigtenrückgang kurzfristig die wirtschaftlichen und infrastrukturellen Indikatoren besser erscheinen lässt.

Auch deshalb treten bei Wirtschaft und Demografie hohe Werte der Schwächeindikatoren von mindestens 1 in keiner Region zusammen auf. Die demografischen Probleme zeigen sich konzentriert in den neuen Bundesländern, deren Wirtschaftsentwicklung aber insgesamt eine gute Konvergenz aufweist. Infrastrukturmängel finden sich dagegen sowohl bei Regionen mit starken wirtschaftlichen Problemen als auch bei Regionen, die demografisch den Anschluss verloren haben. Eine Ausnahme bildet Bremerhaven, das nur im Bereich Wirtschaft großen Handlungsbedarf, bei Demografie und Infrastruktur jedoch keine auffallenden Schwachstellen hat.

Gefährdete Regionen in Deutschland

Abbildung 5.8

Kriteriensumme der zwölf Indikatoren für die Bereiche Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur: mindestens 1,5

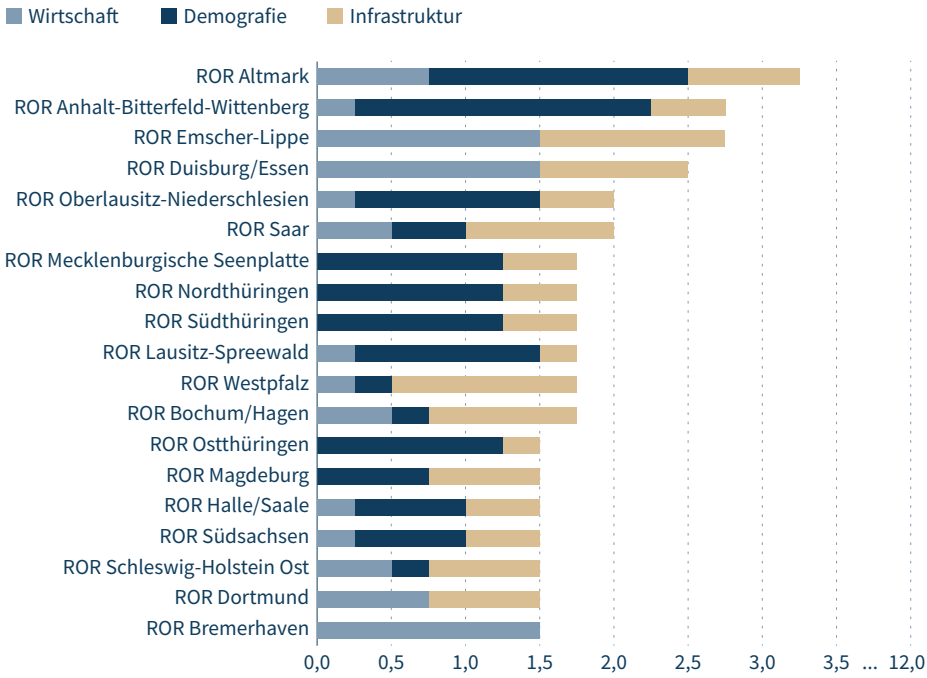


Eigene Darstellung

Gefährdung der Regionen nach Bereichen

Abbildung 5.9

Kriteriensumme der zwölf Indikatoren für die Bereiche Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur: mindestens 1,5



ROR: Raumordnungsregion.
Eigene Berechnungen

5 Fazit

Die Ergebnisse zeigen, dass nicht eine einheitliche Gruppe von Handlungsregionen identifiziert werden kann, sondern dass die Regionalpolitik fallbezogene Antworten für vielschichtige Probleme finden muss. Im Ruhrgebiet und in Bremerhaven geht es weiterhin darum, für eine relative hohe Anzahl an Arbeitslosen den Anschluss an den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. In Ostdeutschland abseits der urbanen Zentren müssen vor allem Antworten auf die Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft gefunden werden. Hinsichtlich der infrastrukturellen Entwicklung müssen insbesondere die ländlichen Regionen aufholen.

Bei der wirtschaftlichen Entwicklung finden sich am unteren Rand des Niveaurankings sowohl ostdeutsche Regionen als auch Teile des Ruhrgebiets. In Verbindung mit einer überdurchschnittlichen Entwicklung lässt sich jedoch aus dem unterdurchschnittlichen Niveau noch kein allgemeiner Handlungsbedarf ableiten. Zwar liegen auch ostdeutsche Regionen nach wie vor auf unterdurchschnittlichem Niveau, doch die Entwicklungsdynamik zeigt in die richtige Richtung. Eindeutiger Handlungsbedarf besteht in Ostdeutschland bei der Demografie. Die Analyse der Infrastruktur zeigt im Osten deutlichen Handlungsbedarf bei der Breitbandversorgung an, während im Westen die größten Schwierigkeiten beim kommunalen Gestaltungsspielraum liegen.

Bei der Analyse ist jedoch zu beachten, dass die Regionen mit identifiziertem Handlungsbedarf zum Teil seit Jahrzehnten gefördert werden. Allein dies ist ein Signal, über neue Wege in der Regionalpolitik nachzudenken. Aus den heterogenen Problemlagen lässt sich ableiten, dass von der Politik kein Gießkannenansatz gefordert ist, sondern es vielmehr problembezogener politischer Instrumente und der Stärkung der regionalen Handlungsfähigkeit (Land, Regionalverbände, Kommunen) bedarf.

Anhang

Wirtschaftliche Entwicklung

Konvergenzschätzungen

Tabelle A.5.1

	Arbeitslosen-quote	BIP je Einwohner	Kaufkraft	Überschul-dung der privaten Haushalte
Grundmodell				
Konvergenzkoeffizient β	–0,144***	–0,050***	–0,044***	–0,063***
Konstante	0,070	0,645***	0,598	0,209***
Bestimmtheitsmaß R^2	0,297	0,104	0,094	0,076
Adjustiertes Bestimmtheitsmaß R^2	0,289	0,095	0,084	0,066
Erweitertes Modell (Referenz: urbane Regionen West)				
Intraregionaler Konvergenzkoeffizient β	–0,012	–0,005	–0,0003	–0,099***
Urbane Regionen Ost	–0,326***	0,046**	0,028***	0,041
Teilurbane Regionen West	–0,048**	0,030***	0,013***	–0,030**
Teilurbane Regionen Ost	–0,270***	0,052**	0,018**	0,039*
Ländliche Regionen West	–0,053**	0,029**	0,012***	–0,035**
Ländliche Regionen Ost	–0,260***	0,045***	0,019***	0,014
Konstante	–0,098**	0,154	0,154	0,300***
Bestimmtheitsmaß R^2	0,759	0,216	0,240	0,291
Adjustiertes Bestimmtheitsmaß R^2	0,743	0,163	0,189	0,243
Beobachtungen	96	96	96	96

***/**/*: signifikant auf dem 1-/5-/10-Prozent-Niveau.
Interpretationshinweis: Signifikanter Konvergenzkoeffizient β < 0 zeigt Konvergenz an, β > 0 zeigt Divergenz an. Intraregionaler Konvergenzkoeffizient β zeigt analog Konvergenz und Divergenz zwischen Regionen des gleichen Typs an. Die Unterschiede in der Entwicklung zwischen Regionstypen werden anhand der (Struktur-)Koeffizienten ausgewertet. Koeffizienten > 0 für Regionstypen stehen für tendenziell höhere Entwicklungskennzahlen gegenüber urbanen Regionen in Westdeutschland (etwa vorteilhaft bei BIP je Einwohner, unvorteilhaft bei der Überschuldung privater Haushalte). Analog zeigen Koeffizienten < 0 für Regionstypen tendenziell niedrigere Entwicklungskennzahlen an.
Eigene Berechnungen

Demografische Entwicklung

Tabelle A.5.2

Konvergenzschätzungen

	Fertilitätsrate	Lebens-erwartung	Durch-schnittsalter	Einwohner
Grundmodell				
Konvergenzkoeffizient β	–0,195***	–0,007	–0,004	0,013***
Konstante	0,147***	0,033	0,032	–0,156***
Bestimmtheitsmaß R^2	0,156	0,001	0,0001	0,165
Adjustiertes Bestimmtheitsmaß R^2	0,147	–0,010	–0,011	0,156
Erweitertes Modell (Referenz: urbane Regionen West)				
Intraregionaler Konvergenzkoeffizient β	–0,242***	–0,016	–0,096*	0,008**
Urbane Regionen Ost	–0,018	0,0001	–0,010	0,016*
Teilurbane Regionen West	0,001	–0,0001	0,012***	0,003
Teilurbane Regionen Ost	0,024*	–0,0002	0,014**	–0,028***
Ländliche Regionen West	0,003	0,0002	0,013***	–0,0003
Ländliche Regionen Ost	0,016*	–0,001	0,021***	–0,020***
Konstante	0,160***	0,073	0,369*	–0,092
Bestimmtheitsmaß R^2	0,244	0,014	0,342	0,439
Adjustiertes Bestimmtheitsmaß R^2	0,193	–0,052	0,298	0,401
Beobachtungen	96	96	96	96

***/**/*: signifikant auf dem 1-/5-/10-Prozent-Niveau.
Eigene Berechnungen

Infrastrukturelle Entwicklung

Tabelle A.5.3

Konvergenzschätzungen

	Breitband-ausstattung	Ärztedichte	Kommunale Schulden	Immobilien-preise
Grundmodell				
Konvergenzkoeffizient β	–0,938***	–0,048***	0,101**	0,215***
Konstante	4,134***	0,040***	–0,779***	–1,358***
Bestimmtheitsmaß R^2	0,993	0,089	0,070	0,430
Adjustiertes Bestimmtheitsmaß R^2	0,993	0,079	0,060	0,424
Erweitertes Modell (Referenz: urbane Regionen West)				
Intraregionaler Konvergenzkoeffizient β	–0,992***	–0,002	0,048	0,324***
Urbane Regionen Ost	–0,110**	–0,003	–0,248	0,175***
Teilurbane Regionen West	–0,122***	0,011**	–0,159**	0,063***
Teilurbane Regionen Ost	–0,321***	0,036***	–0,158	0,117***
Ländliche Regionen West	–0,168***	0,016**	–0,099	0,045**
Ländliche Regionen Ost	–0,353***	0,048***	–0,241***	0,145***
Konstante	4,444***	0,001	–0,271	–2,240***
Bestimmtheitsmaß R^2	0,996	0,448	0,183	0,606
Adjustiertes Bestimmtheitsmaß R^2	0,996	0,411	0,127	0,579
Beobachtungen	96	96	93	96

***/**/*: signifikant auf dem 1-/5-/10-Prozent-Niveau.
Eigene Berechnungen

Zusammenfassung

- Die empirischen Ergebnisse zeigen für 19 von 96 Regionen schwierige strukturelle Voraussetzungen und potenziellen regionalpolitischen Handlungsbedarf. Das trifft sowohl auf ländlich geprägte und dünn besiedelte Regionen in Ostdeutschland zu als auch auf dicht besiedelte urbane Regionen wie das Ruhrgebiet und das Saarland. Eine bei allen Indikatoren gefährdete und in diesem Sinne abgehängte Region gibt es in Deutschland nicht.

- Während im Ruhrgebiet und im Saarland die mangelnde wirtschaftliche Entwicklung in Verbindung mit hohen Kommunalschulden Sorgen bereitet, stehen in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands die Herausforderungen des demografischen Wandels und Schrumpfungsprozesse im Vordergrund.

- Weil sich nicht eine einheitliche Gruppe von Handlungsregionen identifizieren lässt, muss die Regionalpolitik fallbezogene Antworten für vielschichtige Probleme finden. Ein allgemeiner Regionsschwerpunkt erscheint vor diesem Hintergrund nicht sinnvoll.

- Bei der Analyse ist zu beachten, dass die Regionen mit identifiziertem Handlungsbedarf zum Teil seit Jahrzehnten gefördert werden. Allein dies ist ein Signal, über neue Wege in der Regionalpolitik nachzudenken.

Literatur

BBSR, 2017, Regionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen, Fachbeitrag, August 2017, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/Raumentwicklung-Deutschland/Projekte/abgehaengte-regionen/abgehaengte_regionen.html?nn=391978 [8.3.2019]

Demografie-Portal des Bundes und der Länder, 2018, Zahlen und Fakten: Große regionale Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung, http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Bevoelkerungswachstum-Gemeinden-Kreise.html [3.4.2019]

IWH – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), 2019, Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall, Halle (Saale)

KBV – Kassenärztliche Bundesvereinigung, o. J., Gesundheitsdaten, http://gesundheitsdaten.kbv.de/cms/html/16402.php [3.4.2019]

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018, OECD Regions and Cities at a Glance 2018, https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en [8.3.2019]

Oxford Poverty & Human Development Initiative, 2018, Global Multidimensional Poverty Index, https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/ [3.4.2019]

Puga, Diego, 2002, European regional policies in light of recent location theories, in: Journal of Economic Geography, 2. Jg., Nr. 4, S. 373–406

Kapitel 6

Regionalpolitik in Deutschland: Instrumente und Erfahrungen

Klaus-Heiner Röhl

1	Einleitung	116
2	Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur als Pfeiler der Regionalpolitik	117
3	Weitere raumwirksame Politikinstrumente	119
3.1	Regionsbezogene EU-Förderung (EFRE, ESF)	119
3.2	Förderung von Städtebau	120
3.3	Förderung von Infrastruktur	121
4	Die Regionalpolitik in Deutschland seit den 1950er Jahren	122
4.1	Die Regionalförderung in der Bundesrepublik bis 1990	122
4.2	Nach der Wiedervereinigung dominiert der Aufbau Ost	123
4.3	Das Ruhrgebiet – ein Sonderfall	124
5	Fazit	127
Zusammenfassung		129
Literatur		130

1 Einleitung

Die Regionalpolitik verfolgt das übergeordnete Ziel, durch eine Stärkung von Regionen mit Entwicklungsrückstand regionale Disparitäten in den erzielbaren Einkommen und bei den Lebensbedingungen innerhalb des Landes zu verringern. Neben dem Ausgleichsziel – das heißt der Konvergenz zwischen den Regionen – soll nach dem Grundverständnis der Regionalpolitik zumindest indirekt auch das Wachstumsziel unterstützt werden. Es wird nämlich davon ausgegangen, dass übermäßig große regionale Unterschiede dem Zusammenhalt im Gesamtstaat abträglich sind und zu sozialen Spannungen führen können, die das gesamtwirtschaftliche Wachstum beeinträchtigen. „Die deutsche und europäische Regionalpolitik konzentriert sich auf die Unterstützung strukturschwacher Regionen. Durch den Ausgleich ihrer Standortnachteile soll[en] ihnen der Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung ermöglicht und so regionale Entwicklungsunterschiede abgebaut werden“ (BMWi, 2018a). Teilweise wird die Regionalpolitik auch noch weiter definiert, indem die Raumordnung neben der Wirtschaftsförderung als integraler Bestandteil aufgefasst wird. Suntum (1984, 110 f.) sieht diese daher als „ein flächendeckendes System staatlicher Zielvorgaben für die regionale Entwicklung [...], welches sowohl Art als auch Umfang der in den Regionen vorzunehmenden Investitionen als auch die wünschenswerte Bevölkerungsverteilung im Raum beziehungsweise deren Änderungen umfaßt“.

Die bisherige Ausgestaltung der Regionalpolitik in Deutschland ist durch eine relativ große Kontinuität der eingesetzten Instrumente gekennzeichnet. Im Mittelpunkt des Instrumentariums stehen Investitionszuschüsse für Unternehmen, die sich in strukturschwachen Regionen ansiedeln oder in Förderregionen in Betriebserweiterungen mit zusätzlichen Arbeitsplätzen investieren (Deutscher Bundestag, 2018). Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) als zentraler Baustein der deutschen Regionalpolitik besteht seit nunmehr einem halben Jahrhundert, obwohl ihre Wirksamkeit in Evaluierungen und regionalökonomischen Analysen nicht selten kritisch hinterfragt wurde (zum Beispiel Alecke/Untiedt, 2007; Eckey/Kosfeld, 2004; Demary/Röhl, 2009; Franz/Schalk, 1994). Zu den von Kritikern empfohlenen erweiterten regionalpolitischen Ansätzen, die über die einzelbetriebliche Investitionsförderung hinausweisen, zählt die Förderung von Kooperationen und Netzwerken zwischen Unternehmen, Hochschulen und weiteren Akteuren, wie sie beispielsweise im Konzept des „Innovativen Milieus“ enthalten ist (Röhl, 2001, 107 ff.; Untiedt et al., 2016, 92).

Alternativansätze, zum Beispiel in Form einer regionalen Innovationsförderung, haben sich jedoch nur als ergänzende Instrumente etabliert, etwa im Rahmen der Programmfamilie „Unternehmen Region“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF, 2005; o. J.; Voßkamp, 2004). Im Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) des Bundeswirtschaftsministeriums gibt es durch eine 5-prozentige Förderpräferenz für Ostdeutschland eine regionale Komponente (BMWi, 2015). Aber auch der radikale Schritt

eines generellen Verzichts auf regionalpolitische Maßnahmen fand keine politischen Mehrheiten, sodass es letztlich bereits seit Auflage des GRW-Vorläuferprogramms im Jahr 1959 nur graduelle Änderungen und Weiterentwicklungen der eingesetzten Instrumente gegeben hat. Verschoben hat sich jedoch der räumliche Fokus von einer Ausrichtung allein auf strukturschwache ländliche Gebiete in der westdeutschen Peripherie („Zonenrand", Grenzregionen und Küsten) über eine Einbeziehung von altindustriellen Regionen im Strukturwandel in den 1980er Jahren hin zu einer starken Fokussierung auf Ostdeutschland seit 1991, die erst mit der Neuausrichtung der Förderung ab 2020 voraussichtlich deutlich reduziert wird (Untiedt et al., 2016).

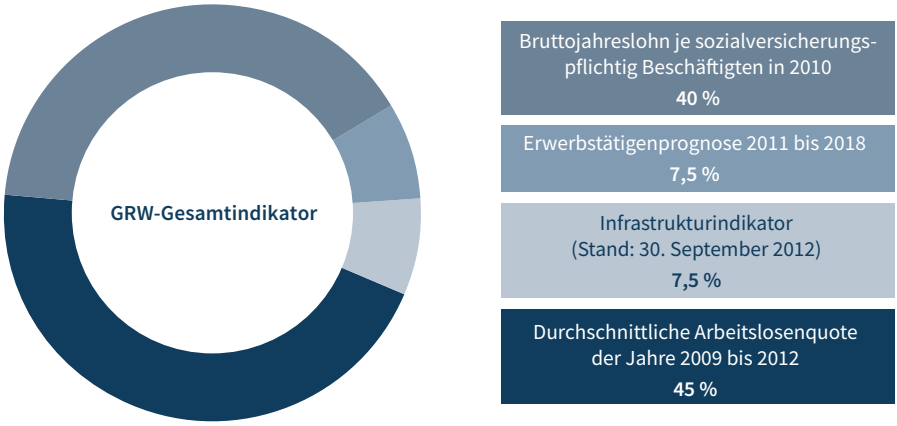
2 Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur als Pfeiler der Regionalpolitik

Die GRW ist das zentrale Instrument zur Verringerung regionaler Entwicklungsunterschiede in Deutschland. Dieses Ziel der GRW soll durch eine Förderung von Investitionen in Wirtschaftszweigen mit überregionalem Absatz – vor allem im Verarbeitenden Gewerbe – erreicht werden. Nach der Exportbasistheorie verspricht man sich hiervon eine Multiplikatorwirkung auf Zulieferbranchen und Dienstleistungen in der regionalen Wirtschaft (Eckey, 1995). Die Fördermethodik setzt auf direkte Zuschüsse zugunsten von Investitionen bestehender Unternehmen, die keine reinen Ersatzinvestitionen sind, und von Neuansiedlungen beziehungsweise Verlagerungen. Ergänzend wird in geringem Umfang auch eine nicht investive Förderung etwa für Beratungsleistungen externer Sachverständiger oder Personalschulungen in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) betrieben (BMWi, o. J.). Zudem werden kommunale Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur gefördert, zum Beispiel bei der Erschließung und Anbindung von Gewerbeflächen oder für Bau und Ausstattung von Berufsschulen. Auf die wirtschaftsnahe Infrastruktur entfallen etwa 30 Prozent der GRW-Mittel von aktuell insgesamt 1 bis 1,2 Milliarden Euro jährlich.

Die regionalpolitische Verantwortung des Bundes, der die GRW hälftig gemeinsam mit dem jeweiligen Bundesland der Förderregion finanziert, lässt sich aus dem Grundgesetz (GG) ableiten (vgl. auch ausführlich Kapitel 3): In Art. 72 Abs. 2 GG wird die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Bundesaufgabe definiert. Aufgrund ihrer kleinräumig wirksamen Maßnahmen fiele die Regionalförderung ohne diesen expliziten Verfassungsauftrag allein in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Die Regionalförderung zählt daher zu den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, die von Bund und Ländern kooperativ durchgeführt werden (Röhl, 2005). Details der Kooperation sind im „Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur'" aus dem Jahr 1969 geregelt. So gibt es einen Bund-Länder-Ausschuss zur Koordinierung der Förderung in den einzelnen Ländern, dem der Bundeswirtschaftsminister, der Bundes-

Indikatoren zur Festlegung der GRW-Fördergebiete Abbildung 6.1

Anteile am Gesamtindikator, in Prozent



GRW: Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.
Quelle: BMWi, 2016

finanzminister und die Landeswirtschaftsminister beziehungsweise Wirtschaftssenatoren angehören. Jährlich wird ein aktualisierter Koordinierungsrahmen aufgestellt (BMWi, 2018b). In dem Koordinierungsausschuss verfügen die Vertreter des Bundes über genauso viele Stimmen wie die Bundesländer; Beschlüsse können nur mit einer Dreiviertelmehrheit getroffen werden (Untiedt et al., 2016, 87).

Im Rahmen der paritätischen Finanzierung können die ostdeutschen Bundesländer für ihren Finanzierungsanteil auch EU-Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) einsetzen, da Investitionen von KMU in strukturschwachen Regionen sich in die Förderprioritäten des EFRE einfügen. Dies wurde von manchen ostdeutschen Bundesländern so gehandhabt, während zum Beispiel Sachsen die EFRE-Mittel in eigenständigen Programmen einsetzt(e) (vgl. zum Beispiel SMWA, 2018). Die für die Regionalförderung in Deutschland verfügbaren Volumina der GRW und des EFRE lassen sich also nicht aufaddieren, wenn man die insgesamt für die Regionalpolitik eingesetzten Mittel bestimmen möchte.

Den GRW-Gesamtindikator zur Ermittlung der Förderwürdigkeit einer Region gibt Abbildung 6.1 wieder. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote in einem – inzwischen relativ weit zurückliegenden – Basiszeitraum hat mit 45 Prozent den größten Einfluss, gefolgt vom Bruttojahreslohn je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 40 Prozent. Mit einem geringen Anteil von nur je 7,5 Prozent gehen die Erwerbstätigenprognose und ein Infrastrukturindikator als Maß der regionalen Erreichbarkeit in den Gesamtindikator ein (BMWi, 2016). Der Gesamtindikator wird verwendet, um die 258 deutschen Arbeitsmarktregionen in ein Ranking der Förderwürdigkeit zu bringen. Durch die Verwendung von Arbeitsmarktregionen soll eine Verzerrung durch Pendelbeziehungen

zwischen Städten und ihrem Umland bei der Determinierung der Förderregionen verhindert werden. Um eine Einhaltung des mit der EU ausgehandelten förderfähigen Plafonds in Höhe von 25,8 Prozent der deutschen Bevölkerung zu gewährleisten, wird in einem weiteren Schritt bei der endgültigen Festlegung der Fördergebiete aber doch kleinräumiger auf Kreise und teilweise sogar auf Gemeinden oder Stadtteile mit besonderen Strukturproblemen abgestellt.

3 Weitere raumwirksame Politikinstrumente

Die GRW ist seit nunmehr fünf Jahrzehnten der zentrale Pfeiler der Regionalpolitik in Deutschland, aber beileibe nicht das einzige regionalpolitische Instrument. Die weiteren raumwirksamen Programme und Instrumente lassen sich in regionale Förderprogramme außerhalb der GRW und andere raumwirksame Maßnahmen, die hauptsächlich einem anderen politischen Ziel dienen, aufteilen. Zu Ersteren zählen der nachfolgend kurz vorgestellte Europäische Fonds für regionale Entwicklung (vgl. auch Kapitel 7) und die – hier nicht behandelte – kommunale Wirtschaftsförderung. Zu Letzteren gehören städtebauliche Förderprogramme, die Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) und der Bau von öffentlichen Infrastrukturen.

3.1 Regionsbezogene EU-Förderung (EFRE, ESF)

Auch über den Einfluss auf die Festlegung der GRW-Förderregionen hinaus wird die deutsche Regionalpolitik immer stärker durch die Europäische Union mitbestimmt. Über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) leistet die EU Beihilfen für und in strukturschwachen Regionen. Im laufenden EU-Haushalt 2014 bis 2020 beträgt der Umfang der EFRE-Förderung in Deutschland durchschnittlich 1,54 Milliarden Euro pro Jahr (Europäische Kommission, 2018); sie übertrifft damit sogar das Volumen der GRW-Förderung, die in den 1990er Jahren noch deutlich umfangreicher war. Über den ESF werden zielgruppenorientierte Programme im Bildungs- und Arbeitsmarktbereich unterstützt, die jedoch auch regional wirksam sind, da sie vorwiegend in benachteiligten Regionen gewährt werden (Röhl/Schröder, 2017, 70 ff.).

Den Schwerpunkt der EU-Regionalpolitik bildet die Förderung von Regionen mit erheblichem Rückstand in der Wirtschaftskraft gegenüber dem europäischen Durchschnitt. Diese Ausrichtung auf Regionen, in denen das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner unter 75 Prozent des europäischen Durchschnitts liegt, wird als „Ziel 1“ definiert. In Deutschland betraf dies lange fast ausschließlich die ostdeutschen Bundesländer. Nur die Region Lüneburg in Niedersachsen unterschritt zeitweise dieses Niveau und war in der Haushaltsperiode von 2007 bis 2014 ein Ziel-1-Fördergebiet (NMWAV, 2006). Seit dem

EU-Beitritt der ärmeren osteuropäischen Länder einschließlich Bulgariens und Rumäniens (letztere 2007) überschreiten die ostdeutschen Förderregionen die 75-Prozent-Grenze bezogen auf das unionsdurchschnittliche BIP je Einwohner, sodass für sie in der auslaufenden Haushaltsperiode von 2014 bis 2020 nur noch eine Förderung als „Übergangsregion“ möglich war. Mit der neuen EU-Haushaltsperiode ab 2021 ist eine weitere Kürzung der EU-Mittel zu erwarten, da die Einnahmeausfälle infolge des Brexits zu kompensieren sind. Hinzu kommt der Effekt der guten wirtschaftlichen Entwicklung in ostdeutschen Regionen, die bislang bezogen auf das Mittelvolumen Hauptempfänger der EFRE-Hilfen in Deutschland waren, im europäischen Kontext jedoch nicht mehr zu den besonders strukturschwachen Regionen zählen.

Auch jenseits der Förderung für Ziel-1-Regionen gibt es Hilfen aus dem EFRE. Ein weiteres Hauptziel der EU-Regionalpolitik bildet die Hilfe für Regionen, die stark vom Strukturwandel betroffen sind oder eine hohe Arbeitslosigkeit aufweisen. Über diese sogenannten Ziele 2 und 3 kommt beispielsweise das Ruhrgebiet (vgl. Kapitel 6.4.3) in den Genuss von EFRE-Mitteln. Ab 2021 dürften auch in Ostdeutschland wie bereits im Westen des Landes nur noch spezifische Struktur- und Arbeitsmarktprobleme entsprechend der Ziele 2 und 3 förderfähig sein, da die ostdeutschen Länder 2017 mit einem BIP je Einwohner in Höhe von 28.343 Euro bereits das durchschnittliche Wohlstandsniveau Italiens erreichten.

3.2 Förderung von Städtebau

Zu den weiteren Programmen mit regionaler Wirkung zählt die Städtebauförderung des Bundes. Soziale und ökonomische Probleme konzentrieren sich in urbanen Regionen häufig kleinräumig in bestimmten Stadtteilen (Lembke, 2016). Zur Bekämpfung dieser wirtschaftlich-sozialen Probleme startete das Bundesbauministerium 1999 das Programm „Soziale Stadt“ (BMUB, 2016). Insgesamt wurden vom Programmstart bis 2018 rund 2,1 Milliarden Euro Bundesmittel vergeben, die von Landes- und Kommunalmitteln für soziale Infrastrukturen wie Nachbarschaftstreffs und Jugendzentren in noch größerem Umfang ergänzt wurden (Röhl/Schröder, 2017; BMUB, 2016). Besonders die Kombination von baulichen Aufwertungen mit der Förderung von Stadtteilinitiativen gilt als Erfolg versprechend.

Im Jahr 2016 verdoppelte die Bundesregierung das Volumen für das Programm „Soziale Stadt“ auf 300 Millionen Euro jährlich (BMUB, 2016; FAZ, 2016, 17). Zusammen mit einer Fokussierung auf besonders stark mit sozialen Problemen und Armutsrisikogruppen konfrontierte Stadtviertel erhöhte dies entsprechend die regionale Wirkung. Während sich das Programm bislang auf städtebauliche Aspekte und die Förderung gesellschaftlicher Teilhabe in Initiativen oder Integrations- und Sprachkursen fokussiert, sollte zukünftig auch die Teilhabe durch Arbeit, etwa durch urbane Gewerbehöfe oder Gründerzentren, noch stärker gefördert werden (Röhl/Schröder, 2017, 71 f.).

3.3 Förderung von Infrastruktur

Innerhalb der GRW ist etwa ein Drittel der Mittel für infrastrukturelle Verwendungen vorgesehen, doch handelt es sich hierbei vorwiegend um kommunale Investitionen in die Erschließung und Anbindung von Gewerbegebieten sowie um den Bau und die Ausstattung von Berufsschulen. Verkehrsinfrastrukturen fallen trotz ihrer hohen regionalen Bedeutung nicht in die Sphäre der Regionalpolitik, sie spielen aber für die Erreichbarkeit von Regionen und die Standortgunst für Wirtschaftsansiedlungen und Wohnorte eine große Rolle. Innerhalb des GRW-Gesamtindikators zur Bestimmung der Förderwürdigkeit geht die Erreichbarkeit mit einem geringen Anteil von nur 7,5 Prozent ein (vgl. Abbildung 6.1, Kapitel 6.2).

Im Aufbau Ost kam der Infrastruktur aufgrund des Verfalls der DDR-Verkehrswege und fehlender Westanbindungen eine große regionalpolitische Bedeutung zu, es handelte sich hierbei um einen „Flaschenhals“ für die regionale Entwicklung (Röhl, 2001, 50 f.). Die 17 „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ (VDE) des Bundes bilden das Rückgrat der nun auf den Ost-West-Verkehr ausgerichteten Anbindung der neuen an die alten Bundesländer im Fernverkehr. Das Investitionsvolumen belief sich auf insgesamt 41 Milliarden Euro (BMVI, 2017). Die neun Schienenverbindungen, sechs Autobahnen sowie eine Wasserstraße haben jedoch auch großen Einfluss auf die Erreichbarkeit und Lagegunst ostdeutscher Regionen. Vor allem zentral gelegene Regionen an Kreuzungspunkten von Verkehrswegen zwischen west- und ostdeutschen Bevölkerungszentren sind begünstigt, aber auch periphere Regionen mit Autobahnanschluss. Mit der Inbetriebnahme der ICE-Schnellstrecke zwischen Berlin und München über Erfurt und Nürnberg ist das aufwendigste Projekt (VDE 8) seit Dezember 2017 im Wesentlichen vollendet, die Autobahnaus- und Neubauprojekte konnten überwiegend schon zwischen 2000 und 2010 fertiggestellt werden (BMVI, 2017). Seither profitieren zentral gelegene Regionen mit guter Anbindung wie die Räume Leipzig-Halle und Erfurt-Jena stark von Ansiedlungen, nicht zuletzt aus der Logistikbranche.

Zu den raumwirksamen öffentlichen Mitteln, die nicht der Regionalpolitik zuzuordnen sind, aber die Raumstruktur stark beeinflussen, gehören auch die Regionalisierungsmittel des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV). Der Bund bezuschusst den defizitären SPNV, dessen Leistungen von den Bundesländern bei den Verkehrsunternehmen bestellt werden, mit 8,5 Milliarden Euro pro Jahr (2018), der Betrag steigt jährlich um 1,8 Prozent. Mit der Entscheidung über auszuschreibende Verbindungen zwischen städtischen Zentren und ihrem Umland sowie innerhalb ländlicher Räume beeinflussen die Länder die Raumstruktur und die ökonomischen Chancen sowie die Lebensverhältnisse einzelner Regionen in erheblichem Maße; allein der Bundeszuschuss übertrifft die Summe aus GRW- und EFRE-Fördermitteln um etwa 5,5 Milliarden Euro. Trotzdem werden diese Mittel in der regionalpolitischen Diskussion bislang kaum thematisiert, sondern allein dem Verkehrssektor zugerechnet.

4 Die Regionalpolitik in Deutschland seit den 1950er Jahren

4.1 Die Regionalförderung in der Bundesrepublik bis 1990

Die heute praktizierte investitionsorientierte Regionalförderung im Rahmen der GRW besitzt eine lange Vorgeschichte. Eine regionale Strukturpolitik wurde in der Bundesrepublik schon seit 1953 mit dem „Regionalen Förderungsprogramm" der Bundesregierung im Umfang von 100 Millionen DM betrieben, also in etwa seit die erste Phase des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg dem Ende entgegenging und die Politik sich mit weiterführenden regionalen Problemlagen beschäftigen konnte. 1959 wurde mit dem „Entwicklungsprogramm für Zentrale Orte in ländlich schwach strukturierten Gebieten" der eigentliche Vorläufer der GRW aufgelegt, denn hier galten bereits jene Förderprinzipien, die die GRW bis heute kennzeichnen: Es wurden industrielle Investitionen und Ansiedlungen in räumlichen Schwerpunkten in strukturschwachen (ländlichen) Regionen gefördert (Peters, 2000, 191 ff.; vgl. auch Deutscher Bundestag, 2018).

1969/1970 wurde dann die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" als zentrales Instrument zur Bekämpfung regionaler Ungleichgewichte in Deutschland etabliert (Klemmer, 1987; Röhl, 2005; Untiedt et al., 2016). Zumindest bezogen auf seine Langlebigkeit ist dieses Kernelement der deutschen Regionalpolitik damit als sehr erfolgreich einzustufen.

Zum Ende der 1980er Jahre lag die Förderung bei rund 1 Milliarde DM jährlich, schließlich kamen in der alten Bundesrepublik Gebiete mit fast einem Viertel der Bevölkerung in den Genuss der Hilfen. Räumliche Schwerpunkte waren dabei der „Zonenrand", also die Grenzregion zur DDR, die bayerische Grenzregion zur Tschechoslowakei und die norddeutschen Küstenregionen sowie Altindustrieregionen wie das Ruhrgebiet. Industrieregionen im Strukturwandel profitierten jedoch vor der deutschen Wiedervereinigung nur über Sonderprogramme von der GRW-Förderung, da sie aufgrund ihres (noch) hohen Einkommensniveaus trotz steigender Arbeitslosigkeit nicht die Förderkriterien (vgl. Abbildung 6.1, Kapitel 6.2) erfüllten. Dies galt zuerst für Regionen mit Volkswagen-Werken, als sich der Automobilkonzern in einer Krise befand (1975 bis 1977), und in den 1980er Jahren für Standorte der Stahlindustrie sowie Werften (Untiedt et al., 2016, 89). Damit wurde auch das Ruhrgebiet zur GRW-Förderregion.

Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik wurde das bewährte Instrumentarium dann fast eins zu eins auf die ostdeutschen Länder übertragen – auch weil es kein vorbereitetes wirtschaftspolitisches Konzept für die Transformation der sozialistischen Zentralplanwirtschaft der DDR im Falle einer Wiedervereinigung gab und die Entwicklung neuer Instrumente zu viel Zeit beansprucht hätte. Das Mittelvolumen wurde deutlich ausgeweitet, es lag aufgrund der großen Investitionserfordernisse 1991 bei rund 11,5 Milliarden DM (5,85 Milliarden Euro) und bewegte sich nachfolgend in den 1990er

Jahren meist zwischen 4 und 5 Milliarden Euro jährlich, unter Einschluss der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Die Investitionszuschüsse der GRW wurden dabei in den neuen Bundesländern noch durch eine Investitionszulage aufgestockt, die 2013 letztmalig gewährt wurde.

Mit der deutschen Einheit wäre der Bevölkerungsanteil der geförderten Regionen ohne Änderungen in den alten Bundesländern bis auf rund 40 Prozent der gesamtdeutschen Bevölkerung gestiegen, was die Europäische Kommission aufgrund einer als wettbewerbswidrig eingestuften Überförderung auf den Plan rief. Die EU verlangte eine Anpassung der Fördergebiete, sodass diese einen niedrigeren Bevölkerungsanteil umfassen (Bevölkerungsplafond). Außerdem forderte sie nachfolgend auch eine Senkung der Förderhöchstsätze für größere Unternehmen, um einen Förderwettlauf zulasten der schwächsten europäischen Regionen – die nicht in Deutschland lagen – zu verhindern (Untiedt et al., 2016, 93 f.). Der Bevölkerungsplafond wurde in Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission schrittweise gesenkt und schließlich auf den bis heute gültigen Wert von 25,85 Prozent der Bevölkerung festgelegt (BMWi, 2018b). Diese Begrenzung führte in Westdeutschland zu sehr kleinräumig festgelegten Fördergebieten, bis hin zu einzelnen Stadtteilen. Im Ruhrgebiet entstand dadurch beispielsweise ein Flickenteppich an Fördergebieten, um den Plafond einzuhalten, der jedoch einer Förderung „aus einem Guss“ entgegensteht (vgl. Kapitel 6.4.3).

Außerhalb des Bevölkerungsplafonds gibt es sogenannte D-Fördergebiete, in denen nur geringe Förderbeträge von bis zu 200.000 Euro je Unternehmen unter der De-minimis-Regelung gestattet sind (BMWi, 2018b, 10). Von derart geringen Förderbeträgen gehen nach Ansicht der EU-Kommission keine wettbewerbsverzerrenden Wirkungen aus, sodass eine Genehmigungspflicht durch die EU hier entfällt. Durch diese Auflagen zur Begrenzung der Regionalförderung in wohlhabenderen EU-Ländern möchte die EU-Kommission den Förderwettlauf zulasten der insgesamt ärmeren Regionen in Ost- und Südeuropa einschränken.

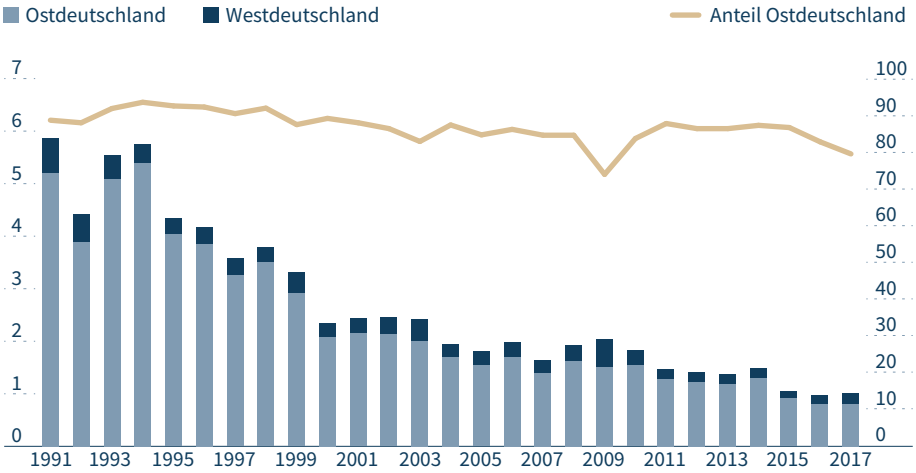
4.2 Nach der Wiedervereinigung dominiert der Aufbau Ost

Seit der Wiedervereinigung wurden die GRW-Mittel zu fast 90 Prozent in den neuen Bundesländern eingesetzt; zuletzt ist ihr Anteil auf rund 83 Prozent gesunken (BMWi, 2018b; Röhl/Speicher, 2009, 23; Untiedt et al., 2016, 97). Abbildung 6.2 zeigt die GRW-Mittelverwendung in Ost- und Westdeutschland seit 1991 unter Einschluss der Infrastrukturfördermittel. Seit dem Förderhöhepunkt im Jahr 1994 kam es zu einer deutlichen Reduktion der GRW-Mittel. Seit 2015 bleiben die tatsächlich abgerufenen Mittel in den ostdeutschen Ländern hinter dem Planvolumen zurück, was das nochmals rückläufige Ausgabenvolumen erklärt.

Nach 1990 schnellte das Volumen der GRW-Förderung mit dem hohen Investitionsbedarf in den neuen Bundesländern zunächst steil nach oben, allein von 1991 bis 1999 wurden

Ausgaben der GRW-Regionalförderung seit 1991 Abbildung 6.2

Bewilligte GRW-Mittel, in Milliarden Euro (linke Achse); Anteil der neuen Bundesländer, in Prozent (rechte Achse)



Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/fHR3y24TZFEzBbb
Quellen: BAFA, 2016 (bis 2014); BMWi, 2018c (ab 2015)

hier insgesamt 24 Milliarden Euro an Investitionszuschüssen für Unternehmensansiedlungen und Investitionen bestehender Firmen vergeben (BAFA, 2009; Röhl/Speicher, 2009, 23). Der Rückstand des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus gegenüber den alten Ländern begründete diesen Förderschwerpunkt: Aufgrund der Investitionsorientierung der GRW wurde diese als das geeignete Instrument angesehen, um eine Angleichung durch eine verbesserte Kapitalausstattung ostdeutscher Unternehmen anzustreben. Der infrastrukturelle Anteil von rund 30 Prozent der gesamten GRW-Mittel wurde vor allem für den Aufbau von Gewerbegebieten und ihre Anbindung an die Verkehrsnetze eingesetzt; förderfähig waren aber auch wirtschaftsnahe Bildungseinrichtungen wie etwa Berufsschulen. Eine Rolle bei dieser einseitigen regionalen Gewichtung spielte auch der zur Erfüllung von EU-Vorgaben notwendige Abbau der Förderung in den westlichen Bundesländern zur Einhaltung des Bevölkerungsplafonds.

4.3 Das Ruhrgebiet – ein Sonderfall

Seitdem im Ruhrgebiet mit der ersten Kohlekrise nach Gründung der Bundesrepublik 1958/1959 wirtschaftsstrukturelle Probleme auftraten, hat in der Region eine ökonomische Abwärtsspirale eingesetzt, die bislang trotz umfangreicher Förderprogramme nicht nachhaltig beendet werden konnte (Röhl et al., 2018). Nach anderer Lesart geriet das Ruhrgebiet jedoch schon nach dem Ersten Weltkrieg in eine existenzielle Krise, da die monostrukturelle Ausrichtung auf die Montanindustrie nicht mehr tragfähig war. Die Aufrüstung ab 1933, Zweiter Weltkrieg und Wiederaufbau führten dann für ein Vierteljahrhundert zu einer Art Scheinblüte. Als immer noch größter deutscher Agglomerations-

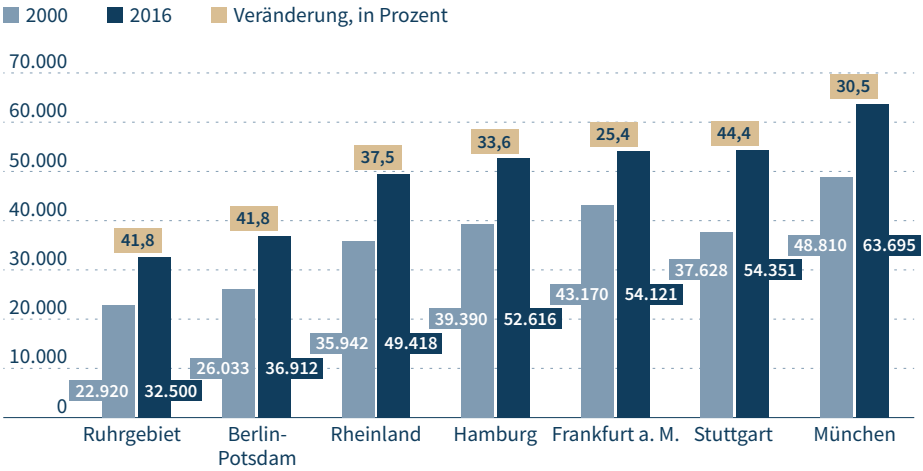
raum mit 5,1 Millionen Einwohnern kommt dem Ruhrgebiet aber weiterhin eine wirtschaftliche Bedeutung von gesamtstaatlicher Dimension zu.

Das Ruhrgebiet nimmt dabei in mehrfacher Hinsicht eine regionalpolitische und strukturelle Sonderrolle ein. Es handelt sich um einen urbanen Ballungsraum, der sich von den anderen führenden Metropolregionen Deutschlands durch seine multizentrische Struktur unterscheidet. Trotz seiner 13 Großstädte und insgesamt 53 Kommunen in 15 Kreisen war das Ruhrgebiet seit seiner Entstehung wirtschaftlich überwiegend monostrukturell ausgerichtet – und hat seit dem Niedergang der strukturbestimmenden Montanindustrie noch keine neuen Wachstumstreiber gefunden. Die anderen deutschen Metropolräume waren und sind hingegen trotz geringerer Größe vielfältiger strukturiert, sie weisen insbesondere mehr innovative Branchen auf. Heute nimmt das Ruhrgebiet mit einem BIP je Einwohner von nur 32.500 Euro (2016) den letzten Platz unter den sieben großen Metropolräumen ein; an der Spitze liegt die Metropolregion München mit rund 63.700 Euro (Abbildung 6.3). Den deutschen Durchschnittswert von 38.180 Euro je Einwohner unterschreitet das einst wohlhabende Ruhrgebiet um 15 Prozent. Seit dem Jahr 2000 hat sich der Rückstand gegenüber den anderen Metropolräumen jedoch nicht weiter ausgeweitet.

Mit Einsetzen der ersten Kohlekrise Ende der 1950er Jahre versuchte die Landesregierung, strukturpolitisch gegenzusteuern. Da es sich bei der Montanregion jedoch zu dieser Zeit noch um eine wirtschaftsstarke Region handelte, war sie kein Zielgebiet der eigentlichen Regionalpolitik, die auf die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in strukturschwachen – und das hieß ländlichen – Gebieten abzielte. Dies wird schon im Titel des „Entwick-

Wirtschaftskraft in den Metropolräumen Abbildung 6.3

BIP je Einwohner, in Euro



Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/NsG7eCtFmnt78Cq
Quelle: VGR der Länder, 2018

lungsprogramms für Zentrale Orte in ländlich schwach strukturierten Gebieten“ von 1959 deutlich. Im Zentrum der Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen für das Ruhrgebiet standen ein Ausbau der höheren Bildungsinstitutionen und Industrieansiedlungen außerhalb des Montansektors. Die Gründung der Ruhruniversität Bochum und der Technischen Universität Dortmund wurden 1961 und 1962 beschlossen, der Lehrbetrieb startete 1965 respektive 1968 (Weißer, o. J.; TU Dortmund, o. J.). 1960 konnte auch die Ansiedlung eines Werks des Autoherstellers Opel in Bochum vereinbart werden (Der Spiegel, 1960; Prognos, 2015).

Bis zu einem ersten strukturpolitischen Gesamtkonzept der Landesregierung dauerte es nach diesen ersten Maßnahmen mit der „Integrierten Strukturpolitik“ aber noch bis 1966. Auch hier standen der weitere Ausbau der Bildungsinfrastruktur und Hochschullandschaft sowie die Ansiedlung von Industriewerken zur Ersetzung wegfallender Arbeitsplätze in der Montanindustrie im Mittelpunkt (Prognos, 2015, 97 ff.; Röhl et al., 2018, 13). Die weitere Industrieansiedlung verlief jedoch trotz des Ansiedlungserfolgs in Bochum nur schleppend. Das Ruhrgebiet war dank der Montanindustrie eine Hochlohnregion, was Ansiedlungen ebenso wie Gründungen erschwerte, und die Stakeholder in Bergbau und Stahlindustrie standen der Ansiedlung anderer Branchen, die alternative Beschäftigungsmöglichkeiten boten, sehr reserviert gegenüber (Der Spiegel, 1960).

1970 wurde das „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“ aufgelegt, das weitere Investitionen in Infrastrukturen und Hochschulen sowie die Förderung von Ansiedlungen im gesamten Bundesland vorsah. Das Mittelvolumen wurde hierfür auf umgerechnet 31 Milliarden Euro – vermutlich unter Einschluss noch nicht umgesetzter Investitionen des Entwicklungsprogramms Ruhr – erhöht (Prognos, 2015, 100). Dieses Programm konnte jedoch nicht zu Ende geführt werden, da infolge der Ölkrise nach dem Preisschock von 1973 die Mittel hierfür fehlten.

Mit der Ölkrise wurde der Kohle zunächst eine neue Zukunft prognostiziert. Diese Fehleinschätzung führte dazu, dass anstelle des Strukturwandels hin zu neuen Branchen mehr Mittel in die Effizienzsteigerung und die Umweltverträglichkeit der Montanindustrie und Kohlenutzung gelenkt wurden. Allein das „Technologieprogramm Wirtschaft“ von 1978 hatte die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen zum Ziel, während die anderen Programme der Periode mit den Zielrichtungen Bergbau, Energie und Stahl auf die vorhandenen Strukturen des Montansektors ausgerichtet waren (Prognos, 2015, 102). In den 1980er Jahren fiel der Ölpreis jedoch erneut. Der Steinkohlebergbau kam nie mehr ohne Subventionen aus – bis zu seiner Einstellung 2018.

In den 1980er Jahren hatte das Wohlstandsniveau im Ruhrgebiet durch die anhaltende Strukturkrise derart gelitten, dass die Region nicht mehr als überdurchschnittlich gut entwickelt einzustufen war. Erstmals kam das Ruhrgebiet daher auch in den Genuss der GRW, in deren Rahmen ein Sonderprogramm für altindustrialisierte Regionen im Strukturwandel aufgelegt wurde (SVR, 1988, 183 ff.). 1987 wurde von Bund und Ländern die

„Zukunftsinitiative Montanregionen“ ins Leben gerufen, um verschiedene Förderprogramme und regional wirksame Maßnahmen in den vom Strukturwandel betroffenen Montanregionen an Ruhr und Saar besser aufeinander abzustimmen. Mit der Einbeziehung von Technologie- und Innovationsförderung, Qualifizierungsmaßnahmen, Infrastrukturen sowie Umweltinvestitionen wurde ein integriertes regionales Konzept erarbeitet (Untiedt et al., 2016, 92). Eine Trendwende gelang im Ruhrgebiet jedoch auch hierdurch nicht.

Nach 1990 kam es mit der Wiedervereinigung zu einer Kürzung von Mitteln für westdeutsche Regionen, die auch die Strukturförderung im Ruhrgebiet betraf. Es standen zwar weiterhin GRW-Mittel und Strukturmittel der EU zur Verfügung, allerdings in weit geringerem Umfang als in Ostdeutschland. Gravierend wirkte sich die Verlagerung von Infrastrukturinvestitionen des Bundes nach Ostdeutschland aus. Problemverschärfend kam die kommunale Umlage zur Finanzierung des „Fonds Deutsche Einheit“ (FDE) hinzu, der der Finanzierung der ostdeutschen Länder bis zur Aufnahme in den Länderfinanzausgleich 1995 diente (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2016). Der FDE wird von Bund und westdeutschen Ländern bis 2019 getilgt, die Kommunen sind jedoch zu etwa 40 Prozent am Finanzierungsanteil ihrer Länder beteiligt. Da auch das Land Nordrhein-Westfalen aufgrund seiner finanziellen Restriktionen wenig Infrastrukturausgaben tätigte, wurden Lücken im Autobahnnetz nicht mehr geschlossen und das Landes- und Kommunalstraßennetz verfiel durch seine hohe Belastung, sodass es inzwischen zu gravierenden Engpässen kommt (Röhl et al., 2018, 42 ff.).

Trotz des Ausbaus der Hochschullandschaft und der Ansiedlungsförderung für neue Branchen wurden über Jahrzehnte auch Investitionen und Beschäftigung im Bergbau und der Eisen- und Stahlindustrie gefördert, um den Strukturwandel sozial abzufedern. Damit wurde ein erheblicher Teil der verfügbaren Mittel nicht zukunftsorientiert eingesetzt, was den Rückstand des Ruhrgebiets im Bereich innovativer Unternehmen, hochqualifizierter Beschäftigter und Unternehmensgründungen mit erklären kann (Röhl et al., 2018, 12). Zu beachten ist auch, dass nur wenige Städte im Ruhrgebiet zur Gänze Fördergebiet in der GRW oder im EFRE sind. „Aufgrund der vielfältigen Restriktionen, die das EU-Beihilferecht der Wirtschaftsförderung setzt, ist eine Unterstützung ‚aus einem Guss‘ in der Gesamtregion Ruhrgebiet nicht möglich“ (Lesch et al., 2014, 43).

5 Fazit

Das Instrumentarium der Regionalpolitik in Deutschland ist seit Ende der 1950er Jahre durch eine hohe Kontinuität gekennzeichnet. In strukturschwachen Regionen werden Investitionen in Wirtschaftszweigen mit überregionalem Absatz, also vorwiegend der Industrie, mit Zuschüssen gefördert. Diese dienen der Schaffung von – bezogen auf das regionale Einkommensniveau – gut bezahlten Arbeitsplätzen und der Erhöhung der

regionalen Wirtschaftskraft und Einkommen. Die Zielregionen dieser Politik verschoben sich im Lauf der Zeit von strukturschwachen, oft peripheren ländlichen Regionen Westdeutschlands über eine Einbeziehung vormals prosperierender Altindustrieregionen wie dem Ruhrgebiet hin zu einer flächendeckenden Förderung in den neuen Bundesländern nach 1990.

Mit der Neuausrichtung der GRW-Förderung ab 2020 steht nun eine Revision der Förderziele an. Die starke Fokussierung des Mitteleinsatzes auf Ostdeutschland lässt sich 30 Jahre nach der Wiedervereinigung nicht länger rechtfertigen, zumal sich die Arbeitslosigkeit als wesentlicher Ausdruck regionaler Entwicklungsschwäche in den 2020er Jahren in fast allen ostdeutschen Regionen nahezu an das niedrigere westdeutsche Niveau angeglichen haben dürfte. Auch die fortdauernden Strukturprobleme in einwohnerstarken westdeutschen Regionen wie dem Ruhrgebiet geben Anlass zu einer regionalpolitischen Neuausrichtung.

Inhaltlich stellt sich bezüglich der anstehenden Reform der Regionalpolitik und speziell der GRW die Frage, ob die starke Ausrichtung auf Investitionszuschüsse für neue Arbeitsplätze in einer Phase zunehmender Verknappung des Faktors Arbeit auch in strukturschwachen Regionen noch zeitgemäß ist. Hier spricht nicht zuletzt die ungünstige Demografie für eine Änderung zugunsten einer stärkeren Ausrichtung auf eine Innovationsförderung, um die Produktivität und somit die erzielbaren Einkommen in den Förderregionen erhöhen zu können.

Zusammenfassung

- Die Regionalpolitik soll Regionen mit Entwicklungsrückstand helfen, zum Landesdurchschnitt aufzuschließen.

- In Deutschland ist das wichtigste regionalpolitische Programm die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Förderinstrumente sind Investitionszuschüsse für Unternehmen und für wirtschaftsnahe kommunale Infrastrukturen.

- Die GRW wird seit 1969 betrieben. Unter Einschluss ihres Vorgängerprogramms weist das regionalpolitische Instrumentarium sogar seit 1959 eine hohe Kontinuität auf.

- Ergänzend kommen EU-Mittel aus den Strukturfonds EFRE und ESF zum Einsatz.

- Seit 1990 konzentriert sich die Regionalpolitik auf Ostdeutschland, zeitweise mit 90 Prozent der eingesetzten Mittel.

- Das Mittelvolumen der GRW ist von teils über 5 Milliarden Euro jährlich in den 1990er Jahren auf zuletzt nur noch wenig mehr als 1 Milliarde Euro pro Jahr reduziert worden. Bezüglich der EU-Fonds drohen in der neuen Haushaltsperiode ab 2021 ebenfalls Mittelkürzungen. Für die weiterhin bestehenden Problemlagen – „abgehängte Regionen“ im ländlichen Raum, urbane Regionen mit Strukturproblemen – werden jedoch ausreichend Mittel benötigt.

- Fast 30 Jahre nach der Wiedervereinigung rücken angesichts der stark gesunkenen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland Probleme in westdeutschen Regionen stärker in den Fokus.

- Eine Neuausrichtung der Regionalpolitik, die 2020 ohnehin ansteht, sollte geografisch die westdeutschen Regionen mit Strukturproblemen wie das Ruhrgebiet verstärkt berücksichtigen und inhaltlich Innovationen anstelle reiner Investitionen begünstigen.

Literatur

Alecke, Björn / Untiedt, Gerhard, 2007, Clusterförderung und Wirtschaftspolitik – „Heilsbringer“ oder „Wolf im Schafspelz“?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 33. Jg., Nr. 2, S. 89–105

BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, 2009, Bewilligungen gewerbliche Wirtschaft, Datensatz, mimeo

BAFA, 2016, Bewilligte GRW-Mittel nach Jahren seit 1991, Zeitraum 1991 bis 2015, http://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Wirtschafts_Mittelstandsfoerderung/grw_bewilligte_mittel_jahre.html [26.11.2018]

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, o. J., Unternehmen Region, https://www.bmbf.de/de/unternehmen-region-die-innovationsinitiative-fuer-die-neuen-laender-548.html [7.11.2018]

BMBF, 2005, Das BMBF-Förderprogramm InnoRegio – Ergebnisse der Begleitforschung, https://www.unternehmen-region.de/_media/DIW-Abschlussbericht.pdf [6.11.2018]

BMUB – Bundesministerium für Umwelt und Bau, 2016, Soziale Stadt, http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html [6.11.2018]

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur, 2017, Sachstandsbericht Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE), Stand: Juni 2017, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/sachstandsbericht-verkehrsprojekte-deutsche-einheit-vde-2017.html [13.11.2018]

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015, Neufassung der Richtlinie „Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)“, 15. April 2015, https://www.zim.de/ZIM/Redaktion/DE/Downloads/Richtlinien/richtlinie-zim-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [20.11.2018]

BMWi, 2016, Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 4. August 2016, https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur-ab-010714,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf [4.10.2018]

BMWi, 2018a, Wirtschaft in den Regionen stärken, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/regionalpolitik.html [13.11.2018]

BMWi, 2018b, Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 17. September 2018, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur-ab-25082017.pdf [14.11.2018]

BMWi, 2018c, Kleine Anfrage der Abgeordneten Reinhard Huben, Michael Theurer, Thomas Kemmerich u. a. der Fraktion der FDP betr.: „Perspektive der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW)“, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2018/19-3101.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [26.11.2018]

BMWi, o. J., Förderdatenbank, Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=views;document&doc=373 [26.10.2018]

Demary, Markus / Röhl, Klaus-Heiner, 2009, 20 Years after the Fall of the Berlin Wall. Structural Convergence in a Slow-Growth Environment, in: Applied Economics Quarterly Supplement, Nr. 60, S. 9–28

Der Spiegel, 1960, Ansiedlung: Was Opel nützt, Nr. 41/1960, http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-43066975.html [26.10.2018]

Deutscher Bundestag, 2018, Perspektive der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Antwort der Bundesregierung, Drucksache 19/3414, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/034/1903414.pdf [21.12.2018]

Eckey, Hans-Friedrich, 1995, Exportbasistheorie, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 281–282

Eckey, Hans-Friedrich / Kosfeld, Reinhold, 2004, Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung, Universität Kassel, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 55/04, http://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IVWL/Kosfeld/publikationen/papier5504.pdf [28.10.2018]

Europäische Kommission, 2018, EU-Förderung in Deutschland, https://ec.europa.eu/germany/eu-funding/grants_de [2.11.2018]

FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2016, Neue Strategie für Problemviertel, Nr. 203, 31.8.2016, S. 17

Franz, Wolfgang / Schalk, Hans J., 1994, Eine kritische Würdigung der Wirksamkeit der regionalen Investitionsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, Center for International Labor Economics (CILE), Universität Konstanz, Discussion Paper, Nr. 17, Konstanz

Klemmer, Paul, 1987, Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Zwischenbilanz einer Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus, in: Institut für Kommunalwissenschaft der Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Dezentralisierung des politischen Handelns (III), Forschungsberichte der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bd. 61, Melle, S. 299–349

Landtag Nordrhein-Westfalen, 2016, Finanzielle Entlastung der Kommunen durch Wegfall der Gewerbesteuerumlage, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 4761 vom 4. Mai 2016, https://andre-kuper.de/wp-content/uploads/2013/01/MMD16-12195-1.pdf [15.11.2018]

Lembke, Judith, 2016, Mümmelmannsberg? Da leben doch nur Asoziale, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 208, 6.9.2016, S. 18

Lesch, Hagen et al., 2014, Marktwirtschaftliche Reformen in Nordrhein-Westfalen. Handlungsfelder für Fortschritt und Wachstum, Gutachten für die FDP Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen, 2014, Köln, https://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/hubertus-bardt-ina-esselmann-michael-groemling-hagen-lesch-axel-pluennecke-thomas-puls-klaus-heiner-roehl-marktwirtschaftliche-reformen-in-nordrhein-westfalen-142319.html [28.11.2018]

NMWAV – Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2006, Art und Umfang der künftigen Ziel-1-Förderung in Niedersachsen im Gebiet der Region Lüneburg, https://www.mw.niedersachsen.de/download/10033/Art_und_Umfang_der_kuenftigen_Ziel_1-Foerderung.pdf [15.11.2018]

Peters, Hans R., 2000, Wirtschaftspolitik, München

Prognos, 2015, Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik, Gutachten im Auftrag des BMWi, https://www.prognos.com/publikationen/alle-publikationen/595/show/ff1b2fc25cce268f9adbf1657cb93739/ [19.4.2018]

Röhl, Klaus-Heiner, 2001, Die sächsischen Agglomerationsräume – Innovations- und Wachstumspole für die regionale Wirtschaftsentwicklung?, ifo Dresden Studien, Nr. 32, Dresden

Röhl, Klaus-Heiner, 2005, Entwicklung und Schwerpunkte der Regionalförderung in Deutschland, in: IW-Trends, 32. Jg., Nr. 1, S. 17–32

Röhl, Klaus-Heiner / Schröder, Christoph, 2017, Regionale Armut in Deutschland. Risikogruppen erkennen, Politik neu ausrichten, IW-Analysen, Nr. 113, Köln

Röhl, Klaus-Heiner / Speicher, Peggy von, 2009, Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall. Ist die Investitionsförderung Triebfeder von Industriewachstum und regionaler Entwicklung?, IW-Positionen, Nr. 41, Köln

Röhl, Klaus-Heiner et al., 2018, Die Zukunft des Ruhrgebiets. Wirtschaftliche Lage und Potenziale des größten deutschen Ballungsraumes, IW-Gutachten, Köln

SMWA – Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2018, Operationelles Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2014–2020, http://www.strukturfonds.sachsen.de/download/2018_10_15_OP-EFRE_2014-2020_FINAL.pdf [12.2.2019]

Suntum, Ulrich van, 1984, Konsumentenrente und Verkehrssektor, Berlin

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1988, Arbeitsplätze im Wettbewerb, Jahresgutachten 1988/89, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/1103478.pdf [12.11.2018]

TU Dortmund, o. J., Die TU Dortmund – eine Zeitreise, https://www.tu-dortmund.de/uni/de/Uni/Zahlen__Daten__Fakten/Chronik/Gr__ndung_und_Aufbau/index.html [12.11.2018]

Untiedt, Gerhard et al., 2016, Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020, Gutachten für das BMWi, 31.3.2016, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/gutachten-regionalpolitik-2020.pdf [12.11.2018]

VGR – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, 2018, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2016, Reihe 2, Kreisergebnisse Band 1, https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/RV2014/R2B1.zip [1.10.2018]

Voßkamp, Rainer, 2004, Regionale Innovationsnetzwerke und Unternehmensverhalten. Das Beispiel InnoRegio, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 23/2004, S. 338–342

Weißer, Ansgar, o. J., 18. Juli 1961 – Entscheidung zur Gründung der Ruhr-Universität Bochum, Internetportal Westfälische Geschichte, https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/portal/Internet/finde/langDatensatz.php?urlID=495&url_tabelle=tab_websegmente [12.11.2018]

Kapitel 7

Kohäsionspolitik der Europäischen Union

Berthold Busch / Matthias Diermeier

1	Entwicklung der Kohäsionspolitik	134
2	Elemente der Kohäsionspolitik	135
3	Empirische Analyse der Konvergenz	139
4	Wirkungsanalysen ohne eindeutigen Befund	143
5	Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	145
Zusammenfassung		146
Literatur		147

1 Entwicklung der Kohäsionspolitik

Die Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Europäischen Union ist im Primärrecht verankert, das heißt im EU-Vertrag (EUV) und im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV). Bereits in Artikel 3 des EUV, in dem die übergeordneten Ziele der EU benannt werden, findet sich die Maßgabe, dass die Union den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (und die Solidarität) zwischen den Mitgliedstaaten fördern soll. Im AEUV ist diesem Ziel ein eigener Titel (Nr. XVIII) gewidmet. Die Kohäsionspolitik wird dort insofern konkretisiert, als das Ziel benannt wird, die „Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern". Artikel 174 des AEUV hebt eine Reihe von Gebieten hervor, denen besondere Aufmerksamkeit gilt: ländliche Gebiete, Regionen, die vom industriellen Wandel betroffen sind, und Gebiete mit „schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen" wie die nördlichsten Regionen sowie Insel-, Grenz- und Bergregionen.

Die Kohäsionspolitik der EU hat sowohl eine regionale als auch eine soziale Komponente. Letztere wurde schon mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) adressiert, der bereits im 1957 vereinbarten Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) enthalten war (für einen kurzen Abriss der EU-Kohäsionspolitik vgl. Becker, 2014, 62 ff.; Brunazzo, 2016; Busch, 2004, 52 ff.; 2018, 13 ff.; Europäische Kommission, 2014, 179 ff.; Heinemann et al., 2010, 47 ff.; Klemmer, 1998, 465 ff.).

Zur Terminologie
Gemäß Artikel 174 des AEUV verfolgt die EU eine Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, man spricht daher auch von der **Kohäsionspolitik**. Weil die Instrumente dieser Politik herkömmlicherweise zu den Strukturpolitiken der EU gerechnet wurden (Priebe, 2012, 1797), wird der Ausdruck **Strukturpolitik** oft synonym verwendet. Schließlich ist auch häufig von **Regionalpolitik** die Rede, um die regionale Komponente hervorzuheben (Priebe, 2012, 1797). Eine „gewisse terminologische Unsicherheit" lässt sich nicht leugnen (ebenda). Wichtige Instrumente der Kohäsionspolitik sind die Strukturfonds (EFRE, ESF und ELER) sowie der Kohäsionsfonds. Die Verordnung 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates enthält gemeinsame Bestimmungen zum EFRE, zum ESF, zum KF, zum ELER und zum EMFF, die dort als Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) bezeichnet werden. Weil Artikel 174 AEUV ausdrücklich die ländlichen Gebiete benennt, wird in diesem Beitrag auch die sogenannte zweite Säule der Agrarpolitik, die landwirtschaftliche Strukturpolitik (ELER), zur Kohäsionspolitik gerechnet – soweit dies möglich ist.

Der offizielle Beginn der Regionalpolitik wird dagegen auf das Jahr 1975 datiert (Klemmer, 1998), als der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) errichtet wurde. Mit

dem Maastrichter Vertrag von 1992 wurde schließlich der Kohäsionsfonds (KF) geschaffen. Bei der Genese der Kohäsionspolitik spielten auch politökonomische Zusammenhänge eine wichtige Rolle. Zum einen war die Ausweitung von Zahlungen im Rahmen dieser Politik mit einer Vertiefung der Integration in anderen Bereichen verbunden, wie der Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der Schaffung einer gemeinsamen Währung. Zum anderen wurde die kohäsionspolitische Agenda auch bei den verschiedenen Erweiterungen der EU an neue Gegebenheiten angepasst. Mit dem Kohäsionsfonds sollten ursprünglich Investitionen in Griechenland, Irland, Portugal und Spanien unterstützt werden, um ihnen die Vorbereitung auf die Teilnahme an der gemeinsamen Währung zu erleichtern.

Zentrale Instrumente der Kohäsionspolitik sind die drei genannten Strukturfonds. Speziell für die landwirtschaftliche Strukturpolitik gibt es den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), vormals der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung. In der mitunter nur schwer nachvollziehbaren Systematik der EU gehört der ELER zwar nicht zur Kohäsionspolitik im engeren Sinn, wohl aber mit den drei genannten Fonds zu den ESI-Fonds – den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (Wissenschaftliche Dienste, 2018).

1988 erfolgte im Zusammenhang mit der Einführung einer mehrjährigen finanziellen Vorausschau (seit 2013 mehrjähriger Finanzrahmen – MFR – genannt) eine umfassende Reform der Kohäsionspolitik. Dabei wurden für die Förderperiode 1989 bis 1993 unter anderem fünf Förderziele festgelegt, auf die sich die strukturpolitischen Maßnahmen konzentrieren sollten (Becker, 2014, 69). Dazu zählten die Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1), die Umstellung der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung (Ziel 2) und die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Ziel 3). Diese Ziele der Kohäsionsförderpolitik sind in späteren Förderperioden wiederholt verändert worden.

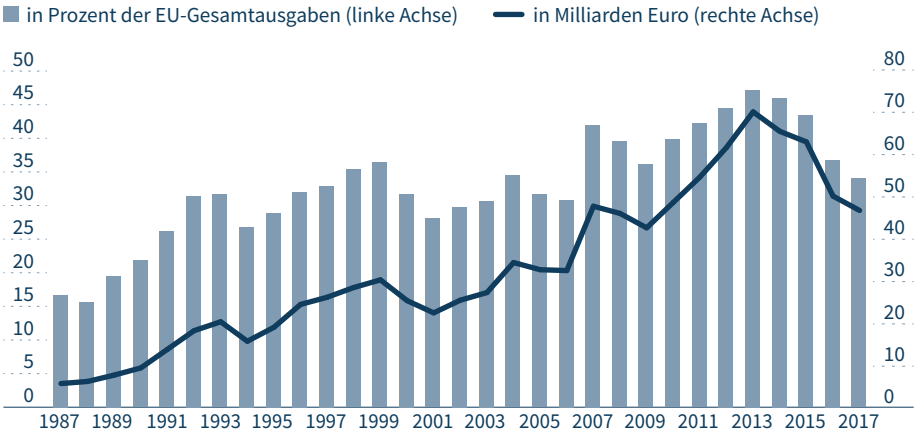
Mit der Förderperiode 2007 bis 2013 kam es zu einer neuen Zäsur. Die Ziele wurden nicht mehr explizit regional zugeschnitten. Stattdessen wurde die Kohäsionspolitik für die Lissabon-Strategie der EU und später für die Europa-2020-Strategie instrumentalisiert. Damit wurde die Förderfähigkeit aller EU-Regionen grundsätzlich anerkannt, allerdings gestaffelt nach Bedürftigkeit (Becker, 2014, 79). Kritiker sprechen davon, dass die EU auf diese Weise eine „informelle“ Wirtschaftspolitik eingeführt hat (Dörr, 2016).

2 Elemente der Kohäsionspolitik

Die zunehmende Bedeutung der Kohäsionspolitik für die EU wird auch an der absoluten und relativen Entwicklung des Mitteleinsatzes deutlich (Abbildung 7.1). Im Durchschnitt der 1980er Jahre betrugen die jährlichen Ausgaben 4,7 Milliarden Euro (einschließlich landwirtschaftlicher Strukturpolitik). In der nächsten Dekade stiegen sie auf 20,7 Milliar-

Ausgaben für die Kohäsionspolitik der EU

Abbildung 7.1



Ausgaben: EFRE, ESF, KF, EAGLF-Ausrichtung/ELER.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/QHztXWQCKa8RmRD
Quellen: Europäische Kommission, 2008, 77 ff.; 2018a; eigene Berechnungen

den Euro pro Jahr und dann auf 33,8 Milliarden Euro. Von 2010 bis 2017 betrug der jährliche Durchschnitt 57,6 Milliarden Euro. Allerdings ist seit der Ausgabenspitze im Jahr 2013 mit 70 Milliarden Euro in den folgenden Jahren jeweils ein Rückgang zu verzeichnen. Dazu dürfte beigetragen haben, dass die Kohäsionspolitik wegen der langwierigen Programmierung am Anfang eines jeweiligen MFR erst mit einiger Zeitverzögerung ausgabenwirksam wird. Im Durchschnitt der letzten vier betrachteten Jahre hatten die Ausgaben für die Kohäsionspolitik einen Anteil von 40 Prozent an den EU-Gesamtausgaben. 20 Jahre zuvor (1994 bis 1997) waren es erst 30 Prozent.

In der aktuellen Förderperiode (2014 bis 2020) gelten für die Kohäsionspolitik im engeren Sinn und ohne Kohäsionsfonds die beiden Hauptziele „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ sowie die „europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Europäische Kommission, 2014, 237), wobei das Schwergewicht mit 274 Milliarden Euro weit überwiegend beim ersten Hauptziel liegt. Für die territoriale Zusammenarbeit sind knapp 10 Milliarden Euro eingeplant.

Für die Kohäsionspolitik einschließlich Kohäsionsfonds und landwirtschaftlicher Strukturpolitik sind im MFR-Zeitraum 2014 bis 2020 insgesamt fast 461 Milliarden Euro vorgesehen. Davon entfallen auf den EFRE 199 Milliarden Euro, den ESF 84 Milliarden Euro, den Kohäsionsfonds 63,3 Milliarden Euro sowie 99 Milliarden Euro auf den ELER. Der Rest verteilt sich im Wesentlichen auf den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) und die Jugendbeschäftigungsinitiative (YEI).

Der KF setzt national an und finanziert vorrangig Investitionen in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastrukturnetze in Mitgliedstaaten, deren Bruttonationalprodukt je Ein-

wohner unter 90 Prozent des EU-Durchschnitts liegt. Dies sind neben den 2004 und später beigetretenen Mitgliedstaaten auch Griechenland und Portugal – also insgesamt 15 Länder.

EFRE und ESF hingegen setzen mit ihren Fördermaßnahmen gezielt auf regionaler Ebene an. In der aktuellen Förderperiode von 2014 bis 2020 werden drei Regionstypen unterschieden. Es handelt sich um weniger entwickelte Regionen, definiert über ein Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) – gemessen in Kaufkraftstandards – von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts, um Übergangsregionen mit einem Pro-Kopf-BIP zwischen 75 und 90 Prozent des EU-Durchschnitts sowie um stärker entwickelte Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP, das über 90 Prozent des EU-27-Durchschnitts (EU-28 ohne Kroatien) beträgt. Zugrunde gelegt wurden die Werte in den Jahren 2007, 2008 und 2009 (Europäische Kommission, 2017a, viii).

Die Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts erhalten je Einwohner gerechnet eine Förderung von 1.400 Euro im Siebenjahreszeitraum, das ist das 2,6-Fache der Pro-Kopf-Förderung der Regionen im Übergang und das 7,6-Fache der stärker entwickelten Regionen (Tabelle 7.1). Nimmt man die Ausgaben in Übergangsregionen und stärker entwickelten Regionen zusammen, erhalten sie rund ein Viertel der Ausgaben der Kohäsionspolitik im engeren Sinn – unter Einbeziehung der Ausgaben des Kohäsionsfonds, der nur auf nationaler Ebene tätig wird.

In absoluten Zahlen entfällt im aktuellen MFR mit 82,2 Milliarden Euro der größte Betrag auf Polen, vor Italien mit 35,1 Milliarden Euro und Spanien mit 31,3 Milliarden Euro (Europäische Kommission, 2018b). Je Einwohner gerechnet, ändert sich jedoch das Bild. Es sind vor allem die kleineren osteuropäischen Staaten, die relativ gesehen am meisten von der Kohäsionspolitik profitieren: Estland mit 2.850 Euro, die Slowakei mit 2.710 Euro, Litauen mit 2.570 Euro und Lettland mit 2.470 Euro je Einwohner.

Im siebten Kohäsionsbericht wird die Kohäsionspolitik als wichtigste Investitionspolitik der EU bezeichnet (Europäische Kommission, 2017a). Setzt man die Kohäsionsausgaben

Eckdaten der Kohäsionspolitik der EU Tabelle 7.1

Aufteilung auf die Regionstypen 2014 bis 2020

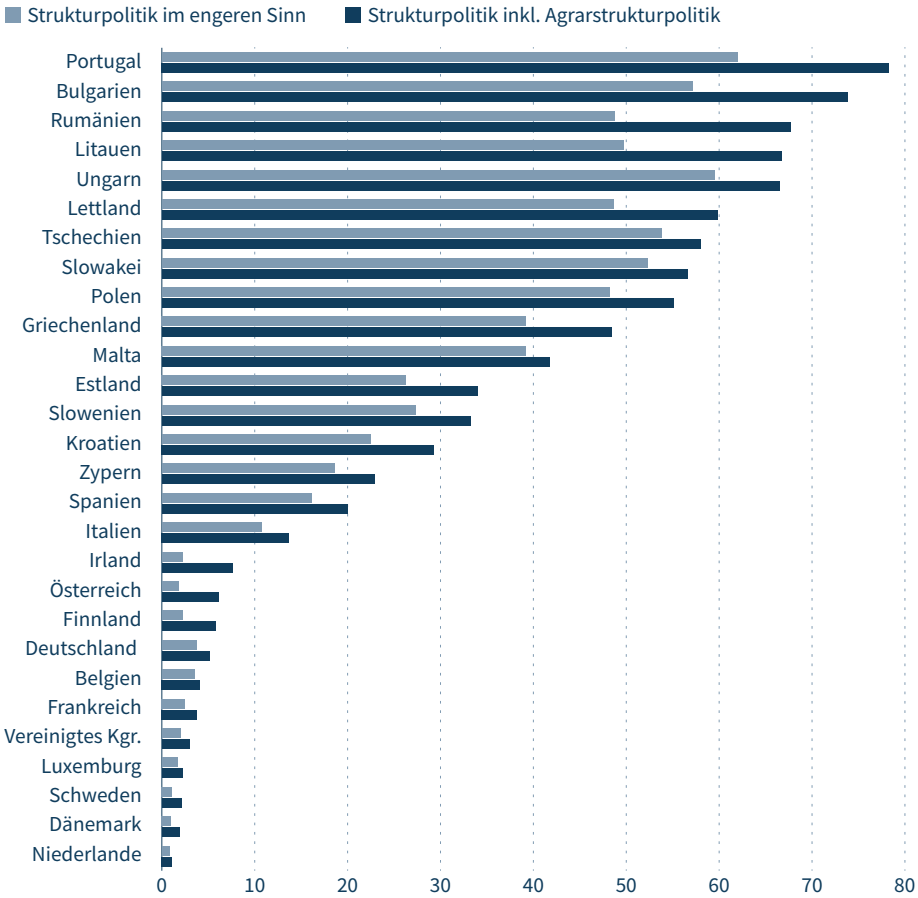
Typ	Anzahl der Regionen	Einwohner, in Millionen	Vorabmittelaufteilung, in Milliarden Euro[1)]	Mittel je Einwohner, in Euro
BIP < 75 Prozent des EU-Durchschnitts	71	128	179,3	1.400
BIP = 75 bis 90 Prozent des EU-Durchschnitts	51	68	35,9	528
BIP > 90 Prozent des EU-Durchschnitts	151	307	56,7	185

Angaben gerundet; Fonds: EFRE, ESF.
1) Zu laufenden Preisen.
Quellen: Europäische Kommission, 2014, 237; 2018b; eigene Berechnungen

Kohäsionsausgaben der EU und staatliche Investitionen

Abbildung 7.2

Anteil an den staatlichen Bruttoanlageinvestitionen im Durchschnitt von 2014 bis 2017, in Prozent



Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/PFaGd4gobyPHpc7
Quellen: Europäische Kommission, 2018b; Eurostat, 2018; eigene Berechnungen

im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 – die ersten vier Jahre der aktuellen Förderperiode – ins Verhältnis zu den staatlichen Investitionsausgaben insgesamt, ergibt sich für die EU-28 ein Anteil von 13 Prozent, wenn man die Ausgaben für die landwirtschaftliche Strukturpolitik (ELER) einbezieht. Für die 2004 und später beigetretenen Mitgliedstaaten liegt dieser Wert bei fast 57 Prozent, für die anderen Mitgliedstaaten dagegen nur bei gut 7 Prozent.

Abbildung 7.2 zeigt, welchen Stellenwert diese Politik für die einzelnen Mitgliedstaaten hat. Bei der Interpretation ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Anteil der EU-Mittel an den nationalen Investitionsausgaben von Jahr zu Jahr gemessen am Aggregat der EU-28 im Zeitablauf geringer geworden ist, da sich anfangs Nachwehen der Finanz- und Wirtschaftskrise ausgewirkt haben dürften.

Abgesehen von Portugal und Griechenland sind es vor allem die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, in denen die Kohäsionsausgaben der EU die staatlichen Investitionen in hohem Maße stützen. Für die westeuropäischen Mitgliedstaaten spielt die Kohäsionspolitik dagegen nur eine geringe Rolle. Deutlich wird aus Abbildung 7.2 aber, dass für Irland, Österreich und Spanien die landwirtschaftliche Strukturpolitik nicht unbedeutend ist.

3 Empirische Analyse der Konvergenz

Die intensiven Kohäsionsbemühungen der EU rücken die Frage nach der tatsächlichen wirtschaftlichen Konvergenz europäischer Regionen in den Vordergrund. Wirtschaftliche Konvergenz lässt sich vielfältig evaluieren. Der Vergleichbarkeit und langfristigen Verfügbarkeit wegen wird als Analysegröße der Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft oder einer Region häufig das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf herangezogen. Dessen Konvergenzentwicklung wiederum durchläuft verschiedene Prüfkonzepte: Während eine β-Konvergenz erfüllt ist, sobald ärmere Länder im Vergleich mit reicheren Ländern ein schnelleres Wachstum aufweisen (Aufholwachstum) oder weniger schnell schrumpfen, spricht man von einer σ-Konvergenz, wenn die Standardabweichung einer wirtschaftlichen Kennzahl zwischen untersuchten Ländern oder Regionen abnimmt. Beide Maßzahlen stellen lediglich eine deskriptive Betrachtungsgrundlage dar, die komplexe regionale Konvergenzprozesse nur unzureichend abzubilden vermag (Friedrich-Eckey/Türck, 2007).

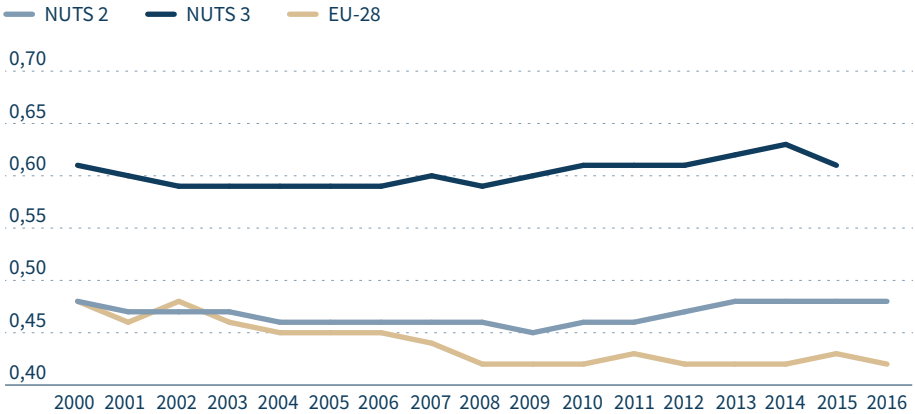
Die empirische Analyse zeigt: Tatsächlich können die EU-15 Länder auf einen eindrucksvollen Konvergenzprozess zurückblicken (vor wie seit der EU). Die europäische Konvergenzgeschichte seit dem Zweiten Weltkrieg ist dabei geprägt durch ein starkes Aufholwachstum der südeuropäischen Länder Griechenland, Portugal und Spanien: Deren reales BIP pro Kopf lag 1950 noch bei rund 50 Prozent des Durchschnitts der späteren EU-15-Länder, die durchschnittlichen realen Pro-Kopf-Wachstumsraten betrugen 3 bis 4 Prozent – während die reichen Länder Dänemark, Luxemburg sowie das Vereinigte Königreich Wachstumsraten von unter 2,5 Prozent verzeichneten. Auch nach den teils verheerenden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise der vergangenen Jahre lagen Griechenland und Portugal bei um die 70 Prozent des EU-15-Durchschnitts, Spanien sogar bei 87 Prozent, sodass die historische β-Konvergenz praktisch eine lineare Konvergenzgerade abbildet. Zudem hat sich die σ-Konvergenz zwischen den Ländern mehr als halbiert, was auf einen starken Konvergenzprozess in den 1990er Jahren zurückzuführen ist (Goecke, 2013).

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und der damit einhergehenden EU-Osterweiterung verschob sich der Konvergenzschwerpunkt innerhalb der EU von Süd- nach Osteuropa. Während die südeuropäischen Länder im unmittelbaren Vorkrisenzeitraum im EU-28-

Konvergenz von Ländern und Regionen in der EU

Abbildung 7.3

Variationskoeffizienten des BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards auf unterschiedlicher Aggregationsebene



Lesehilfe: Sinkt der Variationskoeffizient, steigt die Konvergenz.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/cs9SgCCKC9qHEMA
Quellen: Eurostat, 2018; eigene Berechnungen

Vergleich durchschnittliche Wachstumsraten verzeichneten, wuchsen die wesentlich ärmeren neuen EU-Mitgliedstaaten deutlich überproportional (Europäische Zentralbank, 2015; Benczes/Szent-Ivanyi, 2015; Forgo/Jevcak, 2015), wobei das Einkommenswachstum in Osteuropa zu einem Rückgang der EU-weiten Ungleichheitsmaße geführt hat (Vacas-Soriano/Fernandez-Macias, 2018). Entsprechend sanken die Variationskoeffizienten beim BIP pro Kopf der 28 EU-Mitgliedstaaten – zumindest bis zur Finanz- und Wirtschaftskrise (Abbildung 7.3). Eine Konvergenz der Wirtschaftsleistung zwischen den Ländern der EU-15 (Kaitila, 2014), der EU-12 (Europäische Zentralbank, 2015) oder den ursprünglichen Euroländern (Franks et al., 2018) lässt sich hingegen nicht mehr beobachten. Größter wirtschaftlicher Verlierer der neu geordneten Europäischen Union ist Italien, das gegen den EU-28-Durchschnitt im kaufkraftbereinigten BIP pro Kopf allein zwischen 1999 und 2016 dramatische 25 Prozent verloren hat (Hoyo et al., 2017).

Die Betrachtung der nationalstaatlichen Aggregate birgt allerdings eine gewisse Unschärfe und vernachlässigt Verschiebungen innerhalb nationalstaatlicher Grenzen. Betrachtet man die EU-Regionen kleinteiliger, etwa auf NUTS-2-Ebene (Aufteilung in 276 Regionen, davon 38 in Deutschland) oder auf NUTS-3-Ebene (Aufteilung in 1.341 Regionen, davon 402 Landkreise und kreisfreie Städte in Deutschland[1]), zeigt sich ein anderes Bild. Auf NUTS-2-Ebene näherten sich die europäischen Regionen zwischen 2000 und 2009 leicht an und entfernten sich während der Eurokrisenzeit wieder voneinander (Ab-

1 Andere Kapitel dieser IW-Studie betrachten regelmäßig 401 Städte und Landkreise. Die geringere Anzahl liegt daran, dass 2016 der Landkreis Osterode am Harz mit dem Landkreis Göttingen fusionierte.

bildung 7.3). Während ihre Variationskoeffizienten 2006 noch etwa auf demselben Niveau gelegen hatten, zeigten sich die NUTS-2-Regionen 2016 disparater als die EU-28-Länder. Im Vergleich lagen die kleinen Regionen (NUTS 3) wesentlich weiter auseinander und haben sich in den vergangenen zehn Jahren eher voneinander entfernt. Der hohe Grad der regionalen Disparität in Europa wird besonders deutlich, wenn man die Regionen der EU-28 mit denen der USA vergleicht. Beurteilt anhand des kaufkraftbereinigten realen BIP pro Kopf und der TL2-Kategorisierung (TL – Territorial Level) der OECD (198 EU-Regionen, 51 US-Regionen), liegt der europäische regionale Variationskoeffizient mit der Ausnahme des Jahres 2009 teils deutlich über dem der US-amerikanischen Regionen.

Die großen Unterschiede der wirtschaftlichen Entwicklungen und Entwicklungsniveaus in den europäischen Regionen deuten auf die Notwendigkeit einer genaueren Analyse hin – auch innerhalb der Ländergrenzen: So ist die Wirtschaft beispielsweise in den Regionen Norditaliens weiterhin in europäische Wertschöpfungsnetze integriert und hat sich so maßgeblich vom italienischen Süden entkoppelt (Diermeier et al., 2018). In Osteuropa boomen viele Hauptstadtregionen und entwickeln attraktive Arbeitsmärkte. Der Zuzug gerade qualifizierter Arbeitskräfte in die großen Agglomerationen bedeutet häufig einen Wegzug aus ländlich geprägten Räumen. Insbesondere in Bulgarien, Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn, aber auch in Dänemark und Schweden laufen die Hauptstadtregionen in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung dem Rest des Landes davon und sind maßgeblich für eine Binnendivergenz verantwortlich. Die Europäische Kommission (2017a) fordert aufgrund dieser Divergenz zwischen boomenden Metropolen und hinterherhängenden Anrainerregionen einen angemessenen infrastrukturellen Anschluss des ländlichen Raums. Einen weiteren interessanten Fall bildet Portugal, das zwar in seinen Grenzen konvergiert, dies aber lediglich aufgrund des negativen Wachstums der vergleichsweise wohlhabenden Hauptstadtregion um Lissabon (Alcidi et al., 2018). In Griechenland, Italien und Spanien sind kaum Konvergenzprozesse feststellbar.

Die großen Unterschiede zwischen den Variationskoeffizienten auf NUTS-3- und EU-28-Länderebene lassen sich zum Teil auch durch die großen Binnenunterschiede erklären. So hat etwa die Region Budapest einen beispiellosen Aufholprozess durchlaufen: Das kaufkraftbereinigte BIP pro Kopf lag 2015 über dem von Madrid, wobei die Einwohner Budapests im Jahr 2003 lediglich die Hälfte der Wirtschaftsleistung ihrer spanischen EU-Mitbürger erwirtschaften konnten. Der innerungarische Pro-Kopf-Unterschied zwischen Budapest und der ärmsten Region Nógrád hat sich vom Faktor 3,7 auf 4,7 erhöht, während der Durchschnitt des Nationalstaates Ungarn von 60 Prozent auf 68 Prozent des EU-28-Durchschnitts aufholen konnte. Noch im Jahr 2000 lag das durchschnittliche ungarische BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards bei lediglich 53 Prozent.

Die regionale Perspektive ermöglicht auch einen Blick auf die südeuropäischen Länder und die regionalspezifischen Implikationen der Finanz- und Wirtschaftskrise: Denn während Madrid im europäischen Vergleich seit 2007 stagniert, sind etwa die vormaligen

Boomstädte Spaniens – Guadalajara, Toledo und Cádiz – mit Blick auf das BIP pro Kopf relativ um mehr als 10 Prozent geschrumpft. Goecke/Hüther (2016) zeigen, dass insbesondere die südeuropäischen Regionen den europäischen Konvergenzprozess hemmen. Die Betrachtung der β-Konvergenz auf NUTS-3-Ebene ergibt eine regionale Konvergenz im Vorkrisenzeitraum mit hohen Wachstumsraten in Osteuropa, mittleren Wachstumsraten in Südeuropa und niedrigeren Wachstumsraten in West- und Nordeuropa. Die Stockung des Konvergenzprozesses im Nachkrisenzeitraum ist vor allem getrieben durch geringes oder sogar negatives Wachstum in südeuropäischen Regionen (Diermeier et al., 2018). In Osteuropa stellt sich die β-Konvergenz in der Nachkrisenperiode gemessen an den verfügbaren Einkommen auf NUTS-2-Ebene etwas positiver dar, als wenn das BIP pro Kopf als Maßzahl betrachtet wird.

In Griechenland fiel das kaufkraftbereinigte BIP pro Kopf von über 90 Prozent des EU-28-Durchschnitts auf lediglich 68 Prozent im Jahr 2016. Volatilere Kennzahlen der wirtschaftlichen Lage stellen die Divergenz noch deutlich drastischer dar: So lag die Arbeitslosenquote auch im Jahr 2017 in Griechenland mit 21 Prozent noch dreimal so hoch und in Spanien mit 17 Prozent noch mehr als doppelt so hoch wie der EU-28-Durchschnitt. Während der Variationskoeffizient auf NUTS-2-Ebene mit Blick auf das BIP pro Kopf zwischen 2000 und 2015 um 10 Prozent gesunken ist, liegt der Variationskoeffizient der Arbeitslosenquote am aktuellen Rand 2017 über 10 Prozent höher als noch im Jahr 2000 (Europäische Kommission, 2017a). Die Europäische Kommission (2017a, xii) kommt in ihrer Evaluation der Kohäsionspolitik zu dem Schluss, dass zwischen 2000 und 2015 insbesondere die Regionen mit mittleren BIP pro Kopf gegenüber dem EU-Durchschnitt verloren haben und sogar in einer „Falle der mittleren Einkommen“ stecken.

Im Gegensatz zu den Südeuropäern haben es zwischen 2000 und 2014 osteuropäische Länder geschafft, sich in die europäischen Industrie-Wertschöpfungsketten zu integrieren und sich etwa für die deutsche Industrie als Zulieferer zu positionieren. In der Folge hängt jeder fünfte Arbeitsplatz in Tschechien am europäischen Vorleistungshandel – in Griechenland sind es gerade einmal 2,7 Prozent (Fritsch/Matthes, 2017). Ohne die Integration südeuropäischer Regionen in die gesamteuropäischen Wertschöpfungsketten ist an eine reale Konvergenz im Sinn eines Aufholwachstums kaum zu denken.

Europaskeptische Parteien haben derweil unabhängig von Krisenbewältigung und Konjunkturzyklus in unterschiedlich stark integrierten Wirtschaftsräumen Europas die politische Bühne betreten. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 holten sie fast ein Drittel aller Stimmen, besonders hohe Zustimmungsraten erzielten sie in den von der Krise betroffenen Bevölkerungsgruppen. Rodríguez-Pose (2018) zeigt zudem, dass eine schwächere wirtschaftliche Performance eine Region in besonderem Maße anfällig für populistische Politikangebote macht. Krisenbedingte wirtschaftliche Unsicherheit wird als ein entscheidender Faktor für die Wahlerfolge populistischer Parteien und den Rückgang von Vertrauen in europäische Institutionen identifiziert (Algan et al., 2017). Während im reicheren Norden der EU die Anti-Migrationspolitikangebote rechter

Parteien sowie die Rufe nach weniger Nord-Süd-Umverteilung hohe Zustimmung erfuhren, schnitten im krisengebeutelten Süden linke euroskeptische Parteien besonders gut ab (Hobolt, 2015). Interessanterweise zeigt sich, dass die Krise für die Zustimmung zu rechten Parteien eher eine untergeordnete Rolle spielte, während die Zustimmung am linken Rand des Parteienspektrums mit der europaweiten Wirtschaftskrise in Verbindung gebracht wurde (Hobolt/Vries, 2016; Halikiopoulou/Vasilopoulou, 2014).

Ob die europäische Kohäsionspolitik ein Mittel sein kann, die Zustimmung zu populistischen Parteien einzuhegen, sei mit diesem Befund zumindest infrage gestellt – zumal nicht einmal feststeht, inwiefern Konvergenzwirkungen den europäischen Kohäsionsanstrengungen zuzuschreiben sind. Die Durchsicht der einschlägigen Literatur zu den Wirkungen der Kohäsionspolitik der EU ergibt jedenfalls kein eindeutiges Bild.

4 Wirkungsanalysen ohne eindeutigen Befund

Dörr (2017) hat 16 – nach eigener Aussage repräsentativ ausgewählte – Studien ausgewertet. Die Auswahl erfolgte dabei nach drei Kriterien: „reflektierende Auseinandersetzung“ mit der Kohäsionspolitik der EU „aus sozialwissenschaftlicher Sicht“, relevante Fragestellung für die Wirksamkeit der Politik und die „zeitliche Relevanz“ (Dörr, 2017, 120 f.). Berücksichtigt wurden ökonometrische Studien, Simulationsmodelle sowie Evaluationen. Der Fokus lag auf wissenschaftlichen Beiträgen, die ohne bewusste Beeinflussungen durch die EU-Kommission zustande gekommen seien. Die meisten Studien bezogen sich auf die Zeit vor der Osterweiterung der EU. Dörr zieht die Schlussfolgerung, dass „nach Auswertung des Forschungsstands“ nicht nur die Ergebnisse sehr gemischt seien; es gebe auch keine „eindeutigen Beweise für eine positive Gesamtauswirkung der Kohäsionspolitik auf die europäischen Volkswirtschaften“ (Dörr, 2017, 125).

Ein weiterer Überblicksartikel hat sich mit 23 ökonometrischen Studien zur Wirkung der europäischen Kohäsionspolitik befasst (Pieńkowski/Berkowitz, 2017). Die Schnittmenge zur Auswahl von Dörr ist gering. Die Autoren kommen zu einem für die EU-Kohäsionspolitik etwas günstigeren Ergebnis. Die Mehrheit der untersuchten Studien fand demzufolge einen positiven, wiewohl gewöhnlich kleinen Einfluss der Strukturfonds auf das regionale Wachstum, speziell in weniger entwickelten Regionen. Eine kleine Zahl von Studien konnte dagegen keinen signifikanten positiven Effekt auf das regionale Wachstum feststellen oder ermittelte sogar eine negative Wirkung. Die Autoren erklären dies mit unterschiedlichen Methoden, Variablen, Datensätzen sowie mit differierenden Zeiträumen, die untersucht wurden.

Eine etwas ältere Überblicksarbeit bestätigt die Widersprüchlichkeit der Einschätzungen: Heinemann et al. (2010, 108) haben Fallstudien, Simulationsmodelle und ökonometrische

Untersuchungen ausgewertet sowie mit eigenen ökonometrischen Analysen die Literatur ergänzt und erweitert. Sie schlussfolgern, dass sowohl die Literatur als auch die eigenen Wirkungsanalysen „mitnichten ein eindeutiges Bild einer unzweifelhaft nachweisbaren Konvergenzwirkung der strukturpolitischen Transfers“ zeigen (Heinemann et al., 2010, 129).

Hagen/Mohl (2009, 29) führen die unklaren („inconclusive“) empirischen Ergebnisse auch darauf zurück, dass die Verteilung der Strukturfondsmittel zumindest teilweise politökonomisch bedingt ist, also Gegenstand eines politischen Verhandlungsprozesses ist und damit nicht nur klaren ökonomischen Kriterien folgt.

Die Überblicksarbeiten kommen zu dem für die EU-Kohäsionspolitik positiven Ergebnis, dass sich eine bedingte Wirksamkeit der Strukturfonds ableiten lässt. Sie führen zu Wachstumskonvergenz, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Dazu zählen eine hohe Qualität der Institutionen in den Empfängerregionen, ein effizienter Verwaltungsapparat, eine offene Volkswirtschaft, eine vergleichsweise fortgeschrittene Industriestruktur und Forschungs- und Entwicklungsintensität, geringe Korruption, ein stabiles makroökonomisches Umfeld sowie dezentrale Strukturen in den Empfängerländern (Heinemann et al., 2010, 129; Marzinotto, 2012, 13; Krieger-Boden, 2018, 12; Bähr, 2008). Letzteres kann damit erklärt werden, dass lokale Verwaltungen (Authorities) bessere Informationen darüber haben, welche Projekte zum Wachstum beitragen, und diese auch besser implementieren können (Bähr, 2008, 7). Dem Zusammenhang zwischen Institutionen und Kohäsionspolitik hat auch die Europäische Kommission (2017a, 135 ff.) im siebten Kohäsionsbericht ein Kapitel gewidmet.

Die für den MFR-Zeitraum 2014 bis 2020 eingeführten Ex-ante-Konditionalitäten haben unter anderem zum Ziel, die genannten Faktoren zu verbessern, um die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik zu unterstützen. Dem Europäischen Rechnungshof zufolge erfordern sieben der 29 thematischen Ex-ante-Konditionalitäten Maßnahmen, damit die administrative und institutionelle Leistungsfähigkeit der nationalen Verwaltungen sichergestellt oder verbessert wird (ERH, 2017, Anhang II, 2). Allerdings sieht der Rechnungshof hier noch Verbesserungsmöglichkeiten: So seien die Kriterien zur Bewertung, ob die Konditionalitäten erfüllt seien, nicht eindeutig, und die Mitgliedstaaten hätten einen großen Spielraum bei der Selbstbewertung.

Viele der in den Überblicksarbeiten betrachteten Studien beziehen sich aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf die EU vor der Osterweiterung. Daher soll hier ergänzend auf zwei Arbeiten verwiesen werden, die sich konkret mit der EU-Strukturpolitik in mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten befasst haben. Medve-Bálint (2017) zufolge haben in Polen und Ungarn eher die wohlhabenderen Regionen von den finanziellen Zuwendungen aus dem EU-Haushalt profitiert. Zu einer ähnlichen Aussage kommen Bloom/Petrova (2013) für Bulgarien und Lettland. Demnach haben hier politische Einflüsse auf die Mittelvergabe gewirkt. Loyalität gegenüber der Zentralregierung wirkte sich günstig auf die Mittelverteilung aus.

5 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Die Kohäsionspolitik sollte wieder stärker an ihrem ursprünglichen Ziel ausgerichtet werden, „Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“. Künftig sollte sich die Kohäsionspolitik daher auf die Förderung der ärmeren Regionen in den EU-Mitgliedstaaten konzentrieren, deren Pro-Kopf-BIP unter dem Unionsdurchschnitt liegt. Nach Angaben der OECD fließen im aktuellen mehrjährigen Finanzrahmen 25 Prozent oder 90 Milliarden Euro der Ausgaben für die Kohäsionspolitik in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP von mehr als 75 Prozent des EU-Durchschnitts (OECD, 2018, 31). Diese Mittelverteilung ist dadurch begünstigt worden, dass seit dem vorletzten MFR (2007 bis 2013) prinzipiell alle Regionen der EU Kohäsionsausgaben bekommen können, wenn auch nicht unabhängig von ihrem Entwicklungsstand.

In ihrem Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen hatte die Europäische Kommission (2017b, 25) als eine Option für eine wirksamere Kohäsionspolitik selbst die Frage aufgeworfen, ob stärker entwickelte Regionen oder Länder weiterhin von der finanziellen Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts profitieren sollten. Für eine effiziente Mittelverwendung ist die Durchsetzung von Ex-ante-Konditionalitäten bedeutsam, da diese institutionelle Governance-Schwierigkeiten in den Mitgliedstaaten angehen und aushebeln sollen.

Eine Konzentration der finanziellen Förderung auf rückständige Regionen in den ärmeren Mitgliedstaaten (Busch, 2018) könnte auch finanzielle Mittel für Aufgaben der EU freisetzen, bei denen der europäische Mehrwert am größten ist, weil hier europaweite öffentliche Güter produziert werden. Das betrifft etwa die Bereiche innere und äußere Sicherheit (vor allem Verteidigungspolitik, Außengrenzensicherung und Terrorbekämpfung) und die zukunftsorientierten und wachstumsförderlichen Bereiche Forschung, Bildung, Infrastruktur und Digitalisierung, soweit hier hinreichende grenzüberschreitende Spill-over-Effekte entstehen (Busch/Matthes, 2018).

Zusammenfassung

- Für die Kohäsionspolitik einschließlich Kohäsionsfonds und landwirtschaftlicher Strukturpolitik sind im MFR-Zeitraum 2014 bis 2020 insgesamt fast 461 Milliarden Euro vorgesehen.

- Die empirische Analyse zeigt: Tatsächlich können die EU-15-Länder auf einen eindrucksvollen Konvergenzprozess zurückblicken.

- Die tiefere regionale Gliederung zeigt ein anderes Bild: Auf NUTS-2-Ebene näherten sich die europäischen Regionen zwischen 2000 und 2009 zwar leicht an. Während der Eurokrisenzeit entfernten sie sich aber wieder voneinander.

- Die Analyse der Wirkungen der EU-Kohäsionspolitik auf die Konvergenz in der EU zeigt kein einheitliches Ergebnis. Allerdings lässt sich eine bedingte Wirksamkeit der Strukturfonds erkennen: Es kommt zu Wachstumskonvergenz, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Dazu zählen funktionsfähige Institutionen in den Empfängerregionen.

- Die Kohäsionspolitik sollte wieder stärker an ihrem ursprünglichen Ziel ausgerichtet werden, „Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“ und sich folglich auf die Förderung der schwächeren Regionen in den ärmeren EU-Mitgliedstaaten konzentrieren.

Literatur

Alcidi, Cinzia et al., 2018, Income Convergence in the EU. Within-country regional patterns, CEPS Commentaries, https://www.ceps.eu/system/files/IncomeConvergenceEU_0.pdf [13.2.2019]

Algan, Yann / Guriev, Sergei / Papaioannou, Elias / Passari, Evgenia, 2017, The European Trust Crisis and the Rise of Populism, Brookings Papers on Economic Activity, SSRN Electronic Journal; https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/4_alganetal.pdf [13.2.2019]

Bähr, Cornelius, 2008, How does Sub-National Autonomy Affect the Effectiveness of Structural Funds?, in: Kyklos, 61. Jg., Nr. 1, S. 3–18

Becker, Peter, 2014, Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union, Wiesbaden

Benczes, Istvan / Szent-Ivanyi, Balazs, 2015, The European Economy in 2014. Fragile Recovery and Convergence, in: Journal of Common Market Studies, 53. Jg., Annual Review, S. 162–180

Bloom, Stephen / Petrova, Vladislava, 2013, National Subversion of Supranational Goals: "Pork-barrel" Politics and EU Regional Aid, in: Europe-Asia Studies, 65. Jg., Nr. 8, S. 1599–1620

Brunazzo, Marco, 2016, The History and Evolution of Cohesion Policy, in: Piattoni, Simona / Polverari, Laura (Hrsg.), Handbook on Cohesion Policy in the EU, Cheltenham, S. 17–35

Busch, Berthold, 2004, EU-Kohäsionspolitik. Entwicklung, Bestandsaufnahme und Reformvorschläge, IW-Analysen, Nr. 8, Köln

Busch, Berthold, 2018, Kohäsionspolitik in der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Neuorientierung, IW-Analysen, Nr. 121, Köln

Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2018, Neue Prioritäten für die Europäische Union. Normative Ableitung und Umschichtungspotenzial im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen, IW-Report, Nr. 17/2018, Köln

Diermeier, Matthias / Jung, Markos / Sagner, Pekka, 2018, Wirtschaftskrise bremst europäische Konvergenz, IW-Kurzbericht, Nr. 30/2018, Köln

Dörr, Julian, 2016, Die europäische Kohäsionspolitik auf dem Weg zu einer „informellen Wirtschaftspolitik", in: Ordo, Bd. 67, S. 193–221

Dörr, Julian, 2017, Die europäische Kohäsionspolitik, Berlin

ERH – Europäischer Rechnungshof, 2017, Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente, Sonderbericht, Nr. 15, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_15/SR_PARTNERSHIP_DE.pdf [5.9.2018]

Europäische Kommission, 2008, EU-Haushalt 2008, Finanzbericht, Luxemburg

Europäische Kommission, 2014, Investitionen in Beschäftigung und Wachstum. Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_de.pdf [27.9.2017]

Europäische Kommission, 2017a, Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft. Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Luxemburg

Europäische Kommission, 2017b, Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen, COM(2017) 358, Brüssel

Europäische Kommission, 2018a, EU expenditure and revenue 2014–2020, http://ec.europa.eu/budget/library/figures/internet-tables-all-revised.xls [14.8.2018]

Europäische Kommission, 2018b, Vormittelzuweisungen im Rahmen des MFR 2014–2020, http://ec.europa.eu/budget/mff/preallocations/index_de.cfm [9.7.2018]

Europäische Zentralbank, 2015, Real convergence in the euro area: evidence, theory and policy implications, in: ECB Economic Bulletin, Nr. 5/2015, S. 30–45

Eurostat, 2018, Datenbank, https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database

Forgo, Balazs / Jevcak, Anton, 2015, Economic Convergence of Central and Eastern European EU Member States over the Last Decade, European Economy Discussion Paper, Nr. 1, Brüssel

Franks, Jeffrey et al., 2018, Economic Convergence in the Euro Area. Coming Together or Drifting Apart?, IMF Working Paper, Nr. 18/10, Washington D. C.

Friedrich-Eckey, Hans / Türck, Matthias, 2007, Convergence of the EU. A Literature Report, in: Investigaciones Regionales, 10. Jg., Nr. 1, S. 5–32

Fritsch, Manuel / Matthes, Jürgen, 2017, Factory Europe and its Ties in Global Value Chains, GED Focus Paper, https://www.iwconsult.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Gutachten_NW_Factory_Europe.pdf [5.9.2018]

Goecke, Henry, 2013, Europa driftet auseinander: Ist dies das Ende der realwirtschaftlichen Konvergenz?, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 4, S. 67–79

Goecke, Henry / Hüther, Michael, 2016, Regional Convergence in Europe, in: Intereconomics, 51. Jg., Nr. 3, S. 165–171

Hagen, Tobias / Mohl, Philipp, 2009, Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy. A Survey, ZEW Discussion Paper, Nr. 09-052; ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp09052.pdf [5.9.2018]

Halikiopoulou, Daphne / Vasilopoulou, Sofia, 2014, Support for the Far Right in the 2014 European Parliament Elections. A Comparative Perspective, in: Political Quarterly, 85. Jg., Nr. 3, S. 285–288

Heinemann, Friedrich et al., 2010, Die Zukunft der EU-Strukturpolitik, Baden-Baden

Hobolt, Sara, 2015, The 2014 European Parliament elections: divided in unity?, in: Journal of Common Market Studies, 53. Jg., Nr. 1, S. 1–16

Hobolt, Sara / Vries, Catherine de, 2016, Turning against the union? The impact of the crisis on the Eurosceptic vote in the 2014 European Parliament election, in: Electoral Studies, Nr. 44, S. 504–514

Hoyo, Juan L. D. del / Dorrucci, Ettore / Heinz, Frigyes F. / Muzikarova, Sona, 2017, Real convergence in the euro area. A long-term perspective, Occasional Paper Series, Nr. 203, Frankfurt am Main

Kaitila, Ville, 2014, Transnational Income Convergence and National Income Disparity: Europe, 1960–2012, in: Journal of Economic Integration, 29. Jg., Nr. 2, S. 343–371

Klemmer, Paul, 1998, Regionalpolitik, in: Klemmer, Paul (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München, S. 457–517

Krieger-Boden, Christiane, 2018, What Direction Should EU Cohesion Policy Take?, in: CESifo Forum, 19. Jg., Nr. 1, S. 10–15

Marzinotto, Benedicta, 2012, The Growth Effects of EU Cohesion Policy. A Meta-Analysis, Bruegel Working Paper, Nr. 14, http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/WP_2012_14_cohesion__2_.pdf [8.8.2018]

Medve-Bálint, Gergő, 2017, Funds for the wealthy and the politically loyal? How EU Funds may contribute to increasing regional disparities in East Central Europe, in: Bachtler, John / Berkowitz, Peter / Hardy, Sally / Muravska, Tatjana (Hrsg.), EU Cohesion Policy, London, S. 221–240

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018, European Union, OECD Economic Surveys, Paris

Pieńkowski, Jerzy / Berkowitz, Peter, 2017, Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects. How to make them more relevant for policymakers?, in: Bachtler, John / Berkowitz, Peter / Hardy, Sally / Muravska, Tatjana (Hrsg.), EU Cohesion Policy, London, S. 55–68

Priebe, Reinhard, 2012, Kommentierung zu Artikel 174 AEUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, S. 1795–1798

Rodríguez-Pose, Andrés, 2018, The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), in: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11. Jg., Nr. 1, S. 189–209

Vacas-Soriano, Carlos / Fernandez-Macias, Enrique, 2018, Income Inequality in the Great Recession from an EU-wide Perspective, in: CESifo Forum, 19. Jg., Nr. 2, S. 9–18

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2018, Einbettung der EU-Kohäsionspolitik in die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, Kurzinformation, WD 5 – 3000 – 032/18, 1.3.2018, https://www.bundestag.de/blob/549550/ff773a6c0856d0fa1d2d-937f6addd725/wd-5-032-18-pdf-data.pdf [6.8.2018]

Instrumente der Regionalpolitik in Deutschland

Kapitel 8

Binnenwanderung und regionale Arbeitsmärkte

Alexander Burstedde / Dirk Werner

1	Auswirkungen der Binnenwanderung auf die regionale Entwicklung	154
2	Folgen für den Arbeitsmarkt	156
2.1	Bildungssegregation und Akademikerversorgung	156
2.2	Altersstruktur und Fachkräfteversorgung	158
3	Stärkung des regionalen Arbeitsmarktes	160
3.1	Junge Talente in der Region halten und ausbilden	160
3.2	Mobilität fördern und vorhandene Fachkräftepotenziale nutzen	162
3.3	Standortfaktoren stärken und Netzwerke fördern	164
Zusammenfassung		166
Literatur		167

1 Auswirkungen der Binnenwanderung auf die regionale Entwicklung

Die Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland hängt wesentlich von den Geburten und Todesfällen der heimischen Bevölkerung ab. Sie unterliegt vergleichsweise langfristigen Trends und ist relativ gut prognostizierbar. Ihre räumliche Verteilung wird hingegen wesentlich durch Binnenwanderungsbewegungen beeinflusst, die deutlich schwerer vorherzusehen sind. Für die regionale Bevölkerungsentwicklung sind zudem noch internationale Zu- und Fortzüge relevant, die ebenfalls starken Schwankungen unterliegen (vgl. Kapitel 9). Der Außenwanderungssaldo war seit der Wiedervereinigung insgesamt rückläufig und wurde 2008 sogar negativ – Deutschland wurde zum Auswanderungsland. Seit 2010 ist die Zuwanderung hingegen sprunghaft gestiegen und es kamen bis Ende 2017 netto etwa 3,810 Millionen Menschen ins Land (Statistisches Bundesamt, 2018a).

Wo sich in Deutschland zugewanderte Personen niederlassen, ist ihnen – mit Ausnahme Geflüchteter mit einer Wohnsitzauflage – grundsätzlich freigestellt. Die Zuwanderer verteilen sich somit nicht gleichmäßig über das Land, sondern meist entsprechend ihren Vorlieben, die mit regionalen Clustern nach Herkunftsländern einhergehen. Genauso steht es der inländischen Bevölkerung frei, ihren Wohnort zu verändern. Seit der Wiedervereinigung gab es durchschnittlich jährlich etwa 3,812 Millionen Wanderungen über Gemeindegrenzen hinweg. Seit dem Jahr 2010 ist ihre Zahl bis auf 4,419 Millionen im Jahr 2016 stark gestiegen (Statistisches Bundesamt, 2018a). Dieses zuletzt erhöhte Binnenwanderungsaufkommen dürfte wesentlich auf Geflüchtete zurückgehen, die sich nach Wegfall ihrer Wohnsitzauflage räumlich neu orientieren. Auch Erstaufnahmeeinrichtungen können zu teils großen statistischen Verzerrungen führen, wie etwa in Göttingen.

Der vorliegende Beitrag analysiert die bevölkerungsverteilende Wirkung der Binnenwanderung und ihre Folgen für regionale demografische Strukturen und Arbeitsmärkte. Da langfristige Trends und nachhaltige Effekte im Vordergrund stehen sollen, wird die fluchtmigrationsbedingte Binnenwanderung dabei nach Möglichkeit ausgeklammert (vgl. hierzu Kapitel 9).

Der aktuell wesentliche verteilungswirksame Trend der Wanderungsbewegungen ist die Urbanisierung. Dieser hat Milbert (2017) eine umfassende Analyse gewidmet: Seit 2004 ziehen viele, vorwiegend jüngere Menschen wieder bevorzugt in städtische Regionen, nachdem der Anteil der Stadtbewohner an der Gesamtbevölkerung zuvor lange abgenommen hatte. Die Zuwanderung in die Städte kam zunächst allein aus dem Inland. Die Binnenwanderung in die Städte flachte jedoch seit dem Jahr 2010 langsam ab. Für die sieben größten Städte lag der Saldo 2015 nahe null, in vielen anderen Städten war er sogar negativ. Das Bevölkerungswachstum der Städte speist sich seit 2011 primär aus dem Ausland, mit weiter steigender Tendenz.

Bei der Binnenwanderung nach Altersgruppen ergibt sich ein differenziertes Bild. Betrachtet man die 18- bis 25-Jährigen als Bildungswanderer und die 25- bis 30-Jährigen als Berufseinstiegswanderer, zeigen sich deutliche Unterschiede: Während Bildungswanderer in ähnlichem Maße in kleine und große Großstädte ziehen, bevorzugen Berufseinstiegswanderer klar die Metropolen mit mehr als 500.000 Einwohnern. Eine Ausnahme sind alte Industriestädte, wie zum Beispiel Dortmund, die zwar Bildungswanderer anziehen, diese jedoch zum Berufseinstieg wieder an andere Regionen verlieren. Viele kleinere Städte geben in stärkerem Maße Einwohner an größere Städte ab, als sie selbst aus ihrem Umland gewinnen (Simons/Weiden, 2015). Die größten Verlierer der Berufseinstiegswanderungen sind jedoch kleinere Hochschulstädte mit einer hohen Studierendenzahl. Größte Gewinner sind die Metropolen.

Die Vorliebe junger, qualifizierter Menschen für große Städte sorgt inzwischen für eine starke Konzentration dieser Bevölkerungsgruppe in den Metropolen. Simons/Weiden (2015) haben in diesem Zusammenhang den Begriff „Schwarmstädte“ geprägt. Sie zeigen, dass nur wenige dieser Zugezogenen die Städte in den nachfolgenden Lebensphasen wieder verlassen. Milbert (2017, 11) ergänzt: „Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung, die aus Großstädten fortzieht [...], zieht entweder in eine andere Großstadt oder in einen städtischen Kreis.“ Die Urbanisierung wird zudem häufig begleitet von Suburbanisierung, wonach die Leute in der Stadt oder zumindest in deren Nähe bleiben wollen. Da die städtischen Regionen demnach in den vergangenen Jahren Bevölkerung aus allen Landesteilen gewonnen haben – insbesondere junge Menschen – und diese auch dauerhaft nicht wieder abgeben, hat dies zwangsläufig einen Schwund bei jungen Leuten auf dem Land zur Folge. Dieser Verlust wiegt doppelt schwer, weil die Fortgezogenen anschließend auch ihre Familien in den Städten gründen und dort oder im dortigen Umland bleiben. Auch wenn die Binnenwanderung heimischer Bevölkerung in die Städte insgesamt deutlich nachgelassen hat, wirkt sich der weiterhin bestehende Zuzug von Berufseinstiegswanderern in die Städte gravierend auf die ländlichen Regionen und deren Arbeitsmärkte aus. Denn fällt der Bevölkerungsanteil junger Menschen in einer Region unter einen kritischen Punkt, wird es schwierig, die für diese Zielgruppe relevante Infrastruktur, etwa im Kinderbetreuungs- und Bildungsbereich, aufrechtzuerhalten. Die Lebensqualität für junge Menschen und junge Familien sinkt und dies befördert zusätzlich deren Abwanderung. Auch ihre Rückkehr wird gehemmt. Ein einmal begonnener Abwanderungskreislauf ist schwer zu durchbrechen.

Auch die Zuwanderung aus dem Ausland konzentriert sich zunehmend auf die Städte. Deshalb verstärkt diese die Divergenzen von städtischen und ländlichen Räumen derzeit eher, als dass sie diese verringern könnte. Dies gilt umso mehr, als die ausländischen Zuwanderer tendenziell jünger sind und mehr Kinder bekommen als Inländer. Dies vergrößert die Altersunterschiede zwischen Stadt und Land zusätzlich (Henger/Oberst, 2019). War die Bevölkerung in den kreisfreien Großstädten Ende der 1990er Jahre im Durchschnitt noch mehr als ein Jahr älter als in den sonstigen Kreisen, sind die Städter inzwischen durchschnittlich mehr als zwei Jahre jünger.

In den neuen Bundesländern sind die Folgen dieser Entwicklung heute bereits deutlich spürbar. Zusätzlich zur Abwanderung von Ost- nach Westdeutschland setzte unmittelbar nach der Wende innerhalb Ostdeutschlands ein Zuzug in die Städte ein, der bis heute anhält (Milbert, 2017). Die Binnenwanderung hat wesentlich dazu beigetragen, dass Ostdeutschland abseits der Großstädte größtenteils überaltert ist. Der Einbruch der ostdeutschen Geburtenrate nach der Wiedervereinigung ist ein weiterer wesentlicher Faktor (Statistisches Bundesamt, 2018b). Dass die ostdeutschen Städte im Durchschnitt deutlich jünger sind als die ländlichen Regionen, geht stärker auf Wanderungsbewegungen als auf regional unterschiedliche Geburten- und Sterberaten zurück. Vielen ländlichen Regionen in Westdeutschland steht ein ähnlicher Trend bevor, wenn die Abwanderung junger Leute nicht gestoppt werden kann.

2 Folgen für den Arbeitsmarkt

2.1 Bildungssegregation und Akademikerversorgung

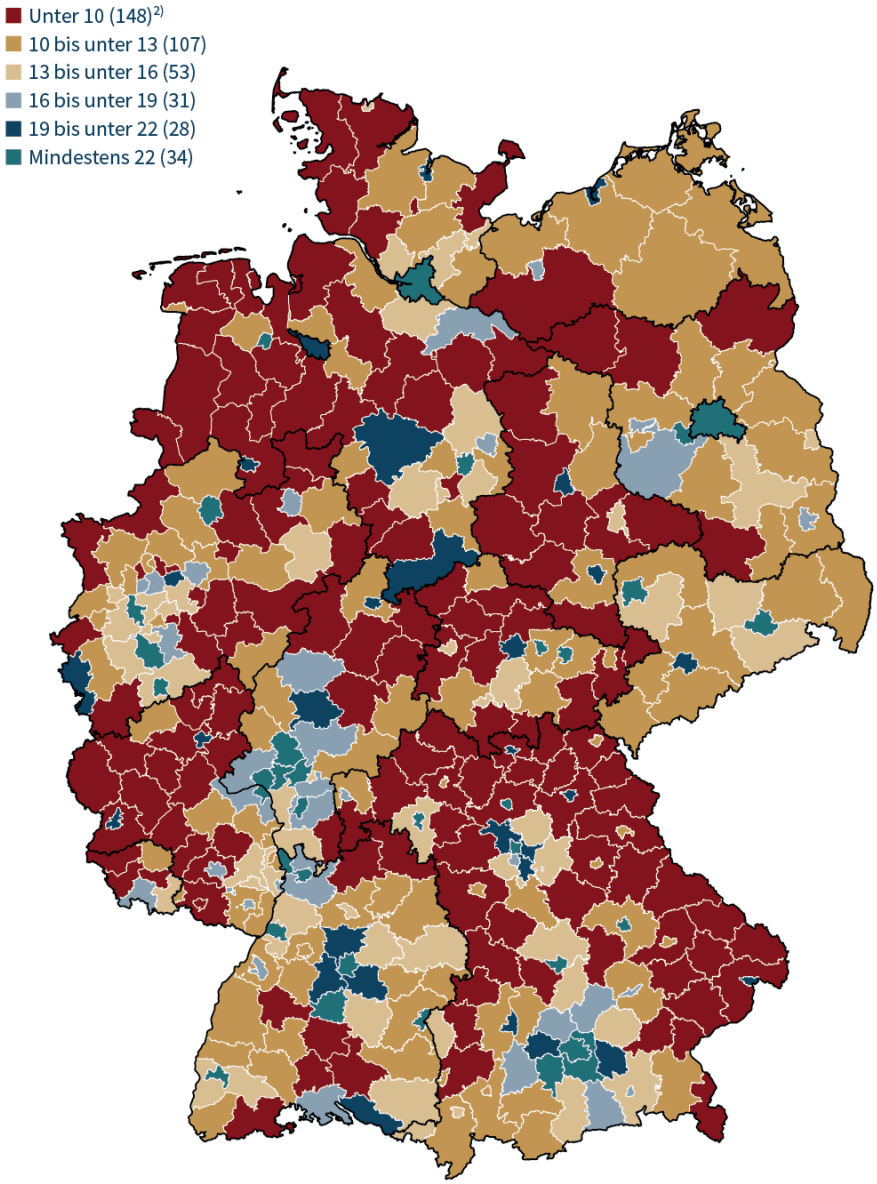
Durch die höhere Mobilität junger, bildungsaffiner Menschen, gepaart mit deren Vorliebe für städtische Regionen, hat inzwischen eine deutliche großräumige Bildungs- und Altersgegregation in Deutschland stattgefunden. Die Bildungssegregation lässt sich exemplarisch anhand des Bevölkerungsanteils mit höherem Bildungsabschluss darstellen. Da Absolventen von Aufstiegsfortbildungen und anderen hochwertigen nicht akademischen Qualifikationen statistisch leider unzureichend erfasst werden, wird lediglich der Akademikeranteil an den Beschäftigten einer Region auf Kreisebene herangezogen (Abbildung 8.1). Demnach konzentrieren sich Akademiker vor allem in Großstädten und deren Umland. Ihr Anteil reicht vom Spitzenwert 44 Prozent in Heidelberg bis zum Schlusslicht von 6 Prozent im Landkreis Wittmund bei Wilhelmshaven. Bei den zehn Kreisen mit den höchsten Akademikeranteilen handelt es sich ausschließlich um kreisfreie Städte. Auch auf den nächsten zehn Plätzen finden sich mit Starnberg und dem Landkreis München nur zwei Landkreise, beide im Einzugsgebiet der bayerischen Landeshauptstadt. Die zehn Regionen mit dem geringsten Akademikeranteil sind hingegen allesamt Landkreise. Über alle Kreise hinweg besteht eine hohe signifikante Korrelation (0,476) von Akademikeranteil und städtischem Raum (Raumabgrenzung hier nach BBSR, 2018).

In der Folge ist es schwierig geworden, abseits der Städte Akademiker zu gewinnen. Burstedde/Risius (2017, 16) stellen dar, in welchen Regionen es eine besonders große Unterversorgung mit Experten für hochkomplexe Tätigkeiten gibt. Vor allem in Teilen von Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen sowie Sachsen-Anhalt gibt es demnach eine große Nachfrage nach Akademikern, der ein deutlich zu geringes Angebot entsprechend qualifizierter Arbeitskräfte gegenübersteht. Diese Landkreise und kreisfreien Städte weisen in Abbildung 8.1 in der Regel einen Akademikeranteil von unter 10 Prozent auf. Akademiker werden also nicht nur in Regionen gesucht, in denen bereits viele von

Regionale Verteilung von Akademikern

Abbildung 8.1

Akademiker in 401 Landkreisen und kreisfreien Städten, in Prozent der Beschäftigten[1)]



Bundesdurchschnitt: 16,0 Prozent.
1) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wohnort zum 31.3.2018.
2) Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte in Klammern.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/KdrxXddEZzc5WrC
Quellen: BA, 2018a; eigene Berechnungen

ihnen arbeiten, sondern auch in anderen Regionen. Im Ergebnis haben es Unternehmen in ländlichen Regionen häufig schwerer, hochqualifiziertes Personal zu gewinnen, als Unternehmen in den Städten.

2.2 Altersstruktur und Fachkräfteversorgung

Mit der Bildungssegregation geht eine Alterssegregation einher. Die Anteile der Akademiker und der älteren Beschäftigten ab einem Alter von 50 Jahren sind signifikant negativ korreliert (–0,570). Dies liegt auch darin begründet, dass in früheren Dekaden ein deutlich niedrigerer Anteil eines Jahrgangs ein Studium absolviert hat. Für die betroffenen Regionen kommt hinzu, dass dort, wo Akademiker fehlen, insgesamt auch junge Leute fehlen. Mit dem andauernden Fortzug junger Menschen in die Städte werden auf dem Land zunehmend weniger Kinder geboren und großgezogen. Damit fällt es Unternehmen in ländlichen Regionen immer schwerer, Auszubildende zu finden und selbst für ihre Fachkräftesicherung zu sorgen. Dieser Effekt wird für den Arbeitsmarkt dadurch verstärkt, dass in den nächsten Jahren die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer in Rente gehen und ersetzt werden müssen.

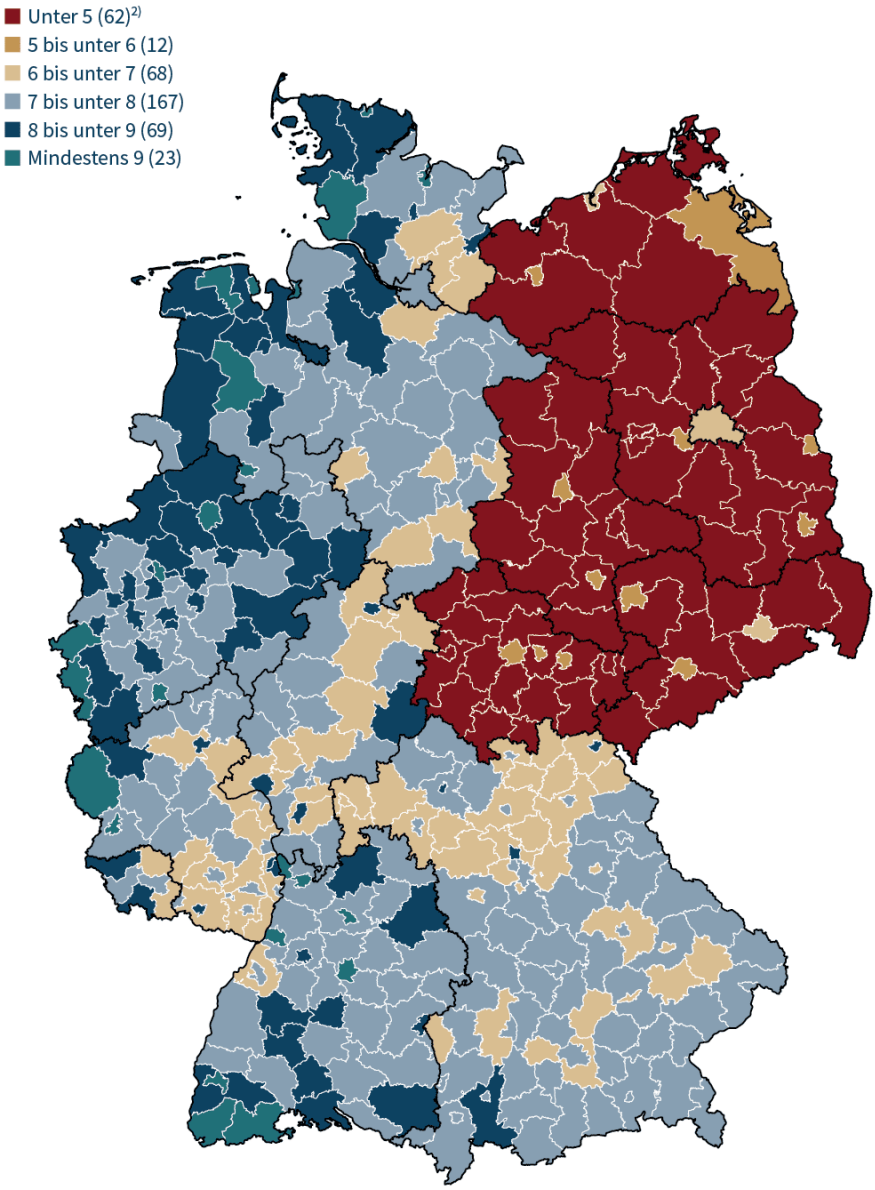
Auf 100 Beschäftigte mit Berufsausbildung kommen im Bundesdurchschnitt 7,1 Auszubildende (BA, 2018a). Die Nachwuchssicherung gelingt jedoch regional sehr unterschiedlich (Abbildung 8.2). In den neuen Bundesländern zeigt sich ein gravierendes Nachwuchsproblem: Auf 100 Beschäftigte mit Berufsausbildung kommen dort abseits der Städte fast überall weniger als fünf Auszubildende. Doch auch innerhalb Westdeutschlands gibt es große Unterschiede. Auch in einigen ländlich geprägten Teilen von Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz ist die Versorgung mit Auszubildenden unterdurchschnittlich. Die meisten Auszubildenden je Fachkraft gibt es in den Städten Heidelberg (11,3), Bonn (10,6) und Freiburg (10,2). In den grenznahen und Küstenregionen des Westens sind ebenfalls verhältnismäßig viele Auszubildende vorhanden.

Während der Anteil der Auszubildenden an allen Beschäftigten in städtischen Räumen kaum niedriger ausfällt als in anderen Regionen (Korrelation: –0,046, nicht signifikant), ist die Anzahl der Auszubildenden je Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung deutlich höher als im ländlichen Raum (0,332, signifikant). Letzteres bedeutet, dass den Unternehmen in Städten die Ausbildung von Nachwuchsfachkräften aktuell deutlich leichter fällt. Auf Städte in Ostdeutschland trifft dies noch deutlich stärker zu (0,641, signifikant). Städte profitieren dabei nicht nur von den nachhaltigen Folgen der Binnenwanderung, sondern auch von ihrer Anziehungskraft auf Ausbildungsbewerber aus dem Umland. In vielen Städten tragen einpendelnde Auszubildende in hohem Maße zur Besetzung von Ausbildungsplätzen bei (Matthes/Ulrich, 2016; 2018). Die mobilen Auszubildenden sind dabei häufig besonders selbstbewusst und leistungsstark.

Regionale Verteilung von Auszubildenden

Abbildung 8.2

Auszubildende in 401 Landkreisen und kreisfreien Städten, in Prozent der Beschäftigten mit Ausbildung[1)]



Bundesdurchschnitt: 7,1 Prozent.
1) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wohnort zum 31.3.2018.
2) Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte in Klammern.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/PCCGD43NNDHS5AT
Quellen: BA, 2018a, eigene Berechnungen

3 Stärkung des regionalen Arbeitsmarktes

Im Sinne einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie zur Sicherung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und einer räumlich ausgewogenen Wirtschaftsstruktur (vgl. Kapitel 3) besteht aus Sicht der einzelnen Regionen ein berechtigtes Interesse an einer Stärkung der regionalen Arbeitsmarktstruktur und -verfassung. Dies umfasst die beiden Seiten des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes:

- **Regionale Fachkräfteinitiativen zur Stärkung des Arbeitsangebots.** Um vor Ort die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Wirtschaftsstruktur zu stärken, ist ein ausreichendes Angebot an passend qualifizierten Arbeitskräften erforderlich. Netzwerke regionaler Akteure können den wachsenden Fachkräfteengpässen mit geeigneten Maßnahmen entgegenwirken. Diese können in der Aktivierung und Qualifizierung der ansässigen Bevölkerung oder dem gemeinsamen Regionalmarketing zur Anwerbung von Fachkräften aus anderen Regionen in Deutschland und aus dem Ausland (vgl. Kapitel 9) bestehen.

- **Regionale Standortpolitik zur Stärkung der Arbeitsnachfrage.** Die Wirtschaftskraft einer Region und die individuelle Möglichkeit, am Erwerbsleben teilzunehmen, stellen zentrale Handlungsfelder zur Sicherung der Daseinsvorsorge dar. Aus Sicht der Regionen gilt es, die regionale Bevölkerung mit Arbeit zu versorgen. Dies kann durch die Förderung und Bindung ansässiger Unternehmen, die Gründungsförderung von Start-ups sowie die Ansiedlung von Unternehmen aus anderen Regionen unterstützt werden, um Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten. Einem Mangel an Arbeitskräften kann auch durch Automatisierung und Produktivitätssteigerungen begegnet werden. Die Ansiedlung regionaler Forschungseinrichtungen kann dem Wissenstransfer dienen. Um die Chancen der Digitalisierung zu nutzen, ist eine ausreichende Verfügbarkeit von Breitbandinternet Voraussetzung.

Abwanderungsregionen sollten alles dafür tun, junge Menschen zu halten, eigene Fortgezogene zurückzugewinnen oder benötigte Fachkräfte überregional zu attrahieren. Dafür gilt es, sich konsequent an den Bedürfnissen der verschiedenen Zielgruppen auszurichten und ihnen attraktive Angebote zu unterbreiten. Neben Qualifizierung und Beschäftigung sollten diese auch den Freizeit- und Wohnwert und generell die Lebensqualität der Region adressieren sowie die Mobilität fördern und unterstützen.

3.1 Junge Talente in der Region halten und ausbilden

Den Grundstein der regionalen Fachkräfteversorgung stellt die Nachwuchssicherung durch die berufliche Qualifizierung von Jugendlichen dar. Da vor allem ländliche Regionen von der Abwanderung betroffen sind, steht hier im Vordergrund, die Landflucht junger Menschen zu reduzieren und möglichst alle Jugendlichen beruflich zu qualifizie-

ren. Jugendliche sollten dafür frühzeitig und umfassend über die beruflichen Perspektiven in ihrer Region informiert werden. Die Berufsorientierung von Schülern sollte anschaulich vermitteln, welche Ausbildungsberufe und Karrierechancen die regionale Wirtschaft bietet. Dies sollte auch die Zielgruppe von potenziellen Rückkehrern beinhalten, die beispielsweise andernorts eine Ausbildung oder ein Studium abgeschlossen oder vorzeitig beendet haben oder bereits berufstätig waren.

Dazu sollten sich regional ansässige Unternehmen in der schulischen Berufsorientierung einbringen, etwa mit eigenen Auszubildenden als Botschafter. Die größte Motivation und Bindungswirkung entsteht in der Berufsorientierung durch Praktika. Deren Effekt kann beim Übergang von Schule in Ausbildung durch ein qualitativ hochwertiges Angebot an berufsvorbereitenden Maßnahmen vertieft werden. So können auch die Potenziale von Jugendlichen mit Startschwierigkeiten besser ausgeschöpft werden, um sie beim Einstieg in die Ausbildung zu unterstützen. Hier weisen Einstiegsqualifizierungen in Unternehmen die höchste Übergangsquote in eine anschließende Ausbildung auf. Aber auch Berufsschulen und Arbeitsagenturen spielen beim Angebot von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen eine wichtige Rolle für die Region. Die Maßnahmen bieten über die Vorbereitung auf eine Ausbildung hinaus das Potenzial, Kontakte zu möglichen Ausbildungsbetrieben in der Region zu knüpfen.

Für Jugendliche ist neben einer ausreichenden Anzahl von Ausbildungsplätzen vor allem die Attraktivität der Ausbildungsbetriebe und der Berufe vor Ort wichtig: Ein gutes Image und Arbeitsklima sind die wichtigsten Kriterien von Ausbildungsbewerbern bei der Wahl des Ausbildungsbetriebs (Eberhard/Ulrich, 2017). Attraktive Ausbildungsbetriebe können auch Einfluss auf die Berufswahl von Jugendlichen nehmen (Gei/Eberhard, 2017). Gezielte Investitionen in Employer Branding können also helfen, Berufswünsche und Ausbildungsangebot anzugleichen und Jugendlichen langfristige Perspektiven aufzuzeigen.

Zudem ist für die duale Berufsausbildung eine ausreichende Versorgung mit Berufsschulkapazitäten erforderlich. Mit dem Rückgang der Berufsschülerzahlen wurden viele Berufsschulen geschlossen (Hackel et al., 2017). Diese Schließungen betrafen insbesondere ländliche Regionen und haben das berufliche Angebot vor Ort teilweise deutlich reduziert. Hier können Regionen durch überregionale Kooperationen Berufsschulen erhalten sowie durch Mobilitätshilfen und digitale Lernangebote den Aufwand für Auszubildende verringern. Eine zentrale Rolle kommt hierbei auch dem Breitbandausbau zu (vgl. Kapitel 12). Schnelles Internet kann alternative Lernformen wie E-Learning ermöglichen, die Zeitverluste aus Fahrtzeiten verringern.

Weiterhin braucht es jugendgerechte Freizeitangebote und Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe. Hierzu kann auch gemeinwohlorientiertes Engagement einen wichtigen Beitrag leisten (vgl. Kapitel 15). Perspektivisch gilt es, den jungen Menschen die Vorzüge ländlicher Räume besser zu vermitteln. Dabei geht es nicht nur um das größere Angebot von Natur und Wohnraum, sondern auch um das Verhältnis von Chan-

cen und Risiken: Akademiker, die in wirtschaftsstarke Ballungsräume ziehen, erzielen seltener Einkommenszuwächse als in dünner besiedelten Regionen (Ganesch et al., 2017). Dies dürfte wesentlich auf den gestiegenen Konkurrenzdruck durch andere Akademiker in den Städten zurückgehen. Einkommensgewinne werden zudem häufig durch die höheren Lebenshaltungskosten in den Städten aufgezehrt: Nach Kaufkraft betrachtet, sind einkommensstarke Regionen wie Frankfurt am Main und München relativ arm (Röhl/Schröder, 2017). In vielen ländlichen Regionen kommen zudem deutlich mehr Stellen auf einen Arbeitslosen als in den Städten, bei gleichzeitig wesentlich geringeren Wohnkosten (Risius et al., 2018).

3.2 Mobilität fördern und vorhandene Fachkräftepotenziale nutzen

Die Bildungs- und Alterssegregation kann verringert werden, indem bisher weniger mobile Bevölkerungsgruppen mobiler werden. In dünner besiedelten Gebieten sind wohnortnahe Angebote, etwa zur Versorgung oder Freizeitgestaltung, generell seltener. Schon der nächste Supermarkt ist in einigen Regionen Deutschlands mehr als 15 Minuten Fahrzeit entfernt (Thünen-Institut, 2013). In der Folge muss ein größerer Teil der Freizeit für Fahrzeiten aufgewendet werden. In Ermangelung von Fahrdiensten sind viele Jugendliche und junge Erwachsene in ihrer Mobilität stark eingeschränkt. Das Leben junger Menschen auf dem Land kann durch eine Erhöhung ihrer Mobilität wesentlich verbessert werden (Beierle et al., 2016). Für Praktika, Ausbildung und Berufstätigkeit muss zudem die Erreichbarkeit des Betriebs sichergestellt werden, beispielsweise über Fahrgemeinschaften.

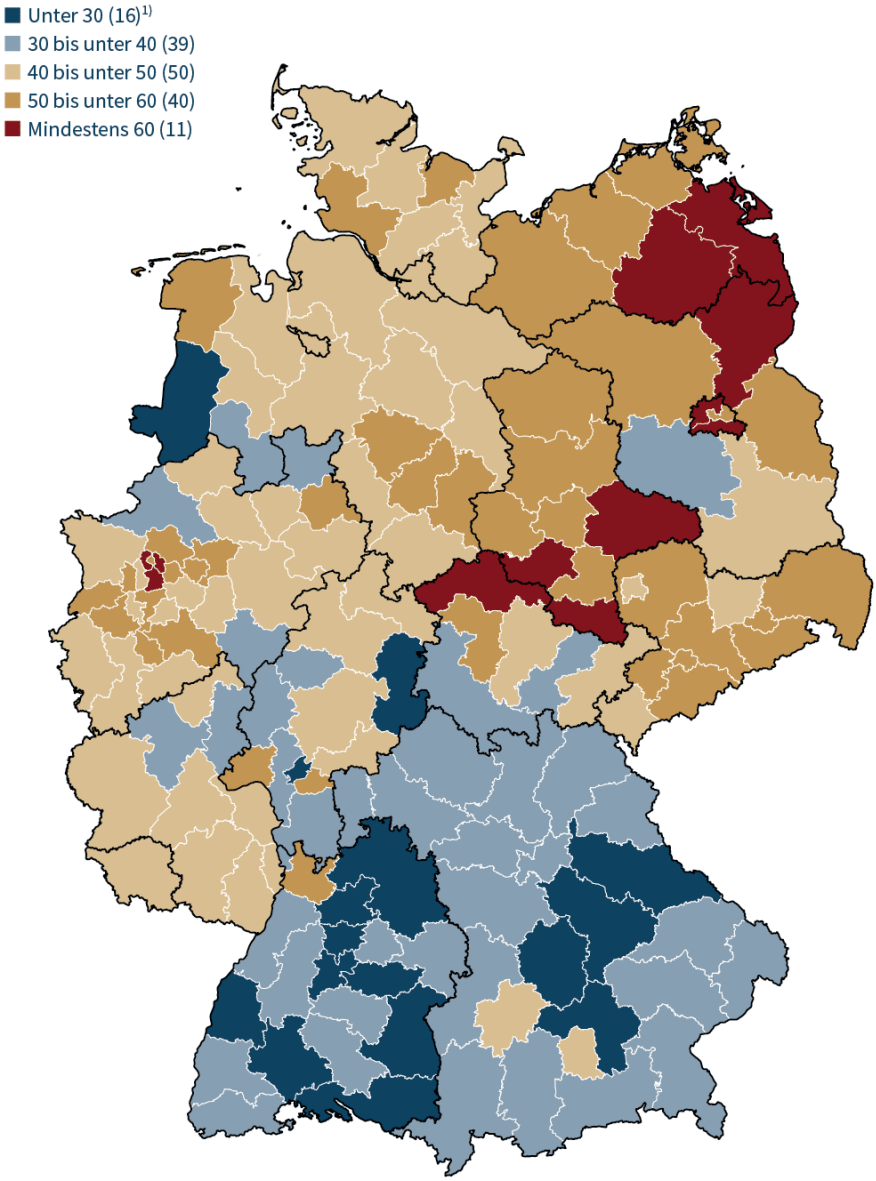
Die Förderung der Mobilität kann auch dabei helfen, in der Region vorhandene Arbeitsplätze mit Arbeitslosen oder Fachkräften aus anderen Regionen zu besetzen. So erleichtert eine gute Verkehrsanbindung qualifizierten Fachkräften, aus Städten für die Arbeit in ländliche Regionen zu pendeln. Insbesondere Personen ohne eigenes Auto sind dazu in der Regel auf einen gut funktionierenden öffentlichen Personennahverkehr angewiesen. Bei den Arbeitslosen kommt hinzu, dass ein hohes gesamtwirtschaftliches Interesse an ihrer Wiederbeschäftigung besteht. Für viele qualifizierte Arbeitslose gibt es in ihrer Region keine passenden Stellen (Abbildung 8.3). Während im Süden der Republik die angebotenen Stellen relativ gut zu den Qualifikationen der dortigen Arbeitslosen passen, sind die Beschäftigungschancen für Arbeitslose in vielen Regionen Ostdeutschlands sowie im Ruhrgebiet deutlich schlechter.

Für viele Arbeitslose gibt es jedoch passende Stellen in anderen Regionen. Burstedde/Risius (2017) schätzten erstmals das Binnenwanderungspotenzial, das angibt, wie viele Arbeitslose durch einen Umzug in einen anderen Arbeitsagenturbezirk eine passende Stelle finden könnten. Berechnet auf Basis der aktuellen Methodik (Burstedde et al., 2018) traf dies Mitte 2018 auf 91.900 Arbeitslose zu. Insbesondere die Chancen von Geringqualifizierten haben sich verbessert: In den letzten zwei Jahren hat sich das Binnen-

Regionaler Arbeitslosenüberhang

Abbildung 8.3

Qualifizierte Arbeitslose ohne passende Stellen in 156 Arbeitsagenturbezirken, in Prozent aller Arbeitslosen (Arbeitslosenüberhangsquote)



Gleitende Jahresdurchschnittswerte zum 30.6.2018. Helfer wurden nicht berücksichtigt.
1) Anzahl der Arbeitsagenturbezirke in Klammern.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/xbaJocngmk2eFS5
Quelle: Berechnungen des Kompetenzzentrums Fachkräftesicherung auf Basis von Sonderauswertungen der BA, 2018a; zur Methodik vgl. Burstedde/Risius, 2017; Burstedde et al., 2018

wanderungspotenzial für Helfer mehr als verdoppelt. Für Spezialisten, zum Beispiel mit Meister-, Techniker- oder Bachelorabschluss, hat sich die Zahl der überregional passenden Stellen um mehr als ein Drittel vergrößert. Bei Experten mit Master oder Diplom ist sie relativ konstant geblieben. Das Binnenwanderungspotenzial von Fachkräften mit Berufsausbildung ist seit dem Höchststand Mitte 2017 leicht zurückgegangen. Dies könnte daran liegen, dass Unternehmen überregionale Rekrutierung zunehmend als Mittel zur Fachkräftesicherung begreifen (KOFA, 2018).

Studien belegen, dass Arbeitslose ähnlich motiviert sind, für einen Job in eine andere Region zu ziehen, wie Personen, die bereits einen Job haben (Abraham et al., 2013). Es sind also andere Faktoren, die Arbeitslose von einem Umzug abhalten. An diesen können Politik und Unternehmen ansetzen: Zum einen stehen Partner und Kinder im Haushalt in einem deutlich negativen Zusammenhang mit regionaler Mobilität (Reichelt/Abraham, 2015). Die Familie muss deshalb stets berücksichtigt werden, wenn Arbeitslose zum Umzug für eine neue Arbeit motiviert werden sollen. Dies schließt einen Job für den Partner, Kinderbetreuung, Schule und Wohnraum ein. Zum anderen benötigen Arbeitslose häufig finanzielle Unterstützung für Bewerbungsgespräche, zum Pendeln und für den Umzug. Ein vorhandenes Instrument ist die Umzugskostenbeihilfe, die sich als wirksamer Mobilitätsanreiz herausgestellt hat (Caliendo et al., 2015) und zu stabilerer und besser entlohnter Beschäftigung von Arbeitslosen führt. Das Instrument sollte deswegen häufiger eingesetzt und weiterentwickelt werden.

Anstatt die Abwanderung Arbeitsloser in andere Arbeitsagenturbezirke zu unterstützen, können Arbeitslose auch für vorhandene Jobs in der eigenen Region qualifiziert werden. Hierfür stehen zahlreiche Förderprogramme der Arbeitsagenturen und weiterer regionaler Akteure bereit, die stärker genutzt werden könnten. Neben Arbeitslosen können durch gezielte Ansprache und Unterstützung auch Personen aus der stillen Reserve aktiviert werden. Beispielsweise können Mütter und Väter zur frühzeitigen Berufsrückkehr motiviert werden. Dazu sind gute Beratungs- und (Kinder-)Betreuungsangebote hilfreich. Für weitere Zielgruppen wie Geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer gibt es das Programm WeGebAU (BA, 2018b), das mit dem Qualifizierungschancengesetz aktuell deutlich erweitert wurde, um Beschäftigte für den digitalen Strukturwandel fit zu machen. Hiermit können Regionen die Qualifizierung gezielt auf spezifische Branchencluster ausrichten und ihre Strukturentwicklung fördern (vgl. Kapitel 8.3.3).

3.3 Standortfaktoren stärken und Netzwerke fördern

Regionen sollten sich als attraktive Unternehmensstandorte positionieren und Netzwerkeffekte anregen. Es gibt zahlreiche Standortfaktoren von Regionen im Hinblick auf deren Attraktivität für Unternehmen als Arbeitgeber. Einigen von ihnen kommt eine besondere Bedeutung zu (Kempermann/Millack, 2018). Hierzu zählen neben der Verfügbarkeit von qualifizierten Fachkräften die Infrastrukturausstattung im Bereich von Verkehr, Informationstechnologie, Energie und Sicherheit, die Höhe der Gewerbesteuer, der

Umfang und die Qualität von Gewerbeflächen, die Schnelligkeit von Baugenehmigungen, die Gesundheitsversorgung sowie das Kinderbetreuungs- und Bildungsangebot einer Region (Henger, 2018; vgl. auch Kapitel 12 und 14).

Im Zuge der Digitalisierung kommt dem Breitbandausbau eine wachsende Relevanz zu, um Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten. Schnelles Internet ist inzwischen eine wichtige Voraussetzung für die Niederlassung neuer Einwohner und Unternehmen in einer Region und entscheidet mit über deren Wettbewerbsfähigkeit. Unternehmen, die in ihrer Region vom demografischen Wandel besonders betroffen sind, bieten sich mit der Digitalisierung große Chancen, sofern sie die Potenziale zur Automatisierung verstärkt nutzen. Hier gilt es, Unternehmen zu sensibilisieren und zu beraten, damit sie ihre Geschäftsmodelle und Prozesse frühzeitig digital ausrichten, um nachhaltig wettbewerbsfähig zu bleiben.

Regionen können mit attraktiven Standortbedingungen nicht nur die bereits ansässigen Unternehmen an sich binden, sondern auch durch gezieltes Regionalmarketing versuchen, weitere Unternehmen aus anderen Regionen oder auch Behörden und andere Verwaltungsstellen zu gewinnen. Hier ist die gemeinsame Vorgehensweise von Kommunen, Verbänden, Kammern, Bildungsanbietern, Unternehmen und weiteren Akteuren in der Region vorteilhaft. Eine Clusterbildung der regionalen Wirtschaftsstruktur ist ebenfalls von Vorteil, um sich wahrnehmbar von anderen Regionen abzugrenzen und Netzwerkeffekte zu nutzen. Dies kann insbesondere durch eine lebendige Start-up-Kultur gefördert werden. Eine Gründungsstrategie erscheint vor allem dann vielversprechend, wenn sie mit der Ansiedlung oder Neugründung von (Fach-)Hochschulen oder anderen Forschungs- und Bildungsinstitutionen regional vernetzt werden kann.

Wenn schnelles Internet und ausreichende Infrastruktur in der Fläche absehbar nicht erreichbar sind, sollten betroffene Regionen ihre vorhandenen Mittel auf zentrale Orte fokussieren, die eine Alternative zur Abwanderung in weiter entfernte Regionen bieten können und auch für Zuzüge von weiter weg attraktiv werden. Dabei gilt es, möglichst gemeinsam zu entscheiden und die Bürger einzubinden (Kröhnert et al., 2011; Henger et al., 2013). Jede ländliche Region sollte auf mindestens einen zentralen Ort hinwirken, der mit einer ausreichend großen jungen Bevölkerung auch zukünftig die Versorgung des Umlands sicherstellen kann, beispielsweise mit (mobilen) Gesundheitsdienstleistungen.

Zusammenfassung

- Junge und gut ausgebildete Menschen sind besonders mobil. Seit 2004 ziehen sie vermehrt in die Städte und gründen ihre Familien dort. In der Folge steigt auf dem Land das Durchschnittsalter und es fehlt dort zunehmend an hochqualifizierten Arbeitskräften und Schulabgängern.

- Betroffene Regionen gibt es in jedem Flächenland. In Ostdeutschland ist diese Entwicklung am weitesten fortgeschritten. Abwanderungsregionen sollten ihre Gestaltungsfreiräume und Netzwerke dafür nutzen, junge Menschen zu halten sowie Unternehmen und Arbeitskräfte anzuwerben.

- Jungen Menschen sollten die beruflichen Perspektiven in der Region frühzeitig aufgezeigt werden, um ihren Fortzug zu verhindern. Dazu ist die praxisnahe Berufsorientierung zu intensivieren.

- Unternehmen können sich durch Employer Branding als attraktive Arbeitgeber aufstellen und das lokale Arbeitsangebot für sich interessieren.

- Die Berufsschulversorgung ist zu stärken und kann zudem durch überregionale Kooperationen und E-Learning verbessert werden. Ausbildungsbewerber und Arbeitsuchende sollten stärker in ihrer Mobilität und Qualifizierung unterstützt werden.

- Netzwerke lokaler Akteure können das Regionalmarketing zur Anwerbung von Fachkräften aus dem In- und Ausland ausbauen. Die Vorzüge ländlicher Räume sollten stärker kommuniziert werden. Häufig bieten sie günstigeren Wohnraum und bessere Beschäftigungschancen.

- Regionale Branchencluster können Wirtschaftsstandorte deutlich attraktiver machen. Start-up-Förderung und die Ansiedlung von Forschungseinrichtungen können dies begünstigen.

- Der Breitbandausbau ist eine zentrale Voraussetzung zur Anwerbung und Bindung von Unternehmen und Arbeitskräften.

- Digitalisierung und Automatisierung können genutzt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und den Mangel an Arbeitskräften zu kompensieren.

- Wenn geeignete Maßnahmen innerhalb der betroffenen Regionen nicht in der Fläche umzusetzen sind, sollten sie zumindest auf zentrale Orte konzentriert werden.

Literatur

Abraham, Martin et al., 2013, Unemployment and willingness to accept job offers. Results of a factorial survey experiment, in: Journal of Labour Market Research, 46. Jg., Nr. 4, S. 283–305

BA – Bundesagentur für Arbeit, 2018a, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen nach Arbeits- und Wohnort, Deutschland, Länder und Kreise (Quartalszahlen), März 2018, https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201803/iiia6/beschaeftigung-sozbe-svb-kreise-merkmale/svb-kreise-merkmale-d-0-201803-xlsx.xlsx [14.11.2018]

BA, 2018b, Beschäftigen und Qualifizieren. Weiterbildung von Beschäftigten – Programm WeGebAU, https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba013470.pdf [17.12.2018]

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2018, Laufende Raumbeobachtung – Raumabgrenzungen. Städtischer und Ländlicher Raum, https://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen2/kreistypen_node.html [19.11.2018]

Beierle, Sarah / Tillmann, Frank / Reißig, Birgit, 2016, Jugend im Blick. Regionale Bewältigung demografischer Entwicklungen, Abschlussbericht – Projektergebnisse und Handlungsempfehlungen, Deutsches Jugendinstitut, München

Burstedde, Alexander / Risius, Paula, 2017, Fachkräfteengpässe in Unternehmen. Regionale Fachkräftesituation und Mobilität, KOFA-Studie, Nr. 2/2017, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/328843/IW-Gutachten_Regionale_Fachkraeftesituation_und_Mobilitaet.pdf [17.12.2018]

Burstedde, Alexander / Risius, Paula / Flake, Regina, 2018, Fachkräfteengpässe in Unternehmen. Kleine und mittlere Unternehmen finden immer schwerer Fachkräfte und Auszubildende, KOFA-Studie, Nr. 2/2018, https://www.kofa.de/fileadmin/Dateiliste/Publikationen/Studien/KOFA_Studie_2_2018_Fachkraefteengpaesse_KMUs_finden_immer_schwerer_Fachkraefte_und_Azubis.pdf [17.12.2018]

Caliendo, Marco / Künn, Steffen / Mahlstedt, Robert, 2015, The Return to Labor Market Mobility. An Evaluation of Relocation Assistance for the Unemployed, IZA Discussion Paper, Nr. 9183, Bonn

Eberhard, Verena / Ulrich, Joachim G., 2017, Sind Jugendliche mit starker Marktposition anspruchsvoller bei der Betriebswahl?, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 46. Jg., Nr. 4, S. 19–23

Ganesch, Franziska / Dütsch, Matthias / Struck, Olaf, 2017, Räumliche Mobilität am Arbeitsmarkt. Einfluss- und Erfolgsfaktoren, Universität Bamberg – Arbeitswissenschaft, Working Paper, Nr. 21, Bamberg

Gei, Julia / Eberhard, Verena, 2017, Die Bedeutung des Betriebs bei der Suche nach einer Ausbildungsstelle. Ergebnisse der BA/BIBB-Bewerberbefragung 2016, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Datenreport zum Berufsbildungsbericht, Bonn, S. 260–265

Hackel, Monika et al., 2017, Berufsschule im dualen System. Daten, Strukturen, Konzepte, Bundesinstitut für Berufsbildung, Wissenschaftliche Diskussionspapiere, Nr. 185, Bonn

Henger, Ralph, 2018, Wachsende Großstädte. Mehr Bevölkerung verlangt auch mehr Wohnungsbau, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg., Nr. 21, S. 23–25

Henger, Ralph / Oberst, Christian, 2019, Alterung der Gesellschaft im Stadt-Land-Vergleich, IW-Kurzbericht, Nr. 16/2019, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2019/IW-Kurzbericht_2019_Alterung_der_Gesellschaft.pdf [13.3.2019]

Henger, Ralph / Schier, Michael / Voigtländer, Michael, 2013, Wohnungsleerstand. Eine wirtschaftspolitische Herausforderung, IW-Positionen, Nr. 62, Köln

Kempermann, Hanno / Millack, Agnes, 2018, Digitale Regionen in Deutschland, in: IW-Trends, 45. Jg., Nr. 1, S. 49–66

KOFA – Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung, 2018, Überregionale Rekrutierung von Fachkräften, https://www.kofa.de/mitarbeiter-finden-und-binden/mitarbeiter-finden/rekrutierungsverfahren/ueberregionale-rekrutierung [17.12.2018]

Kröhnert, Steffen / Kuhn, Eva / Karsch, Margret / Klingholz, Reiner, 2011, Die Zukunft der Dörfer. Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin

Matthes, Stephanie / Ulrich, Joachim G., 2016, Mobilität von Auszubildenden, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Datenreport zum Berufsbildungsbericht, Bonn, S. 96–101

Matthes, Stephanie / Ulrich, Joachim G., 2018, Löst mehr Mobilität die Passungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt?, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 47. Jg., Nr. 3, S. 6–7

Milbert, Antonia, 2017, Wie viel (Re-)Urbanisierung durchzieht das Land?, BBSR-Analysen KOMPAKT, Nr. 7/2017, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2017/ak-06-2017-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [9.1.2019]

Reichelt, Malte / Abraham, Martin, 2015, Occupational and regional mobility as substitutes. A new approach to understanding job changes and wage inequality, IAB Discussion Paper, Nr. 14, Nürnberg

Risius, Paula / Schuster, Florian / Voigtländer, Michael, 2018, Wohnen und Arbeiten in Deutschland, IW-Kurzbericht, Nr. 52/2018, Köln

Röhl, Klaus-Heiner / Schröder, Christoph, 2017, Regionale Armut in Deutschland. Risikogruppen erkennen, Politik neu ausrichten, IW-Analysen, Nr. 113, Köln

Simons, Harald / Weiden, Lukas, 2015, Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster, https://web.gdw.de/uploads/pdf/publikationen/GdW_Studie_Schwarmstaedte_Endbericht.pdf [18.12.2018]

Statistisches Bundesamt, 2018a, Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland 1991 bis 2017, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/WanderungenAlle.html [29.11.2018]

Statistisches Bundesamt, 2018b, Zusammengefasste Geburtenziffer nach Kalenderjahren, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Geburten/Tabellen/GeburtenZiffer.html [17.12.2018]

Thünen-Institut, 2013, Median-Erreichbarkeit des nächsten Supermarkts oder Discounter pro Gemeinde, https://www.thuenen.de/media/_processed_/7/6/csm_16_gemeinden_suma_or_disc_erreichbarkeit_2_web_cce083b5ed.png [21.11.2018]

Kapitel 9

Regionale Verteilung der Zuwanderung

Wido Geis-Thöne

1 Bedeutung der Zuwanderung für die regionale Entwicklung 170

2 Förderung der erwerbsorientierten Zuwanderung 174

3 Verteilung der Integrationslasten 176

Zusammenfassung 179

Literatur 180

1 Bedeutung der Zuwanderung für die regionale Entwicklung

Zuwanderung kann einen zentralen Beitrag dazu leisten, den negativen Effekten des demografischen Wandels in den Regionen Deutschlands entgegenzutreten. Neben den Geburten und Sterbefällen wirken sich nämlich nur die Wanderungsbewegungen auf den Bevölkerungsstand an sich aus. Zudem sind die meisten der Personen, die aus dem Ausland nach Deutschland kommen, vergleichsweise jung. So entfielen 90,3 Prozent der Nettozuwanderung von Ausländern in den Jahren 2013 bis 2017 auf Personen unter 45 Jahren (Statistisches Bundesamt, 2018; eigene Berechnungen). Dabei lag der Anteil der Minderjährigen bei 23,3 Prozent, der der jungen Erwachsenen im typischen Ausbildungsalter bis 24 Jahre bei 24,3 Prozent und der der 25- bis 44-Jährigen bei 42,8 Prozent.

Differenziert man nach Regionen, haben vor allem die größeren Städte und die wirtschaftlich besonders erfolgreichen Regionen in Süddeutschland durch die Zuwanderung von Ausländern an Bevölkerung gewonnen (Abbildung 9.1). Hingegen sind nur sehr wenige Personen in die besonders vom demografischen Wandel betroffenen ländlichen Gebiete in Ostdeutschland und in Nordbayern gekommen. Dabei handelt es sich bei den in Abbildung 9.1 ausgewiesenen Zahlen um die Summen aus der Nettozuwanderung aus dem Ausland und den anderen Kreisen im Inland. Dass Letztere mitberücksichtigt werden, ist nicht Standard, aber wichtig, um kein verzerrtes Bild zu erhalten. Insbesondere im Kontext der Erstaufnahme von Geflüchteten sind in den letzten Jahren nämlich viele Personen aus dem Ausland zunächst in Städte und Gemeinden gekommen, in denen sie sich nicht längerfristig aufgehalten haben. Nähme man die Sekundärmigration nicht mit in den Blick, würden diese Zuwanderer letztlich falschen Zielregionen zugeschrieben.

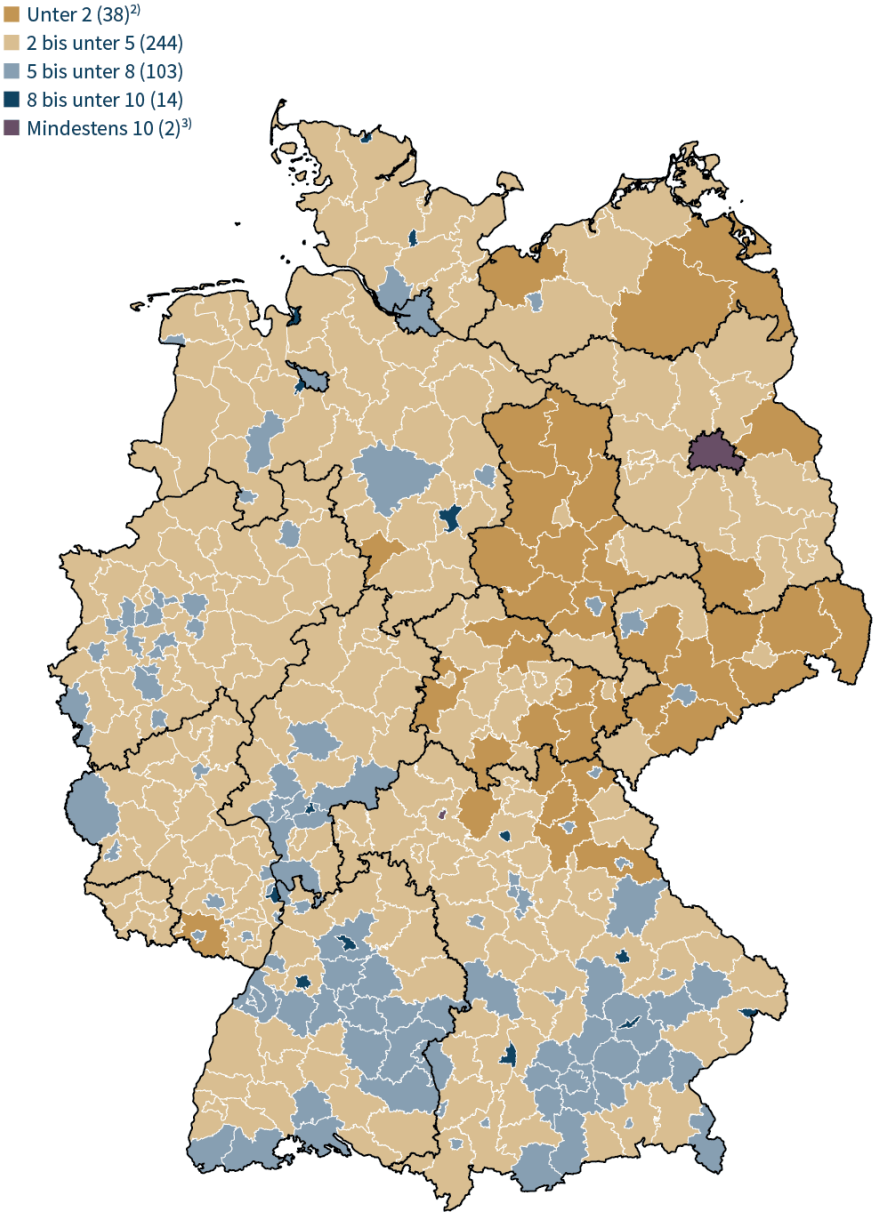
Auf den ersten Blick könnte man argumentieren, dass für die regionale Entwicklung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels eine stärkere Zuwanderung immer besser ist, zumindest wenn man von den wenigen noch stark wachsenden Boomregionen absieht. Dies ist jedoch nur der Fall, wenn die Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft auch gelingt. Bleiben diese hingegen längerfristig ohne Erwerbstätigkeit, entstehen den öffentlichen Haushalten substanzielle Mehrkosten für Transferleistungen, denen keine entsprechenden Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben gegenüberstehen. Obschon das Arbeitslosengeld II vom Bund getragen wird, müssen die Kommunen dabei etwa für die Kosten der Unterbringung aufkommen. Auch für die Asylbewerberleistungen und die Sozialhilfe sind sie zuständig. Treten bei der Integration in die deutsche Gesellschaft Schwierigkeiten auf, belastet dies nicht nur das soziale Klima in den Städten und Gemeinden, sondern kann auch in den Bereichen Jugendhilfe und Sozialarbeit zu substanziellen Mehrbelastungen für die Kommunen führen.

Dabei ist es in den letzten Jahren einigen deutschen Regionen gelungen, sehr viele Zuwanderer zu gewinnen, denen es leicht gefallen sein dürfte, am Arbeitsmarkt und in der

Zuwanderung von Ausländern

Abbildung 9.1

Nettozuwanderung in 401 Landkreise und kreisfreie Städte von 2013 bis 2017, in Prozent der Bevölkerung[1)]



1) Stand: 31.12.2012.
2) Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte in Klammern.
3) Berlin und Schweinfurt. In Schweinfurt befindet sich eine große (Erst-)Aufnahmeeinrichtung für Geflüchtete.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/dZdKLPJXPJc4c5x
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2018; eigene Berechnungen

Gesellschaft Fuß zu fassen. In anderen Regionen haben sich indessen in höherem Maße Personen angesiedelt, bei denen in der Regel größere Integrationsanstrengungen notwendig sind. Dies wird deutlich, wenn man die Bevölkerungsanteile der Erwerbsmigranten und der Geflüchteten aus Drittstaaten gegenüberstellt (Abbildung 9.2). Erstere können in der Regel nur mit einem bestehenden Arbeitsvertrag nach Deutschland einreisen, sodass eine gelingende Arbeitsmarktintegration von vornherein gesichert ist. Bei Letzteren handelt es sich neben den nachziehenden Familienangehörigen um die einzige Zuwanderergruppe, die direkt nach der Einreise Zugang zu staatlichen Transferleistungen hat. Allerdings bleiben die Asylbewerber in Abbildung 9.2 unberücksichtigt, da sie im Kontext der zentralisierten Erstaufnahme in der Regel zunächst noch nicht an ihrem endgültigen Wohnort leben. Zudem wurde für die beiden Gruppen eine unterschiedliche Skalierung gewählt, da in den letzten Jahren insgesamt sehr viel mehr Geflüchtete als Erwerbsmigranten aus Drittstaaten ins Land gekommen sind.

Abbildung 9.2 folgend, lassen sich die Regionen mit stärkerer Zuwanderung in drei Typen untergliedern:

- **Typ 1** – Regionen, die die verschiedenen Zuwanderergruppen gleichermaßen anziehen. Dazu zählen vor allem die größeren Städte wie Berlin, Hamburg und Köln;

- **Typ 2** – Regionen, die in besonderem Maße erwerbsorientierte Zuwanderer gewinnen. Hierunter fallen vor allem die wirtschaftsstarken Gebiete im Süden wie die Großräume München, Stuttgart, Rhein-Neckar und Rhein-Main;

- **Typ 3** – Regionen, in denen sich vorwiegend Zuwanderer mit größerem Integrationsbedarf niederlassen. Diese Gebiete finden sich vorwiegend in Nord- und Westdeutschland. Dazu gehören große Teile des Ruhrgebiets.

Zu Typ 3 ist anzumerken, dass es neben den Geflüchteten noch weitere Zuwanderergruppen mit besonderen Integrationsbedarfen gibt. Dies gilt etwa für Ehepartner mit niedrigem Bildungsstand, die im Kontext des Familiennachzugs nach Deutschland kommen, und für geringqualifizierte Personen aus anderen EU-Ländern mit unsicheren Arbeitsverhältnissen. Wie sich diese Gruppen hierzulande regional verteilen, lässt sich auf Grundlage der verfügbaren Zahlen nicht treffsicher nachzeichnen. Die anekdotische Evidenz deutet allerdings darauf, dass sie sich in denselben Gebieten konzentrieren könnten wie die Geflüchteten.

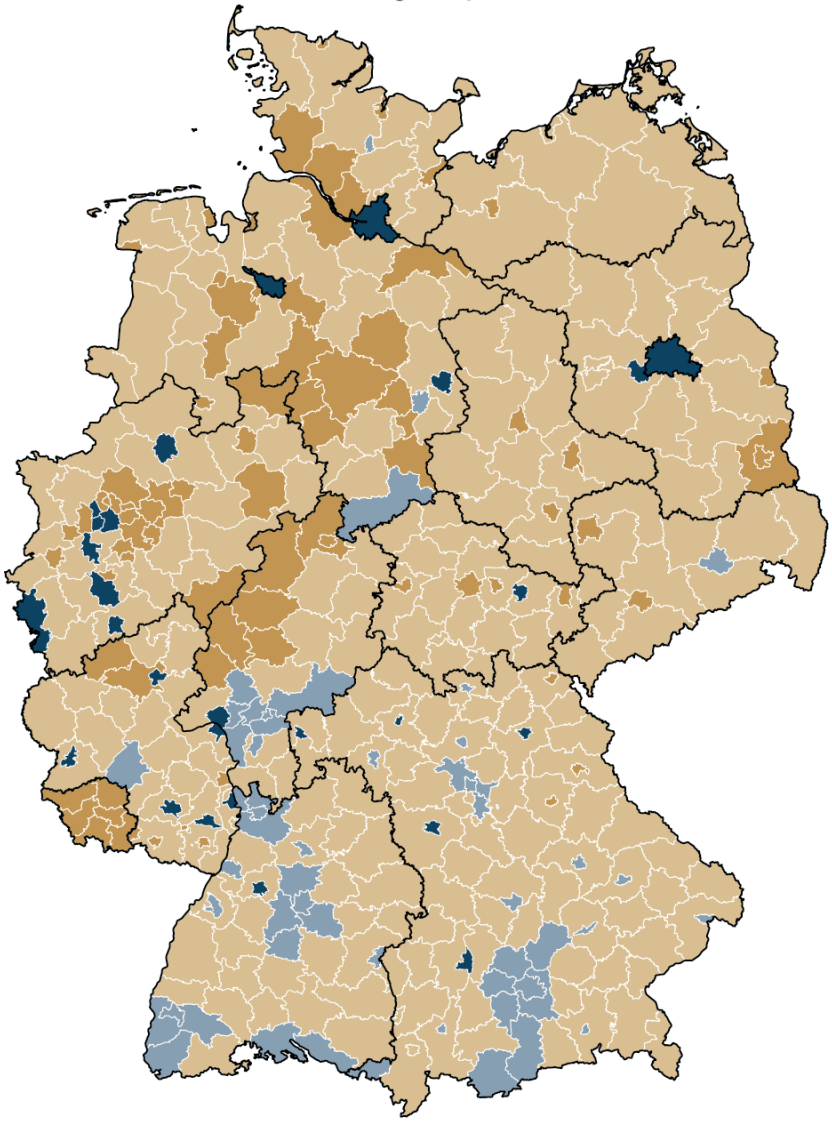
Behält man die in Kapitel 5 dargestellten regionalen Entwicklungen im Blick, muss konstatiert werden, dass die Zuwanderung die regionalen Divergenzen aktuell sogar noch vergrößert. So können die vom demografischen Wandel besonders betroffenen Regionen insgesamt kaum Zuwanderer gewinnen, um ihre Bevölkerungsentwicklung zu stabilisieren. Gleichzeitig kommen in die demografiestärkeren, wirtschaftsschwachen Regionen besonders viele Zuwanderer, die sich am deutschen Arbeitsmarkt sehr schwertun und

Regionale Verteilung der Zuwanderung

Abbildung 9.2

Anerkannte und geduldete Geflüchtete und Erwerbsmigranten aus Drittstaaten in 401 Landkreisen und kreisfreien Städten am 31.12.2017, in Prozent der Bevölkerung[1)]

- Über 150 Geflüchtete und über 20 Erwerbsmigranten je 10.000 Einwohner (27)[2)]
- Unter 150 Geflüchtete und über 20 Erwerbsmigranten je 10.000 Einwohner (52)
- Über 150 Geflüchtete und unter 20 Erwerbsmigranten je 10.000 Einwohner (80)
- Unter 150 Geflüchtete und unter 20 Erwerbsmigranten je 10.000 Einwohner (242)



1) Stand: 31.12.2016. 2) Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte in Klammern.
Keine Differenzierung nach Kreisen für das Saarland sowie zwischen Stadt und Landkreis Kassel und Stadt Cottbus und Landkreis Spree-Neiße.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/mRYLMFYWap6jAFq
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2018; eigene Berechnungen

vergleichsweise große Unterstützungsbedarfe haben. Hingegen ziehen die erwerbsorientierten Zuwanderer, die wichtige Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung im Land geben können, vorwiegend in die Regionen, die ohnehin demografie- und wirtschaftsstark sind.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst dargestellt, was getan werden könnte, um die erwerbsorientierte Zuwanderung in die demografie- und wirtschaftsschwächeren Räume zu fördern. Daraufhin wird diskutiert, wie die Belastungen, die durch die Aufnahme besonders integrationsbedürftiger Zuwanderer entstehen, gleichmäßiger verteilt werden könnten.

2 Förderung der erwerbsorientierten Zuwanderung

Die erwerbsorientierte Zuwanderung kann grundsätzlich auf zwei Wegen erfolgen. Zum einen können bereits fertig ausgebildete Fachkräfte ins Land kommen und hier direkt erwerbstätig werden. Zum anderen können junge Menschen aber auch zunächst einen Teil ihrer Ausbildung in Deutschland absolvieren und dann erst am deutschen Arbeitsmarkt aktiv werden. Dabei bedeutet Zuwanderung über das Bildungssystem nach aktuellem Stand im Wesentlichen Zuwanderung über die Hochschulen. So wurden im Jahr 2017 rund 103.600 Aufenthaltstitel an Studierende aus Drittstaaten beziehungsweise dem Ausland, aber nur 6.000 an Schüler und 8.400 an Auszubildende erteilt (BAMF, 2018).

Da ein Studium nur an Orten möglich ist, die auch Hochschulstandorte sind, beschränkt sich die Bildungszuwanderung zunächst fast zwangsweise auf die größeren Städte. Dennoch kann auch der ländliche Raum profitieren, da viele der ausländischen Studierenden, die sich für einen Verbleib in Deutschland entscheiden, nach Abschluss ihrer Prüfungen in andere Regionen weiterwandern. Ganz anders stellt sich die Lage bei der beruflichen Bildung dar. Hier kann die Ausbildung vor Ort erfolgen. Die zur Ausbildung ins Land kommenden jungen Menschen benötigen aber bessere Zugangswege und Unterstützungsangebote, um erfolgreich zu sein.

Zu beiden Formen der erwerbsorientierten Zuwanderung ist anzumerken, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für EU-Bürger und Gleichgestellte, also Isländer, Liechtensteiner, Norweger und Schweizer, grundlegend von denen für Personen aus Drittstaaten unterscheiden. So können Erstere im Rahmen der Freizügigkeit mit den Ausweisdokumenten aus ihren Herkunftsländern nach Deutschland kommen und hier jedwede Erwerbstätigkeit und jedweden Bildungsgang aufnehmen, ohne zusätzliche Dokumente beantragen zu müssen. Der gesamte zuwanderungsrechtliche Rahmen und die zugehörigen bürokratischen Verfahren sind für sie also irrelevant. Zudem sind sie, anders als die Drittstaatenangehörigen, Inländern am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem

weitestgehend gleichgestellt. Welche Auswirkungen das hat, wird bei den zulassungsbeschränkten Studiengängen an den Hochschulen besonders deutlich. Hier konkurrieren die EU-Bürger im Numerus-clausus- oder sonstigen Auswahlverfahren mit den Inländern um die regulären Studienplätze, während für die Drittstaatenangehörigen gesonderte Kontingente vorgehalten werden.

Betrachtet man den zuwanderungsrechtlichen Rahmen für fertig ausgebildete Fachkräfte, so sieht dieser in Deutschland, anders als etwa in Kanada, keine Differenzierung nach Zielregion vor. Allerdings sind die Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit grundsätzlich an bestehende Arbeitsverträge geknüpft, sodass das Zuwanderungsrecht dennoch die Möglichkeit bietet, Fachkräfte sehr gezielt für einzelne Regionen in Deutschland anzuwerben.

An der Administration der Verfahren sind eine ganze Reihe unterschiedlicher Behörden beteiligt. Zentrale Kompetenzen liegen jedoch bei den Ausländerbehörden, die in der Regel bei den kreisfreien Städten und Landkreisen angesiedelt sind (Geis et al., 2016). Vor dem starken Zuzug von Geflüchteten in den Jahren 2015 und 2016 wurde intensiv darüber diskutiert, wie aus den Ausländerbehörden „Willkommensbehörden“ werden können (BBSR, 2014). Als beispielhaft galt und gilt dabei das „Hamburg Welcome Center“, das alle kommunalen Services für Fachkräfte und Studierende aus dem Ausland bündelt und ihnen diese getrennt von den anderen Zuwanderergruppen, wie den Geflüchteten, anbietet. Als Blaupause für die besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen mit viel geringeren Zuwandererzahlen ist es angesichts von deren insgesamt viel kleiner dimensionierten kommunalen Verwaltungsstrukturen allerdings nicht geeignet. Dennoch sind auch hier Verbesserungen der Servicequalität für Fachkräfte aus Drittstaaten möglich und wünschenswert. Beispielsweise können für diese spezifische Sprechzeiten außerhalb der typischen Kernarbeitszeiten, also etwa am frühen Abend, angeboten werden.

So wichtig eine gelebte Willkommenskultur vor Ort dafür ist, dass sich Fachkräfte aus dem Ausland in einer Region wohlfühlen und langfristig sesshaft werden, nützt sie wenig, wenn diese erst gar nicht hierhin kommen. Daher sollte die qualifizierte Zuwanderung in die besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen auch gezielt gefördert werden. Wichtige Ansatzpunkte sind dabei:

- **Gezieltes Regionalmarketing.** Insbesondere die ländlicheren Regionen in Deutschland sind im Ausland zumeist weitgehend unbekannt. Sollen Personen für einen Zuzug hierher gewonnen werden, muss ihnen also in der Regel zunächst aufgezeigt werden, wie hoch die Lebensqualität hier ist.

- **Ansprechende Informationsangebote für zuwanderungsinteressierte Fachkräfte.** Die verfügbaren Informationen über Zuwanderungsmöglichkeiten und Erwerbs- und Karriereperspektiven können Wanderungsentscheidungen stark beeinflussen. Wollen

Regionen Zuwanderer gewinnen, sollten sie diesen daher unbedingt passende Informationsangebote zur Verfügung stellen. Dabei müssen sie diese nicht komplett selbst entwickeln. Sie können bei nicht regionsspezifischen Themen auf Angebote des Bundes, wie die Online-Plattform „Make it in Germany“, zurückgreifen oder verweisen und diese lediglich um Informationen zu Leben und Arbeiten in der Region ergänzen.

- **Gezielte Anwerbung von Fachkräften im Ausland.** Regionale Akteure, wie Verbände und Wirtschaftsförderungsgesellschaften, können die ortsansässigen Unternehmen gezielt bei der Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland unterstützen. Insbesondere können sie Auftritte bei Jobbörsen in relevanten Herkunftsländern organisieren und die für eine Besetzung durch Fachkräfte aus dem Ausland infrage kommenden offenen Stellen bündeln.

Eine derartige gezielte Ansprache ist auch wichtig, wenn Zuwanderer über die Hochschule für einen Zuzug in die Region gewonnen werden sollen. Allerdings kann sie in diesem Fall an den Hochschulen in Deutschland erfolgen. Zudem kann den Studierenden aus dem Ausland durch gezielte Praktikumsangebote und Ähnliches ermöglicht werden, die Region bereits während des Studiums kennenzulernen. Derartige Maßnahmen können auch sinnvoll sein, um inländische Studierende aus anderen Regionen zu gewinnen.

Obschon die zukünftigen Wanderungsbewegungen für die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in den demografieschwachen Regionen entscheidend sein werden, sollten die Potenziale einer Förderung der Erwerbszuwanderung nicht überschätzt werden. So ist die Zahl der gut ausgebildeten und wanderungsbereiten Fachkräfte international begrenzt und es herrscht ein zunehmender Wettbewerb um diese Talente. Dabei haben die großen Metropolen den Vorteil, dass sie mit ihrem urbanen Charakter und ihrer internationalen Bekanntheit punkten können. Vor diesem Hintergrund besteht für die demografieschwachen Regionen de facto auch keine Gefahr eines Zuviels an qualifizierter Zuwanderung. Der limitierende Faktor ist vielmehr, dass die für die Förderung der Erwerbszuwanderung einsetzbaren Mittel begrenzt sind.

3 Verteilung der Integrationslasten

Für die Verteilung der Integrationslasten wäre es vorteilhaft, wenn sich die Zuwanderer mit besonders großem Integrationsbedarf entweder verstärkt in den wirtschaftsstarken Gebieten niederlassen oder sich zumindest gleichmäßiger auf die verschiedenen Regionen verteilen würden. Vor diesem Hintergrund wurden im Jahr 2016 die Beschränkungen bei der Wohnortwahl für Geflüchtete ausgeweitet. Seitdem kann auch noch bis zu drei Jahre nach ihrer Anerkennung eine Wohnsitzauflage gelten, die regelt, wohin sie ziehen oder nicht ziehen dürfen. Dennoch ist Deutschland von einer gleichmäßigen Verteilung

der Geflüchteten weit entfernt. Ein Grund hierfür ist, dass die Erstverteilung je nach Herkunftsland unterschiedlich erfolgt, da sie sich nach den jeweiligen Spezialisierungen der für die Asylverfahren zuständigen Außenstellen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge richtet (Geis/Orth, 2016). Auch setzen die dezentral organisierten Ausländerbehörden, die unter anderem beim Thema Duldung zuständig sind, die rechtlichen Bestimmungen zum Teil sehr unterschiedlich um. Zudem wandern viele Geflüchtete, sobald es ihnen möglich ist, in Regionen, in denen bereits größere Gemeinschaften aus ihren Herkunftsländern leben.

Für alle anderen Zuwanderergruppen sind ähnliche Vorgaben zur Wohnortwahl kaum vorstellbar, sodass die regionale Verteilung der Zuwanderer mit besonderem Integrationsbedarf letztlich als gegeben hingenommen werden muss. Denkbar wäre allerdings eine gezielte Vermittlung der betreffenden Personen in Arbeit und Ausbildung auch außerhalb der aktuellen Wohnregion. Auch wäre es sinnvoll, wenn sie gezielt darüber informiert würden, wie sich ihre Einkommens- und Karrierepotenziale in anderen Regionen darstellen. Die Potenziale derartiger Ansätze dürften allerdings sehr begrenzt sein.

Eine bessere Verteilung der Integrationslasten kann auch dadurch erreicht werden, dass die Kommunen, die besonders viele Zuwanderer mit hohem Integrationsbedarf aufnehmen, finanziell entlastet werden. Dies wäre etwa durch eine gezielte Mittelzuweisung von Bund und Ländern möglich, wie sie im Kontext der Flüchtlingsunterbringung bereits erfolgt. Grundvoraussetzung hierfür wäre allerdings ein treffsicherer Indikator für die Integrationslasten. Dabei lassen sich vor dem Hintergrund unterschiedlicher Buchhaltungssystematiken derzeit noch nicht einmal die Ausgaben der Kommunen im Zusammenhang mit den Geflüchteten sinnvoll miteinander vergleichen (Boockmann et al., 2018).

Soll die Integration der Zuwanderer gelingen, muss an verschiedenen Stellen angesetzt werden. Insbesondere sind dies die:

- Förderung des Spracherwerbs,
- Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Nachqualifizierung,
- Ausbildung und Berufsorientierung,
- Integration von Kindern in Schulen und Betreuungseinrichtungen,
- Förderung des Miteinanders zwischen Zuwanderern und Einheimischen.

Die entsprechenden Maßnahmen können größtenteils, wie die Integrationskurse, auch vom Bund oder den Ländern getragen werden. Damit werden vor allem die Kommunen entlastet, die viele besonders integrationsbedürftige Zuwanderer aufnehmen, und die Lastenverteilung erfolgt insgesamt gleichmäßiger.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Integrationsförderung nicht nur notwendig ist, um den negativen Folgen einer schlechten Integration, wie der Bildung abgeschlossener ethnischer Gemeinschaften am Rande der Gesellschaft, zu begegnen. Sie kann auch helfen, zugewanderte Fachkräfte langfristig in der Region zu halten. Das ist von großer Bedeutung, wenn die Zuwanderung einen substanziellen Beitrag dazu leisten soll, der Überalterung in den besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen entgegenzuwirken.

Zusammenfassung

- Die Zuwanderung von Menschen aus dem Ausland kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Altersstruktur in den besonders vom demografischen Wandel negativ betroffenen Regionen zu stabilisieren. Allerdings haben diese in den letzten Jahren kaum Zuwanderer gewonnen.

- Gelingt die Integration in den Arbeitsmarkt, kann Zuwanderung zudem die wirtschaftliche Entwicklung einer Region stärken. Dabei ziehen die besonders arbeitsmarktnahen Erwerbszuwanderer aus Drittstaaten heute zu großen Teilen in die wirtschaftlichen Zentren im Süden.

- Hingegen lassen sich in den wirtschaftsschwächeren Städten in Nord- und Westdeutschland relativ viele Geflüchtete nieder.

- Insgesamt verstärkt Zuwanderung die bestehenden regionalen Divergenzen derzeit tendenziell sogar noch.

- Damit auch die demografieschwachen Regionen mehr von Zuwanderung profitieren, müssen sie gezielt Fachkräfte aus dem Ausland ansprechen und für einen Zuzug gewinnen. Als Zielgruppe sollten sie dabei Studierende aus dem Ausland einbeziehen, die an einer deutschen Hochschule ihren Abschluss machen.

- Um die Kommunen, die besondere Integrationsleistungen erbringen, finanziell zu entlasten, sind gezielte Zuweisungen von Bund und Ländern wünschenswert. Dies setzt eine treffsichere Erfassung der Integrationslasten voraus, die allerdings auf Basis der aktuell verfügbaren Daten nicht möglich ist.

Literatur

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2018, Wanderungsmonitoring. Erwerbsmigration nach Deutschland, Bericht für das Jahr 2017, Nürnberg

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2014, Wie können Kommunen für qualifizierte Zuwanderer attraktiv werden?, BBSR-Online-Publikation, Nr. 10/2014, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2014/DL_ON102014_neu.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [10.12.2018]

Boockmann, Bernhard / Klee, Günther / Scheu, Tobias, 2018, Ausgaben im Zusammenhang mit Geflüchteten. Eine Untersuchung der Ausgabenstrukturen in acht ausgewählten Kommunen, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Geis, Wido / Nintcheu, J. Michaelle / Vogel, Sandra, 2016, Fachkräfte für Deutschland. Potenziale einer gesteuerten Zuwanderung, IW-Analysen, Nr. 105, Köln

Geis, Wido / Orth, Anja K., 2016, Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus, Gutachten für die Robert Bosch Stiftung, Köln

Statistisches Bundesamt, 2018, GENESIS-Online Datenbank, Ausländerstatistik, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online [13.9.2018]

Kapitel 10

Innovationskraft für die Regionen

Oliver Koppel / Axel Plünnecke

1	Innovationskraft und räumliche Entwicklung	182
2	MINT-Fachkräftesicherung als Basis der Innovationskraft	182
2.1	Regionale Unterschiede bei der Fachkräftesicherung durch Zuwanderung	183
2.2	Die Rolle der Hochschulen	185
3	Forschung und Gründungen	186
3.1	Regionale Unterschiede im Innovationsbereich	187
3.2	Forschungs- und Gründungsförderung	188
4	Die Herausforderung der Digitalisierung	189
4.1	Regionale Unterschiede bei Patenten und IT-Experten	189
4.2	Handlungsoptionen	192
Zusammenfassung		194
Literatur		195

1 Innovationskraft und räumliche Entwicklung

Erklärungsansätze für räumliche Verteilungsmuster bietet die Neue Ökonomische Geografie (Krugman, 1991, 484, vgl. auch Kapitel 1). Demnach können sogenannte Agglomerationskräfte eine räumliche Konzentration von ökonomischen Aktivitäten fördern. Unternehmen konzentrieren sich räumlich, um die Durchschnittskosten über eine Steigerung der Produktionsmenge zu senken (Economies of Scale, Shearmur/Polèse, 2007, 457). Daneben können Verflechtungseffekte zwischen Betrieben verschiedener Branchen und bei unterschiedlichen Aktivitäten auftreten (Rosenthal/Strange, 2003, 386). Spill-over-Effekte (Ausstrahlungseffekte) können dazu führen, dass auch benachbarte Regionen von dieser Ballung profitieren (Kropp/Schwengler, 2011).

Im Folgenden werden die für die Innovationskraft vor Ort entscheidenden Faktoren – die Verfügbarkeit von Fachkräften im MINT-Bereich (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik), Forschungsaktivitäten und innovationsrelevante Gründungen (Berger et al., 2017) – sowie die Herausforderungen der Digitalisierung näher betrachtet. Nach der Beschreibung jeweiliger regionaler Herausforderungen werden Handlungsempfehlungen abgeleitet.

2 MINT-Fachkräftesicherung als Basis der Innovationskraft

Für erfolgreiche Innovationsaktivitäten sind innovationsrelevante Arbeitskräfte wie solche mit einer MINT-Qualifikation und die Rahmenbedingungen für eigene Forschungsanstrengungen von Bedeutung (Erdmann et al., 2012). Ein höheres Angebot an Fachkräften mit MINT-Qualifikation führt über zusätzliche Innovationen zu einer steigenden Totalen Faktorproduktivität (Dakhli/De Clercq, 2004; Aghion/Howitt, 2006). Eine enge Wirkungskette zwischen einer höheren MINT-Dichte (Beschäftigung von MINT-Arbeitskräften relativ zu allen Erwerbstätigen in einer Branche), einer höheren Forschungsneigung und höheren Innovationserfolgen lässt sich für Deutschland auf Ebene der Branchen zeigen (Anger et al., 2018). Der Einsatz und die Verfügbarkeit von MINT-Fachkräften stärken darüber hinaus industrielle Cluster. Winters (2013) zeigt für Regionen, dass ein hoher Anteil an MINT-Beschäftigten kräftige regionale Wachstumsimpulse bewirkt.

Nicht nur für die Volkswirtschaft insgesamt, sondern auch innerhalb der Branchen sind MINT-Qualifikationen für Forschung und Innovationen besonders wichtig. So betrug die Anzahl an Erwerbstätigen in den Forschungsabteilungen (Entwicklung, Konstruktion, Forschung, Design, Musterbau) in Deutschland im Jahr 2015 insgesamt 1.344.800. Davon hatten 1.113.400 eine MINT-Qualifikation. Der MINT-Anteil lag folglich bei 82,8 Prozent (Tabelle 10.1). Von den Erwerbstätigen im Forschungsbereich wiederum waren 200.300

Erwerbstätige in Forschungsabteilungen
im Jahr 2015 nach Qualifikation und Herkunft

Tabelle 10.1

	Alle Branchen	Darunter: mit eigener Migrationserfahrung	
		Absolut	Anteil, in Prozent
MINT-Fachrichtung	1.113.400	167.300	15,0
Sonstige Fachrichtung	231.400	33.100	14,3
Insgesamt	1.344.800	200.300	14,9
MINT-Anteil, in Prozent	82,8	83,5	

Quellen: Anger et al., 2018; eigene Berechnungen

Zuwanderer, was einem Anteil an allen in Forschungsabteilungen erwerbstätigen Personen von 14,9 Prozent entsprach.

Wenn Deutschland das im Koalitionsvertrag genannte Ziel von 3,5 Prozent Forschungsausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) erreichen möchte, würde der Bedarf an MINT-Kräften weiter zunehmen. Allein die Anzahl der MINT-Erwerbstätigen in Forschungsabteilungen müsste um etwa 220.000 Personen wachsen (Anger et al., 2018).

2.1 Regionale Unterschiede bei der Fachkräftesicherung durch Zuwanderung

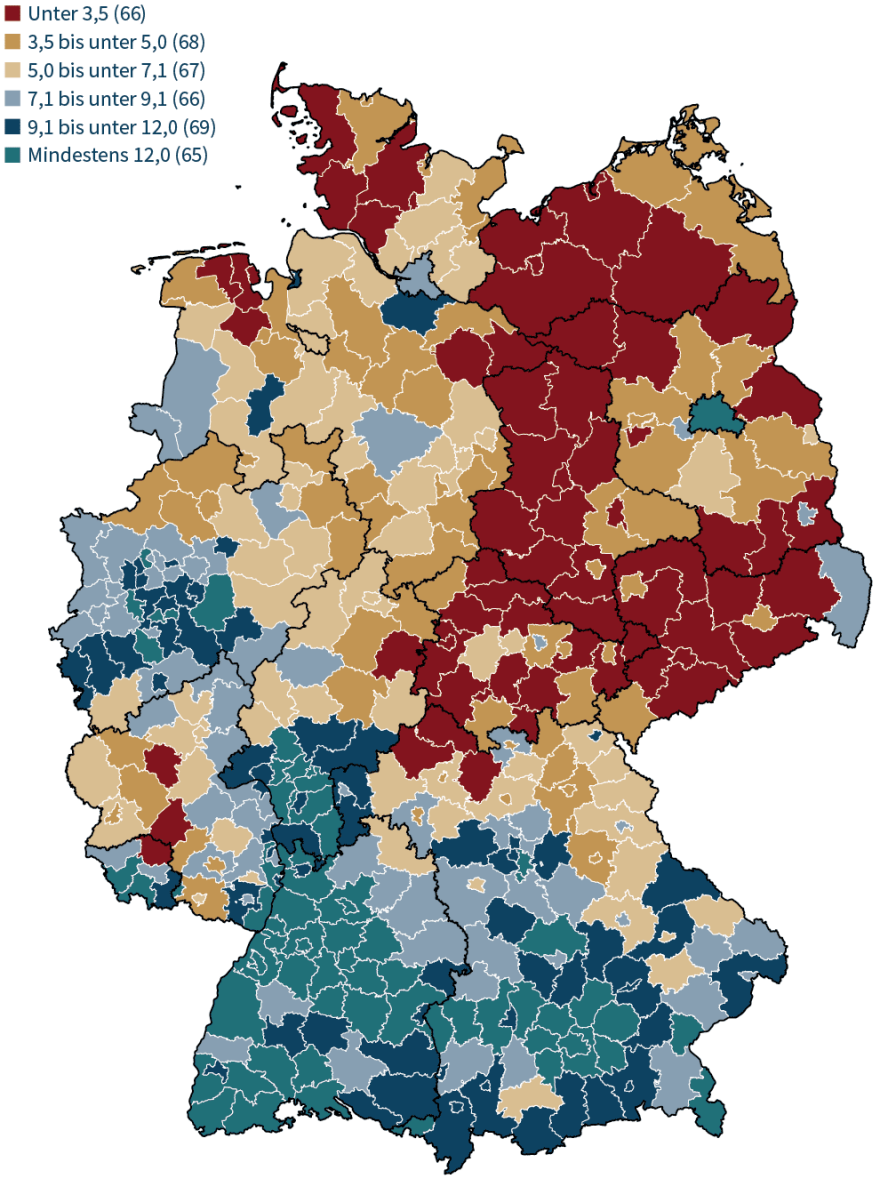
In den letzten Jahren konnte der gestiegene Bedarf an MINT-Fachkräften in Deutschland zum Teil durch die höhere Erwerbstätigkeit von älteren Menschen gedeckt werden. So legte die Erwerbstätigenquote der 60- bis 64-jährigen MINT-Akademiker von 62,9 Prozent im Jahr 2011 auf 72,3 Prozent im Jahr 2016 und damit um gut 9 Prozentpunkte zu. Auch bei den beruflich qualifizierten Fachkräften zeigte sich im selben Fünfjahreszeitraum eine Zunahme der Erwerbstätigenquote, hier von 44,9 auf 56,2 Prozent. Allein diese Anstiege der Erwerbstätigenquoten bei Älteren haben schon dazu geführt, dass zusätzliche 145.800 beruflich qualifizierte MINT-Fachkräfte und 28.100 MINT-Akademiker im Jahr 2016 erwerbstätig waren. Diese Potenziale an weiteren Erwerbstätigen dürften in der Zukunft geringer werden.

Trotz der Zunahme bei den Älteren sind die Engpässe in den MINT-Berufen in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Im Jahr 2018 erreichten sie neue Rekordstände. Die Engpässe würden jedoch noch größer ausfallen, wenn nicht das MINT-Beschäftigungswachstum von ausländischen Arbeitnehmern zwischen dem vierten Quartal 2012 und dem ersten Quartal 2018 überproportional hoch gewesen wäre. Wäre die Beschäftigung von Ausländern seit Anfang 2013 nur in der geringen Dynamik wie die Beschäftigung von Deutschen gestiegen, würde die Fachkräftelücke heute um rund 173.600 Personen höher ausfallen und damit einen Wert von deutlich über 500.000 MINT-Kräften erreichen (Anger et al., 2018). Im Bereich der MINT-Facharbeiter hat die Gesamtzahl der Beschäftigten von Ende 2012 bis Anfang 2018 um rund 150.000 zugelegt. 78 Prozent der Zunahme entfielen

MINT-Fachkräftesicherung durch ausländische Arbeitnehmer

Abbildung 10.1

Anteil ausländischer Beschäftigter an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in MINT-Berufen in 401 Landkreisen und kreisfreien Städten, in Prozent



Stichtag: 31. März 2018; Einteilung nach Sextilen.
Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte in Klammern.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/aAPBc4Q8NnMkPZ3
Quellen: BA, 2018; eigene Berechnungen

auf ausländische Beschäftigte (eigene Berechnungen auf Basis von BA, 2018). Ohne Zuwanderung hätte es folglich nicht die Beschäftigungsdynamik gegeben, die für das Wachstum des BIP in den letzten Jahren notwendig gewesen ist.

Aus regionaler Sicht zeigt sich, dass Deutschland in den kommenden Jahren vor sehr unterschiedlichen Herausforderungen steht. So ist vor allem in den neuen Bundesländern der Anteil der sozialversicherungspflichtigen MINT-Beschäftigten im Alter von über 55 Jahren sehr hoch. Er betrug im ersten Quartal 2018 in Thüringen 22 Prozent, in Sachsen-Anhalt 22,6 Prozent, in Mecklenburg-Vorpommern 22,7 Prozent und in Brandenburg 24,2 Prozent, während er beispielsweise in Bayern nur bei 16,5 Prozent lag. Mit dem in den kommenden zehn Jahren altersbedingten Ausscheiden dieser Gruppe aus dem Erwerbsleben wird vor allem im Osten Deutschlands prozentual betrachtet der demografische Ersatzbedarf sehr hoch sein.

Gleichzeitig sind in den ostdeutschen Bundesländern die Anteile der ausländischen Beschäftigten in den MINT-Berufen sehr niedrig (Abbildung 10.1). Dies ist äußerst problematisch, da bereits heute die Beschäftigungsdynamik nur dank der Zuwanderung ermöglicht wird und Zuwanderung wiederum vor allem entlang bestehender Netzwerke der Zuwanderer erfolgt (Geis et al., 2013; Munshi, 2003).

2.2 Die Rolle der Hochschulen

Für die Fachkräftesicherung im MINT-Bereich spielen die Hochschulen eine wichtige Rolle. Handlungsbedarf ergibt sich in den MINT-Fächern aufgrund des häufigen Studienabbruchs: Einer Studie des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (Heublein et al., 2017) zufolge sind die Studienabbruchquoten von MINT-Studierenden überdurchschnittlich hoch.

Besonders positive Effekte auf die Fachkräftesicherung hat die qualifizierte Zuwanderung über die Hochschulen (Geis, 2017). Die Zuwanderer über diese Bildungsinstitutionen sind später im Beruf besonders erfolgreich. Bei den zugewanderten Männern ist in etwa der gleiche Anteil wie unter Hochschulabsolventen ohne Migrationshintergrund erwerbstätig und in Fach- und Führungspositionen beschäftigt. Rund jeder zweite zugewanderte Hochschüler bleibt als Absolvent in Deutschland und steht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung (Alichniewicz/Geis, 2013).

Dabei gelingt es Hochschulen auch besonders gut, MINT-Akademiker aus demografiestarken Drittstaaten für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen. In der Folge entstehen durch diese Zuwanderer wiederum Verbindungen zu potenziellen Zuwanderern aus den entsprechenden Herkunftsländern. Vor allem die Zahl der MINT-Studierenden aus Indien hat deutlich zugenommen; sie stieg von rund 6.100 im Wintersemester 2012/2013 auf rund 14.300 im Wintersemester 2017/2018 (Statistisches Bundesamt, 2018). In der Folge nahm auch die Beschäftigung von Indern in akademischen MINT-Berufen besonders

stark zu (Anger et al., 2018), sodass Inder hierzulande inzwischen die größte ausländische Community in akademischen MINT-Berufen stellen.

Im Unterschied zu den fehlenden Netzwerkstrukturen bei der sonstigen Zuwanderung können auch die Hochschulstandorte in den ostdeutschen Bundesländern attraktive Netzwerke mit potenziellen Zuwanderern aufbauen. Mit Berlin (16,3 Prozent), Sachsen (13,8 Prozent), Brandenburg (13,4 Prozent) und Thüringen (11,7 Prozent) kommen vier der fünf Bundesländer mit dem höchsten Anteil an Bildungsausländern an allen Studierenden aus dem Osten Deutschlands (eigene Berechnungen auf Basis von Statistisches Bundesamt, 2018).

3 Forschung und Gründungen

Die in den letzten Jahren gestiegenen Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) tragen wesentlich dazu bei, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Deutschland zu stärken. Die höhere FuE-Intensität ist maßgeblich auf die Wirtschaft und dort insbesondere auf die Automobilindustrie und ihre Dienstleister zurückzuführen. Neben der Automobilindustrie investierten auch der Maschinenbau sowie die Chemieindustrie stark in FuE und trugen somit ebenfalls zum Anstieg der FuE-Aufwendungen der Wirtschaft bei (Stifterverband, 2017). Die Metall- und Elektroindustrie (M+E-Industrie) weist darüber hinaus eine weit überdurchschnittliche Dichte an MINT-Arbeitskräften auf. Zwischen 57 Prozent (Elektroindustrie) und 68 Prozent (Technische/FuE-Dienstleistungen) aller M+E-Erwerbstätigen waren im Jahr 2016 MINT-Akademiker oder verfügten über eine berufliche MINT-Qualifikation. Die M+E-Industrie war im Jahr 2016 für Innovationsaufwendungen in Höhe von 97,5 Milliarden Euro (Rammer et al., 2018) verantwortlich und bestritt rund 61,4 Prozent der volkswirtschaftlichen Innovationsaufwendungen Deutschlands. Im Jahr 2010 betrugen die Innovationsaufwendungen erst 66,3 Milliarden Euro und machten einen Anteil von 55 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Innovationsaufwendungen aus (Anger et al., 2012).

Auch Start-ups und Gründer spielen für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft und den technischen Fortschritt eine entscheidende Rolle. Sie entwickeln neue Produkte oder Dienstleistungen, erhöhen somit den Wettbewerbsdruck auf etablierte Unternehmen und tragen dadurch zur Innovationskraft eines Landes bei. So konstatieren Hofmann/Zimmermann (2007) beispielsweise für innovative Gründungen gegenüber nicht innovativen Gründungen einen deutlich höheren Beschäftigungsbeitrag innerhalb des ersten Jahres nach der Gründung. Seit dem Jahr 2002 hat sich die Gründerquote – also der Anteil der Existenzgründer an der Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren – in Deutschland allerdings von 2,8 auf 1,3 Prozent mehr als halbiert (KfW, 2017).

3.1 Regionale Unterschiede im Innovationsbereich

Die FuE-Intensität der Wirtschaft (das heißt die innerbetrieblichen FuE-Investitionen gemessen an der Bruttowertschöpfung) war in den süddeutschen Bundesländern Baden-Württemberg (4,3 Prozent) und Bayern (2,7 Prozent) am höchsten. In Hessen und in Niedersachsen lagen die FuE-Intensitäten ebenfalls über dem Bundesdurchschnitt. Alle anderen Bundesländer rangierten teilweise weit unter dem Bundesdurchschnitt. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Sachsen-Anhalt erreichten die innerbetrieblichen FuE-Investitionen nicht einmal oder nur etwas mehr als 0,5 Prozent der Bruttowertschöpfung, was in etwa den Werten von Bulgarien oder Polen im Jahr 2014 entsprach (EU-Kommission, 2016).

Ein interessanter Befund ergibt sich bei der Betrachtung der FuE-Intensitäten nach Kreistypen je Bundesland. Bundesweit nimmt die FuE-Intensität zwischen kreisfreien Großstädten (2,5 Prozent) und dünn besiedelten Landkreisen (0,7 Prozent) deutlich ab. Ein Blick auf die Kreisdaten zeigt, dass insbesondere Ballungsräume häufig eine hohe FuE-Quote aufweisen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass viele FuE-intensive Großkonzerne in Ballungsräumen ansässig sind und dort oder in unmittelbarer Nähe auch ihre Forschungs- und Entwicklungsabteilungen angesiedelt haben.

Die Patentintensität – gemessen an den Patentanmeldungen in Relation zur Zahl der Beschäftigten – nimmt ebenso deutlich von Norden nach Süden und von Osten nach Westen zu. Darüber hinaus fällt auf, dass ein steigender Agglomerationsgrad in der Regel auch mit einer deutlich höheren Patentintensität einhergeht. So werden in kreisfreien Großstädten bezogen auf die Gesamtbeschäftigung mehr als fünfmal so viele Patente angemeldet wie in dünn besiedelten ländlichen Kreisen. Gleichwohl erbringen selbst dünn besiedelte ländliche Kreise in Baden-Württemberg eine höhere Patentleistung als nordrhein-westfälische Großstädte und auch als der Großteil aller Bundesländer im Durchschnitt (Berger et al., 2017).

In den patentintensiven Regionen sind häufig innovationsstarke Cluster aus der Metall- und Elektroindustrie beheimatet, während die patentschwachen Regionen zumeist diese Cluster nicht aufweisen. Vor allem die deutschen Automobilhersteller und ihre Zulieferer sind forschungsstark – sowohl bezogen auf die Forschungsausgaben als auch auf die Patentanmeldungen. Die Kraftfahrzeugbranche zeichnet für 40 Prozent aller Patentanmeldungen aus Deutschland verantwortlich und ist damit die mit Abstand innovativste aller Branchen (Koppel et al., 2018). Trends wie die zunehmende Elektrifizierung des Antriebsstrangs und das autonome Fahren führen zu einem gravierenden Strukturwandel im Fahrzeugbau. Dabei unterscheiden sich auch die Forschungsschwerpunkte nach Regionen, sodass die Zukunft des Antriebs in dieser wichtigen Branche auch Effekte auf den regionalen Strukturwandel haben wird (Koppel et al., 2018).

3.2 Forschungs- und Gründungsförderung

Auf regionaler Ebene existiert in Deutschland eine enge Wirkungskette entlang von FuE-Aufwendungen über MINT-intensive Beschäftigungsstrukturen bis hin zu Patenterfolgen (Berger et al., 2017). Bei nahezu sämtlichen Indikatoren der Innovationskraft herrschen jeweils ein starkes Süd-Nord-, West-Ost- sowie Stadt-Land-Gefälle. Auf der Ebene von Wirtschaftsräumen dominieren wenige hoch innovative Regionen wie jene rund um München, Stuttgart oder Ingolstadt. Diese Regionen zählen in einer Gesamtschau der Indikatoren zu den maßgeblichen Innovationsregionen Deutschlands. Ihre Strahlkraft darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass drei von vier Wirtschaftsräumen weniger als 2 Prozent der regionalen Wirtschaftsleistung in unternehmerische FuE investieren.

Viele ostdeutsche Regionen, aber auch solche in westdeutschen Randlagen drohen, den Anschluss im Innovationsbereich zu verlieren. Positive Ausnahmen von der flächendeckenden Schwäche Ostdeutschlands bilden die Wirtschaftsräume rund um Dresden und Jena. Sie können als Vorbilder dafür dienen, dass Anstrengungen in puncto FuE-Intensität, MINT-Beschäftigungsintensität und technologischer Neugründungen zu nachhaltigen und messbaren Innovationserfolgen führen.

Um das von der Bundesregierung formulierte Ziel zu erreichen, dass Staat und Unternehmen zusammen 3,5 Prozent der Wirtschaftsleistung in Forschung und Entwicklung investieren, muss insbesondere die Forschungsleistung in bislang noch innovationsschwachen Regionen deutlich gesteigert werden. Der Staat sollte die unternehmerische FuE mehr fördern und eine verbindliche und langfristig ausgerichtete steuerliche FuE-Förderung einführen. Auch wären regional differenzierte FuE-Ziele sinnvoll, um Unterschieden bei der Wirtschaftsstruktur Rechnung zu tragen.

Bei der Gründungsförderung sollte der Fokus deutlich stärker als bislang auf Qualität statt Quantität gelegt werden. Technologieorientierte Neugründungen sollten in bisher eher innovationsschwachen Regionen besonders gefördert werden. Notwendig sind dafür ein vereinfachter Zugang zu existierenden Förderprogrammen und einem gut entwickelten Wagniskapitalmarkt sowie der Ausbau clusterorientierter Unterstützungsmaßnahmen. Erfolgreiche Regionen in Südostdeutschland können als Vorbild dienen.

Daneben spielen eine intensivere Anregung von Hochschulgründen sowie Gründungen aus Hochschulen heraus eine wichtige strategische Rolle, um die regionale Wirtschaftsentwicklung zu stärken. Es gibt zahlreiche empirische Belege für den regionalen Zusammenhang von öffentlich finanzierter Forschung an Hochschulen und Investitionen für Forschung, Entwicklung und Innovation durch Unternehmen (für einen Überblick vgl. Veuglers/Del Rey, 2014).

4 Die Herausforderung der Digitalisierung

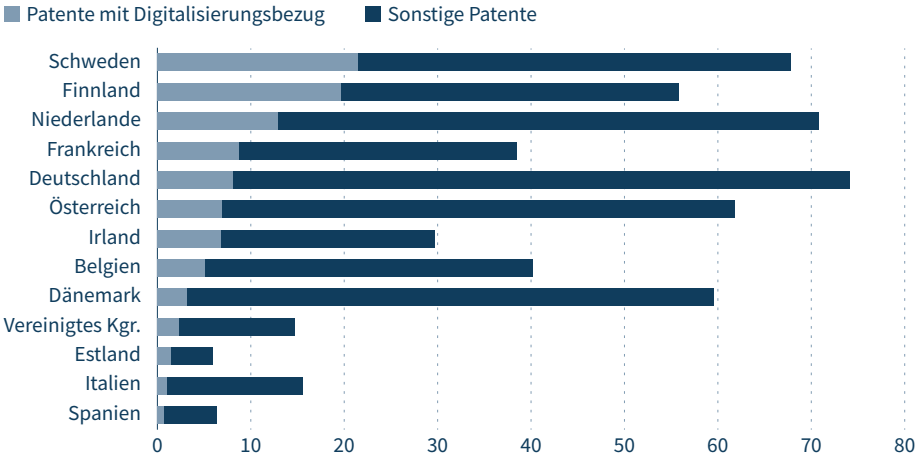
4.1 Regionale Unterschiede bei Patenten und IT-Experten

Für die Messung der Patentleistung im Bereich Digitalisierung werden für einen internationalen Vergleich im Folgenden Patentanmeldungen am Europäischen Patentamt (EPA) aus dem Jahr 2015 herangezogen. Zur Identifizierung von Digitalisierungspatenten wurde eine Abgrenzung digitalisierungsaffiner Technologieklassen zugrunde gelegt. Diese Abgrenzung beinhaltet vorrangig Klassifikationen der Computertechnologie sowie der audiovisuellen Technologie und orientiert sich an vbw (2015). Darüber hinaus wurden neu geschaffene Unterklassen mit Digitalisierungsbezug, unter anderem mit Bezug zum 3-D-Druck und zur computergestützten Chirurgie, ergänzt (zur Liste der IPC-Klassen – International Patent Classification – vgl. Anger et al., 2017).

Unter den EU-Staaten erreichte Deutschland 2015 bei Betrachtung aller Patentanmeldungen beim Europäischen Patentamt eine Spitzenposition. Dahinter folgten die Niederlande, Schweden, Österreich, Dänemark und Finnland, ebenfalls mit mehr als 50 Patentanmeldungen je 100.000 Erwerbspersonen. Beim Vergleich der Patentanmeldungen im Bereich der Digitalisierung zeigt sich jedoch, dass in Deutschland Nachholbedarf besteht (Abbildung 10.2). Schweden und Finnland verzeichneten mit 21,5 beziehungsweise 19,6 Digitalisierungspatentanmeldungen je 100.000 Erwerbspersonen die mit Abstand höchsten Werte, gefolgt von den Niederlanden (12,9). Deutschland belegte in digitalisierungsaffinen Technologieklassen mit 8,1 Patentanmeldungen je 100.000 Erwerbspersonen nur einen durchschnittlichen Wert.

Patentanmeldungen aus ausgewählten EU-Ländern Abbildung 10.2

beim Europäischen Patentamt je 100.000 Erwerbspersonen im Jahr 2015

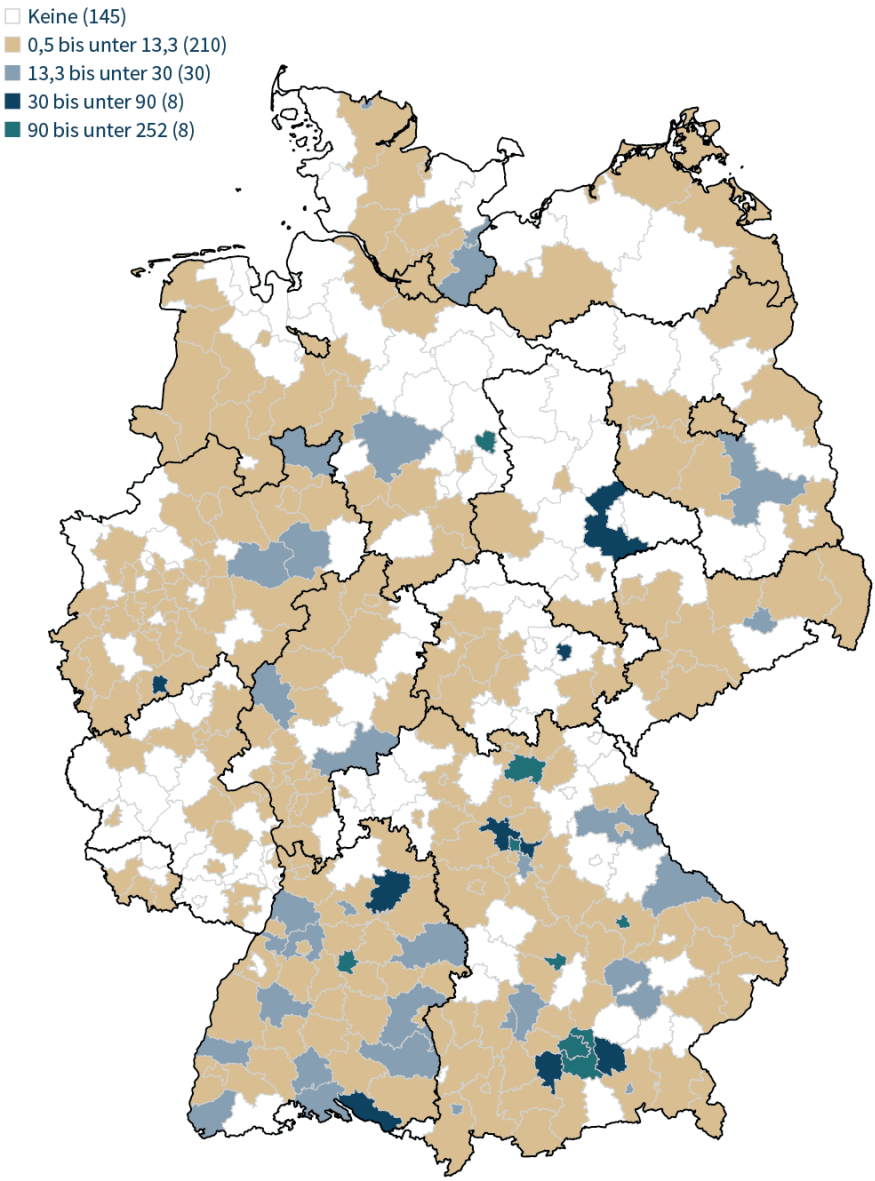


Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/H5xHpi2ppQXDTBW
Quellen: Depatisnet, 2016; eigene Berechnungen

Regionale Verteilung von Patenten mit Digitalisierungsbezug

Abbildung 10.3

je 100.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in 401 Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2015



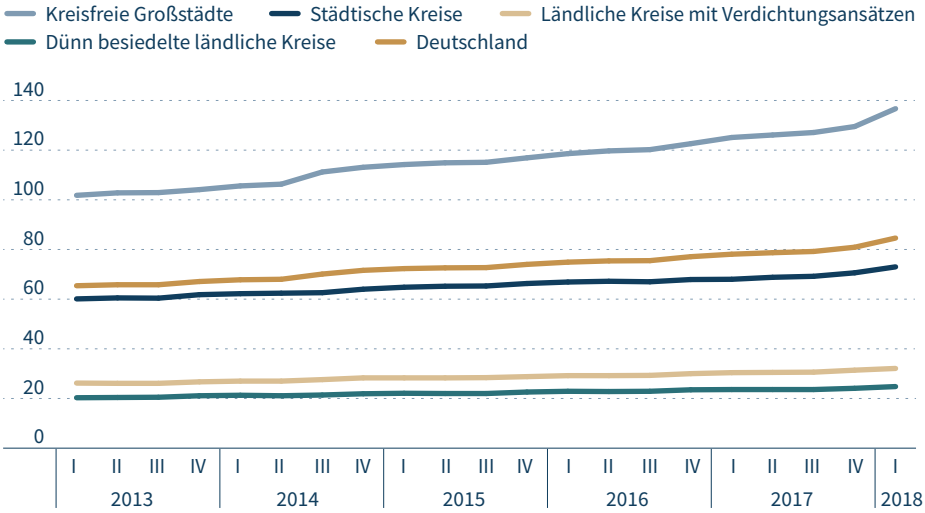
Patente angemeldet beim Deutschen Patent- und Markenamt, fraktionale Zuordnung nach Anmeldersitz; Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte in Klammern.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/sCrf8L46QPEWkmy
Quellen: BA, 2018; eigene Auswertung auf Basis von Depatisnet, 2016

Für den Vergleich zwischen den deutschen Bundesländern werden Patentanmeldungen beim Deutschen Patent- und Markenamt (DPMA) verwendet. Der Bundesländervergleich deckt hinsichtlich der Patentaktivität im Bereich der Digitalisierungstechnologien eine starke Konzentration in den süddeutschen Bundesländern auf. Mehr als zwei Drittel aller Digitalisierungspatentanmeldungen aus Deutschland entfielen im Jahr 2015 auf Bayern und Baden-Württemberg. Für eine bessere Vergleichbarkeit der Innovationsleistung im Bereich der Digitalisierung werden die Digitalisierungspatentanmeldungen mit den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ins Verhältnis gesetzt. Mit einem Wert von 34 Patentanmeldungen je 100.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte wies Bayern den mit Abstand größten Wert auf. Baden-Württemberg erzielte mit einem Wert von knapp 24 eine ebenfalls beachtliche Leistung. Alle anderen Bundesländer lagen teilweise deutlich unter dem Bundesschnitt (13,6). Mit dem West-Ost-Gefälle wird der Nachholbedarf Ostdeutschlands hinsichtlich der Entwicklung von Digitalisierungstechnologien deutlich.

Wie die Analyse der Digitalisierungspatente nach siedlungsstrukturellen Kategorien verdeutlicht, ist der Treiber der Digitalisierung hierzulande in Großstädten zu finden (Abbildung 10.3). Diese wiesen im Jahr 2015 mit 25 Digitalisierungspatenten je 100.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einen siebenmal höheren Wert als ländliche Regionen auf. Regensburg (252), Stuttgart (160), Erlangen (120), Ingolstadt (117) und Wolfsburg (100) führten das Ranking der Kreise und kreisfreien Städte mit deutlichem Abstand an. Sie vereinten dabei rund 30 Prozent aller deutschen Digitalisierungspaten-

Regionale Verteilung von IT-Experten Abbildung 10.4

Sozialversicherungspflichtig beschäftigte IT-Experten je 10.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte



Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/zAosZjBgsEKD9wb
Quellen: BA, 2018; eigene Berechnungen

te auf sich. Die Stadt München, die sich ebenfalls unter den Top-10 befindet, brachte es im Jahr 2015 insgesamt auf den Spitzenwert von 752 Patentanmeldungen und damit auf jede sechste Anmeldung im Bereich Digitalisierungstechnologie.

Die Chancen und Herausforderungen, die mit der Digitalisierung einhergehen, führen zu einem steigenden Bedarf an IT-Experten. Folglich ist die regionale Verteilung von IT-Experten von besonderer Bedeutung. Hier zeigt sich wiederum ein ähnliches Bild wie bei den anderen bisher betrachteten Indikatoren: Kreisfreie Großstädte beschäftigen mit 137 IT-Experten je 10.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit Abstand am meisten für die Digitalisierung nötigen Personen. Sie konnten deren Anzahl seit Anfang 2013 um 35 erhöhen, während dünn besiedelte ländliche Kreise die Kennzahl nur von 20 auf 25 steigerten (Abbildung 10.4). Ländliche Regionen fallen folglich bei der Fachkräfteausstattung für die Digitalisierung gegenüber den Großstädten zurück.

Werden die Daten auf Ebene der Bundesländer ausgewertet und um den Kreistyp bereinigt, so wird zusätzlich zu dem gravierenden Rückstand von ländlichen zu städtischen Kreisen ein großer Rückstand von Ost- zu Westdeutschland deutlich. So zählen Bayern (122 IT-Experten je 10.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) und Baden-Württemberg (107) nicht deshalb zu den Spitzenreitern bei der Informatikerdichte, weil sie eine besonders günstige räumliche Struktur aufweisen (etwa einen besonders hohen Anteil städtischer Kreise). Vielmehr zählen diese beiden Bundesländer in jedem einzelnen siedlungsstrukturellen Kreistyp zur Spitzengruppe.

4.2 Handlungsoptionen

Um die Rahmenbedingungen im Bereich der Digitalisierung zu verbessern, wäre zum einen eine gezieltere Forschungsförderung wichtig. Zum anderen ist die Ausbildungsleistung der Hochschulen im Bereich der Informatik zu erhöhen. Hierbei können aus regionaler Sicht vor allem auch die Fachhochschulen wichtige Impulse setzen, da sie jenseits der großen Städte in hohem Maße zur Ausbildung des akademischen Nachwuchses beitragen. Die Gründung von Fachhochschulen in ländlichen Regionen und die Stärkung der Lehrkapazitäten in der Informatik sind wichtige Handlungsoptionen.

Der Vergleich der bisherigen Ausbildungsleistung der Hochschulen im Informatikbereich nach Bundesländern zeigt, dass die Ausbildungsintensität baden-württembergischer Hochschulen als exzellent zu bezeichnen ist. 2016 gab es in diesem Bundesland 97,2 Informatikabschlüsse je 100.000 Erwerbstätige. Auch das Saarland, Bayern und Hessen bilden relativ viele Informatiker aus. Deutlich unterdurchschnittlich fällt die Bilanz dagegen in den ostdeutschen Ländern aus. In Brandenburg wurden beispielsweise nur 33,4 Informatiker je 100.000 Erwerbstätige ausgebildet. Gerade die Hochschulen in Ostdeutschland sollten folglich ihre Ausbildungskapazitäten im Hochschulbereich stärken und auch die Forschungsanstrengungen erhöhen.

Bezogen auf die Forschung im Bereich der künstlichen Intelligenz (KI) zeigt sich, dass auch der Osten Deutschlands wichtige Forschungsimpulse setzt. Laut Internetportal GERit (German Research Institutions) gibt es in Deutschland 46 Einrichtungen im Fachgebiet KI – darunter zwei in Thüringen, vier in Berlin und sechs in Sachsen. Die Gründung zusätzlicher Forschungseinrichtungen ist ein weiteres Handlungsfeld.

Um auf den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel vorbereitet zu sein, den die Digitalisierung mit sich bringt, muss ferner die Vermittlung von digitalen Kompetenzen in der Schul- bis hin zur Erwachsenenbildung fest verankert sein (Falck/Schüller, 2016). Darüber hinaus ist es wichtig, den Erwerb von digitalen Kompetenzen als lebenslangen Lernprozess zu verstehen und auch nach und neben der formalen Ausbildung und dem Beruf zu lernen (Aktionsrat Bildung, 2018, 62). Wichtig für die Verankerung der Digitalisierung im Bildungssystem ist daher die Umsetzung des Digitalpakts.

Zusammenfassung

- Rund 83 Prozent der Erwerbstätigen in Forschungsabteilungen haben eine MINT-Qualifikation. Um das im Koalitionsvertrag der Bundesregierung formulierte Ziel zu erreichen, 3,5 Prozent des BIP für Forschung und Entwicklung aufzuwenden, werden rund 220.000 zusätzliche MINT-Erwerbstätige allein in den Forschungsabteilungen benötigt.

- Heute trägt die hohe Zuwanderung von MINT-Fachkräften aus dem Ausland zur Beschäftigungsdynamik bei, die für das Wachstum und die Veränderungsprozesse der Wirtschaft nötig ist. Ostdeutschland steht vor einem besonders hohen demografischen Ersatzbedarf qualifizierter Fachkräfte, verfügt aber kaum über Netzwerkverbindungen zu potenziellen Zuwanderern.

- Eine höhere Zuwanderung über die Hochschulen könnte die Bildung von Netzwerken mit Interessenten in wichtigen Drittstaaten begünstigen.

- Bei Forschungsausgaben, Patentaktivitäten und innovationsaffinen Gründungen zeigen sich große Unterschiede zwischen Süden und Norden, zwischen Westen und Osten sowie zwischen Stadt und Land. Eine steuerliche FuE-Förderung könnte die Forschungsanreize in der Peripherie und ihrer durch KMU geprägten Wirtschaftsstruktur erhöhen. Die Ansiedlung und die Stärkung von Hochschulen können regionale Innovations- und Wachstumsimpulse erzeugen.

- Bei der Anmeldung von Digitalisierungspatenten und der Verfügbarkeit von IT-Experten zeigt sich eine besonders starke regionale Differenzierung. Bayern und Baden-Württemberg weisen höhere Forschungsaktivitäten im Bereich Digitalisierung und eine breitere IT-Fachkräftebasis auf.

- Für den Osten Deutschlands ergibt sich die Handlungsoption, durch die Gründung von Hochschulen und die Stärkung vorhandener Kapazitäten den Rückstand in der Hochschulausbildung im Bereich der Informatik zu verringern. Vor allem die Fachhochschulen könnten dabei auch außerhalb der Großstädte MINT-Fachkräfte hervorbringen. Ferner gilt es in Ostdeutschland, vorhandene Leuchttürme zu stärken – so wie im Bereich der KI-Forschung.

Literatur

Aghion, Philippe / Howitt, Peter, 2006, Appropriate Growth Policy. A Unifying Framework, in: Journal of the European Economic Association, 4. Jg., Nr. 2–3, S. 269–314

Aktionsrat Bildung, 2018, Digitale Souveränität und Bildung, Münster

Alichniewicz, Justina / Geis, Wido, 2013, Zuwanderung über die Hochschule, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 4, S. 3–17

Anger, Christina / Berger, Sarah / Koppel, Oliver / Plünnecke, Axel, 2017, MINT-Herbstreport 2017. MINT und Digitalisierung – Herausforderungen in Deutschland meistern, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall, Köln

Anger, Christina / Koppel, Oliver / Plünnecke, Axel, 2012, MINT-Herbstreport 2012. Berufliche MINT-Qualifikationen stärken, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall, Köln

Anger, Christina et al., 2018, MINT-Herbstreport 2018. MINT: Qualifizierung und Zuwanderung zur Stärkung von Forschung und Digitalisierung, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall, Köln

BA – Bundesagentur für Arbeit, 2018, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung der Beschäftigungsstatistik nach Berufsaggregaten, verschiedene Quartale, Nürnberg

Berger, Sarah et al., 2017, Innovationsatlas 2017. Wo Deutschlands Ideen entstehen, IW-Analysen, Nr. 117, Köln

Dakhli, Mourad / De Clercq, Dirk, 2004, Human capital, social capital, and innovation. A multicountry study, in: Entrepreneurship & Regional Development, 16. Jg., Nr. 2, S. 107–128

Depatisnet, 2016, Datenbank, https://depatisnet.dpma.de/DepatisNet/depatisnet?window=1&space=menu&content=index&action=index [12.5.2018]

Erdmann, Vera / Koppel, Oliver / Plünnecke, Axel, 2012, Innovationsmonitor. Die Innovationskraft Deutschlands im internationalen Vergleich, IW-Analysen, Nr. 79, Köln

EU-Kommission, 2016, European Innovation Scoreboard 2016, http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_de [28.11.2018]

Falck, Oliver / Schüller, Simone, 2016, Querschnittstechnologie Internet – Universallösung für den Arbeitsmarkt der Zukunft?, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg., Nr. 8, S. 609–613

Geis, Wido, 2017, Fachkräftesicherung durch die Ausbildung von Bildungsausländern an deutschen Hochschulen, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 2, S. 83–100

Geis, Wido / Uebelmesser, Silke / Werding, Martin, 2013, How Do Migrants Choose Their Destination Country? An Analysis of Institutional Determinants, in: Review of International Economics, 21. Jg., Nr. 5, S. 825–840

Heublein, Ulrich et al., 2017, Zwischen Studienerwartungen und Studienwirklichkeit. Ursachen des Studienabbruchs, beruflicher Verbleib der Studienabbrecherinnen und Studienabbrecher und Entwicklung der Studienabbruchquote an deutschen Hochschulen, Forum Hochschule, Nr. 1/2017, Hannover

Hofmann, Christoph / Zimmermann, Volker, 2007, Schaffen innovative Gründungen mehr Arbeitsplätze? Bestimmungsfaktoren der Beschäftigungswirkung neu gegründeter Unternehmen, in: Zeitschrift für KMU und Entrepreneurship, 55. Jg., Nr. 1, S. 48–70

KfW – KfW Bankengruppe, 2017, KfW-Gründungsmonitor 2017. Beschäftigungsrekord mit Nebenwirkung: So wenige Gründer wie nie, Frankfurt am Main

Koppel, Oliver / Puls, Thomas / Röben, Enno, 2018, Die Patentleistung der deutschen KFZ-Unternehmen. Eine Analyse der Patentanmeldungen beim deutschen Patent- und Markenamt unter Berücksichtigung von branchen- und technologiespezifischen Schwerpunkten, IW-Report, Nr. 34/2018, Köln

Kropp, Per / Schwengler, Barbara, 2011, Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen. Ein Methodenvorschlag, in: Raumforschung und Raumordnung, 69. Jg., Nr. 1, S. 45–62

Krugman, Paul, 1991, Increasing Returns and Economic Geography, in: Journal of Political Economy, 99. Jg., Nr. 3, S. 483–499

Munshi, Kavian, 2003, Networks in the Modern Economy. Mexican Migrants in the U.S. Labor Market, in: Quarterly Journal of Economics, 118. Jg., Nr. 2, S. 549–599

Rammer, Christian et al., 2018, Innovationen in der deutschen Wirtschaft. Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2017, Mannheim

Rosenthal, Stuart / Strange, William, 2003, Geography, industrial organization, and agglomeration, in: Review of Economics and Statistics, 85. Jg., Nr. 2, S. 377–393

Shearmur, Richard / Polèse, Mario, 2007, Do Local Factors Explain Local Employment Growth? Evidence from Canada, 1971–2001, in: Regional Studies, 41. Jg., Nr. 4, S. 453–471

Statistisches Bundesamt, 2018, Studierende an Hochschulen, Fachserie 11, Reihe 4.1 – endgültige Ergebnisse – Wintersemester 2017/2018, Wiesbaden

Stifterverband – Stifterverband für die deutsche Wissenschaft, 2017, Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft 2015, Essen

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, 2015, Digitalisierung als Rahmenbedingung für Wachstum – Methodik, München

Veuglers, Reinhilde / Del Rey, Elena, 2014, The contribution of universities to innovation, (regional) growth and employment, EENEE Analytical Report, Nr. 18, Prepared for the European Commission, http://www.eenee.de/de/eeneeHome/EENEE/Analytical-Reports.html [12.12.2018]

Winters, John V., 2013, STEM Graduates, Human Capital Externalities, and Wages in the U. S., IZA Discussion Paper, Nr. 7830, Bonn

Kapitel 11

Die kommunalen Finanzen

Martin Beznoska / Tobias Hentze

1	Kommunale Finanzen unter Druck	198
2	Heterogenes Bild der Kommunalfinanzen	198
2.1	Auseinanderdriften bei den Kassenkrediten	198
2.2	Negativspirale durch Schulden und Steuererhöhungen	201
3	Hilfe zur Selbsthilfe bei den Kommunalfinanzen	202
3.1	Weniger konjunkturabhängige Einnahmen	202
3.2	Bessere Anreizstrukturen im kommunalen Finanzausgleich und im Länderfinanzausgleich	203
3.3	Zielgerichtete Entschuldungsprogramme	204
Zusammenfassung		206
Literatur		207

1 Kommunale Finanzen unter Druck

Es erscheint paradox: Auf der einen Seite übernehmen die Städte und Gemeinden in Deutschland viele wichtige Aufgaben, die über die Lebensqualität der Menschen entscheiden. Auf der anderen Seite fehlt es ihnen weitgehend an Autonomie, über das eigene Einnahmen- und Ausgabenniveau selbst bestimmen zu können. Zwar regeln sie die Hebesätze bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer, die zusammen rund 60 Prozent ihrer Steuereinnahmen ausmachen. Allerdings führt dies nicht zu einer effektiven Eigenständigkeit der Kommunen in der Haushalts- und Finanzpolitik. Denn bei den restlichen 40 Prozent der Steuereinnahmen, die weitgehend aus der Einkommensteuer kommen, hängen die Gemeinden von der zwischen Bund und Ländern verhandelten primären Steuerverteilung ab. Zudem werden die eingenommenen Steuern im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme neu verteilt.

Noch schwerer wiegt in diesem Zusammenhang, dass auf der Ausgabenseite Aufgaben an die Gemeinden übertragen werden, ohne ihnen ausreichende Finanzmittel bereitzustellen. Dabei soll nach dem Konnexitätsprinzip eine den Kommunen übertragene Aufgabe mit einer entsprechenden Finanzierung einhergehen. In der Folge haben viele Städte und Gemeinden in der Vergangenheit neue Schulden aufgenommen oder die Grundsteuer beziehungsweise die Gewerbesteuer erhöht.

Die für die Kommunen mitverantwortlichen Landesregierungen verweisen bei der Finanzausstattung wiederum oftmals auf eigene Zwänge, nicht zuletzt durch die für sie ab 2020 geltende Schuldenbremse. In der Zukunft will der Bund stärker unterstützend eingreifen und zu diesem Zweck das Kooperationsverbot lockern, nach dem der Bund den Kommunen bisher keine direkte finanzielle Unterstützung zukommen lassen darf. Allerdings benötigt nicht jede Kommune zusätzliche Gelder für das Bildungssystem oder die Infrastruktur. Vielmehr ist die Heterogenität zwischen Städten und Gemeinden sehr groß, wie eine Auswertung der Verschuldungssituation der Kommunen zeigt.

2 Heterogenes Bild der Kommunalfinanzen

2.1 Auseinanderdriften bei den Kassenkrediten

In der aggregierten Betrachtung hat sich die finanzielle Situation der Kommunen in den vergangenen Jahren sehr gut entwickelt. Der kommunale Finanzierungssaldo in den 13 Flächenländern belief sich unter Einbeziehung der Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2017 laut Kassenstatistik auf 10,7 Milliarden Euro, nachdem er drei Jahre zuvor noch negativ gewesen war (Statistisches Bundesamt, 2018). Pro Kopf bedeutet dies einen Überschuss von 140 Euro im Jahr 2017. In der insgesamt verbesserten Lage spiegeln sich

vor allem deutlich gesunkene Zinsausgaben und stark gestiegene Steuereinnahmen wider. Die Steuerquote der Gemeinden, also der Anteil ihrer Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt, hat sich seit 2014 um einen Drittelprozentpunkt auf 3,3 Prozent erhöht (BMF, 2018). Dies entspricht bezogen auf das Jahr 2018 einem Plus von rund 11 Milliarden Euro. Gründe hierfür sind gestiegene Hebesätze bei der Grund- und der Gewerbesteuer sowie die Progression im Einkommensteuertarif.

Die aktuellen Überschüsse konnten ein weiteres Ansteigen der Verschuldung der Kommunen insgesamt verhindern und führten sogar zu einem leichten Rückgang seit dem Jahr 2014. Ende 2017 belief sich der Schuldenstand der Städte und Gemeinden in den Flächenländern auf 137,5 Milliarden Euro. Das waren 2 Milliarden Euro weniger als 2014 und sogar fast 5 Milliarden Euro weniger als 2015. Ende 2010 lag der Schuldenstand dagegen noch bei lediglich 123,6 Milliarden Euro.

In den vergangenen 20 Jahren ist die Bedeutung der sogenannten Kassenkredite immer größer geworden, über die der überwiegende Teil des Schuldenaufbaus der Kommunen erfolgt ist. Kassen- oder Liquiditätskredite dienen zum Ausgleich vorübergehender Zahlungsengpässe. Den Verbindlichkeiten stehen anders als bei Krediten für Investitionszwecke keine Vermögenswerte gegenüber, wodurch keine finanzwirtschaftliche Tragfähigkeit gegeben ist (Boettcher, 2012). Während der Gesamtbestand an Kassenkrediten der Kommunen im Jahr 2000 noch bei etwa 7 Milliarden Euro lag, betrug er im Jahr 2005 bereits 24 Milliarden Euro und erreichte schließlich den Rekordstand von 48 Milliarden Euro im Jahr 2014 (Statistisches Bundesamt, 2018). Seitdem ist der Bestand insgesamt rückläufig, wobei die regionale Verteilung der Kredite äußerst heterogen ist.

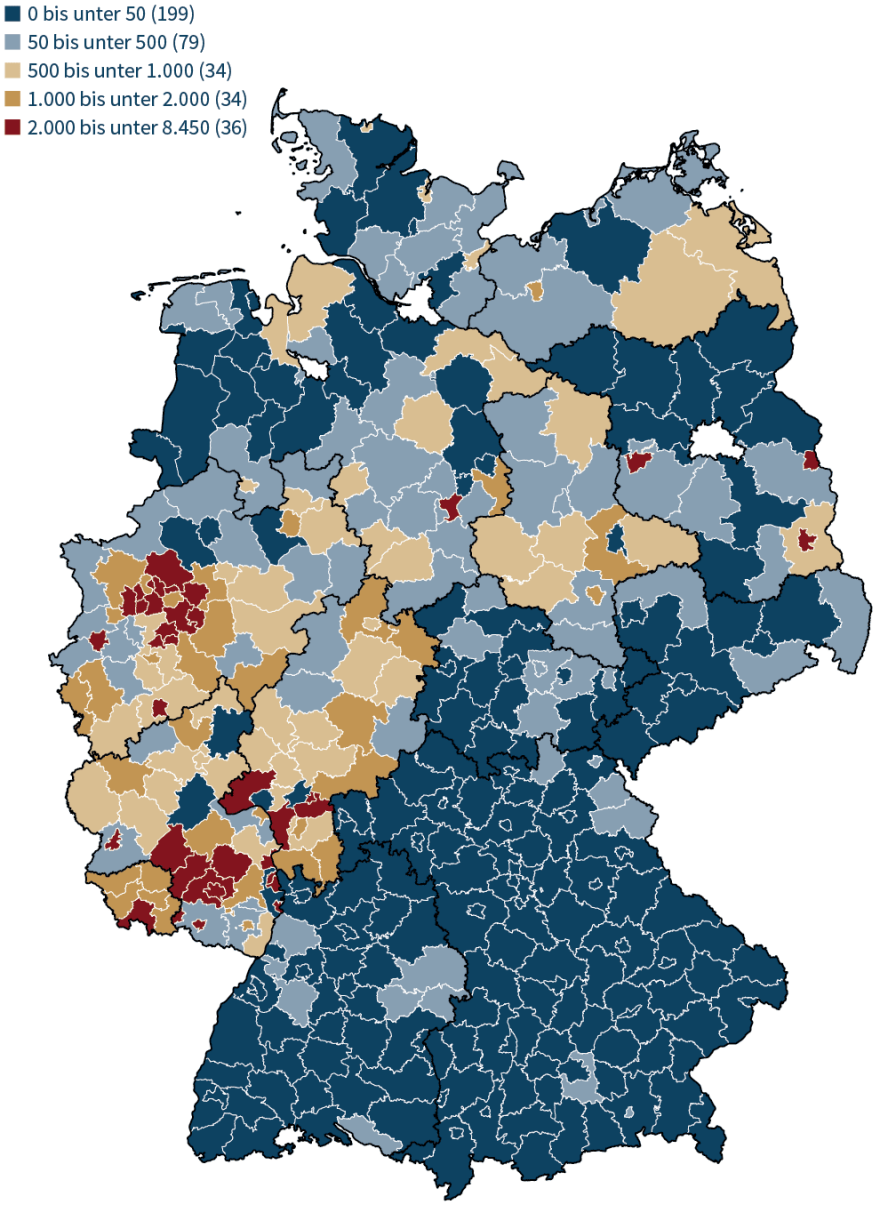
Aggregiert man die kommunalen Kassenkredite auf die regionale Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, so liegen diejenigen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung in Kassenkrediten vor allem im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen (Abbildung 11.1). Das Saarland führt die Liste im Jahr 2016 mit einem durchschnittlichen Bestand je Einwohner in Höhe von 2.160 Euro an. Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen folgen mit etwa 1.450 Euro vor Hessen mit knapp 1.000 Euro je Einwohner. In diesen Bundesländern ist eine besonders hohe Verschuldung der kreisfreien Städte auffällig. Stark betroffene Regionen sind neben dem gesamten Saarland vor allem das Ruhrgebiet sowie der Westen und Süden von Rheinland-Pfalz. In Hessen ist diese Art der Verschuldung in den östlichen und südlichen Landkreisen und Städten (ohne Landkreis Fulda) am höchsten. Gleichzeitig spielen Kassenkredite in vielen anderen Regionen, vor allem solchen in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen, kaum eine Rolle.

Die Gründe für dieses Auseinanderdriften der Kommunen sind vielfältig. Abbildung 11.1 legt den Schluss nahe, dass die Wirtschaftsleistung der Region eine wichtige Determinante ist, da diese mit über die Höhe der Steuereinnahmen entscheidet und somit eine

Kassenkredite der Landkreise und kreisfreien Städte[1)]

Abbildung 11.1

zum Jahresende 2016, in Euro je Einwohner



1) 401 Landkreise und kreisfreie Städte; keine Daten für Berlin, Bremen/Bremerhaven und Hamburg; Angaben in Klammern: jeweilige Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/Cmt92zBsrzMjMxS
Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018; eigene Berechnungen

wichtige Voraussetzung für solide Finanzen bildet. Allerdings dürfen auch Faktoren auf der Ausgabenseite nicht vernachlässigt werden. Studien deuten darauf hin, dass unterschiedliche Bevölkerungsstrukturen und somit unterschiedliche Bedürfnisse an die öffentliche Bereitstellung von Leistungen durch die Kommunen eine Rolle spielen (Beznoska/Hentze, 2019; Borck et al., 2015). So beansprucht sowohl ein besonders hoher Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung als auch ein hoher Anteil an Kindern die öffentlichen Kassen in besonderer Weise, da beispielsweise mehr Geld für die (Teil-) Finanzierung von Kindertagesstätten und Sozialdiensten benötigt wird. Hinzu kommen zum Beispiel Verpflichtungen zur Deckung der Unterkunftskosten bei Leistungsempfängern nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) und Kosten bei der Integration von Flüchtlingen (vgl. Kapitel 9).

Außerdem gibt es unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen in den Landesverfassungen, die die Finanzaufsicht der Kommunen betreffen. Grundsätzlich ist das jeweilige Land für die Aufsicht und Regulierung der kommunalen Finanzen verantwortlich. In einigen Bundesländern ist der Höchstbetrag für Kassenkredite, den die Kommunen selbst festlegen, vom Land genehmigungspflichtig (Boettcher et al., 2017). Allerdings verhindert dies nicht zwangsläufig eine hohe Verschuldung. So sind die Kassenkredite in Hessen trotz Genehmigungspflicht verhältnismäßig hoch.

2.2 Negativspirale durch Schulden und Steuererhöhungen

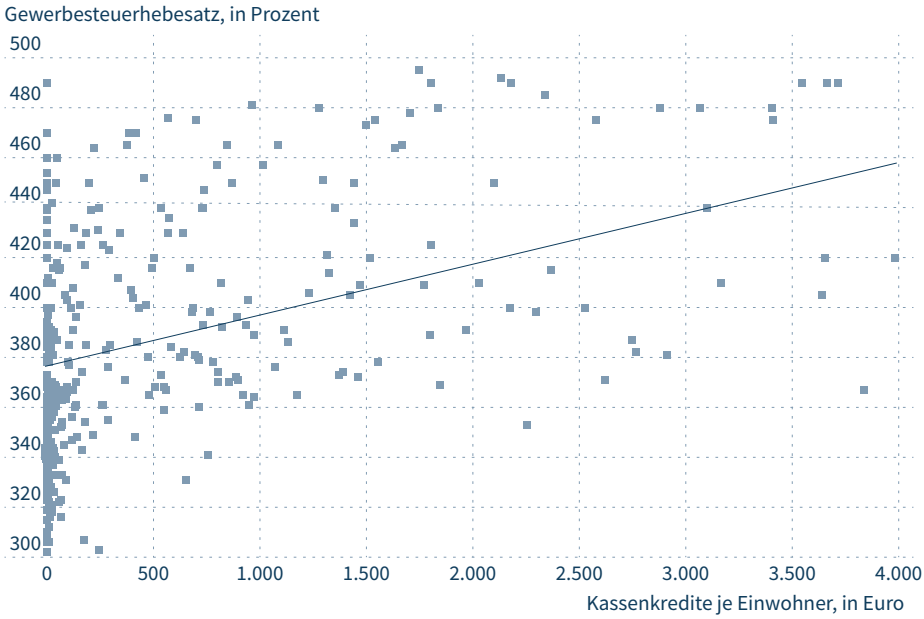
Neben der Aufnahme von Kassenkrediten haben viele Kommunen die Realsteuerhebesätze der Grund- und der Gewerbesteuer erhöht, um einen negativen Finanzierungssaldo auszugleichen. Zwischen den Jahren 2012 und 2017 haben über 52 Prozent aller Kommunen deutschlandweit die Gewerbesteuerhebesätze angehoben, während diese in gerade einmal 1 Prozent der Kommunen gesunken sind (EY, 2018). Davor hatten zwischen 2007 bis 2012 bereits 42 Prozent der Kommunen die Hebesätze erhöht. Somit ist – ungeachtet der aktuellen Überschüsse – nicht nur ein langfristiger Trend zu höheren Schulden, sondern auch zu flächendeckend angelegten Steuererhöhungen auf kommunaler Ebene erkennbar. In der Folge gibt es einen mittelstarken positiven Zusammenhang zwischen der Pro-Kopf-Verschuldung bei Kassenkrediten und der Höhe der Hebesätze der Gewerbesteuer (Abbildung 11.2). Diese Korrelation ergibt sich in sehr ähnlicher Form auch mit den Hebesätzen der Grundsteuer B.

Dieser Zusammenhang lässt den Schluss zu, dass hoch verschuldete Kommunen tendenziell versuchen, ihre Einnahmenseite zu verbessern. Dadurch haben sich jedoch zahlreiche Städte und Gemeinden in eine Negativspirale begeben, da die Steuererhöhungen das wirtschaftliche Umfeld beispielsweise für unternehmerische Investitionen geschwächt haben und so weitere Schulden die Folge waren. Gleichzeitig konnten finanziell solide Kommunen ihre Hebesätze konstant halten oder in Einzelfällen sogar senken. Somit wurden sie noch attraktiver im Wettbewerb mit den anderen Kommunen um Unternehmen, Investitionen und Fachkräfte.

Kassenkredite und Gewerbesteuerhebesätze in Landkreisen und kreisfreien Städten

Abbildung 11.2

im Jahr 2016



Gewichtete Gewerbesteuerhebesätze der Landkreise und kreisfreien Städte; Stand der Kassenkredite am 31.12.2016; Korrelationskoeffizient 0,48.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/pRfFCMFYbsTHxT5
Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018; eigene Berechnungen

3 Hilfe zur Selbsthilfe bei den Kommunalfinanzen

3.1 Weniger konjunkturabhängige Einnahmen

Die Analyse der finanziellen Lage der Kommunen fällt trotz der aktuell hohen Überschüsse eher ernüchternd aus. Als Reaktion auf steigende Ausgaben nehmen Kommunen neue Schulden auf und erhöhen die Steuern, da ihnen kaum weitere Instrumente auf der Einnahmenseite zur Verfügung stehen. Die teilweise Autonomie der Gemeinden bei den Einnahmen führt ins Leere, wenn das Konnexitätsprinzip missachtet wird, demzufolge beschlossene Aufgaben, die an die darunterliegende Ebene übertragen werden, finanziell ausreichend gedeckt sein sollen. Denn zusätzliche finanzielle Verpflichtungen der Kommunen müssen letztlich vor allem aus den eigenen Realsteuereinnahmen bezahlt werden. Gerade die Gewerbesteuereinnahmen haben sich jedoch in der Vergangenheit als sehr volatil gezeigt. So fielen die Gesamteinnahmen im Schnitt über alle Kommunen im Jahr 2009 über 20 Prozent niedriger aus als im Vorjahr (BMF, 2014).

Doch nicht nur konjunkturelle Schwankungen stellen Kommunen vor Liquiditätsschwierigkeiten. Auch die Abhängigkeit von einigen wenigen Unternehmen und deren Ertragssituation kann eine Herausforderung sein. Etwa 1,6 Prozent der Unternehmen tragen 77 Prozent des Aufkommens aus der Gewerbesteuer (BDI/VCI, 2017, 27). Hinzu kommt, dass gerade Kommunen mit hohen, durch Bundesgesetze verursachten Sozialausgaben oft in Regionen mit schwacher wirtschaftlicher Aktivität liegen und dementsprechend eine geringe Bemessungsgrundlage bei der Gewerbesteuer vorfinden. Hohe Ausgabenbelastungen gehen also mit einer eher schwachen Einnahmenbasis einher.

Zielführend wäre eine grundlegende Neuordnung der kommunalen Steuereinnahmen unter der Voraussetzung, dass das Konnexitätsprinzip strikt eingehalten wird. Die vollständige Abschaffung der Gewerbesteuer bei gleichzeitiger Kompensation durch eine höhere Umsatzsteuerbeteiligung zulasten des Bundes und der Länder würde die Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Finanzen reduzieren. Als Ausgleich könnte der Körperschaftsteuersatz so angepasst werden, dass er die wegfallende Gewerbesteuer ersetzt. Bei einer Verteilung der Umsatzsteuermittel auf die Gemeinden müsste § 5a Abs. 2 Nr. 1 des Gemeindefinanzreformgesetzes (GemFinRefG) entfallen, da im Verteilungsschlüssel die Gewerbesteuereinnahmen enthalten sind. Stattdessen könnte der neue Verteilungsschlüssel zu zwei Dritteln auf den Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am Arbeitsort (§ 5a Abs. 2 Nr. 2 GemFinRefG) und zu einem Drittel auf den Anteil sozialversicherungspflichtiger Entgelte am Arbeitsort (§ 5a Abs. 2 Nr. 3 GemFinRefG) angepasst werden. Zudem verschwände die anschließende Gewichtung nach Gewerbesteuerhebesätzen. Auch die Gewerbesteuerumlage wäre obsolet, dies ginge allerdings zulasten der Länder.

Diese strukturelle Reform hätte neben der Stabilisierungswirkung auf die kommunalen Einnahmen auch eine Umverteilungswirkung bei aufkommensneutraler Umsetzung für die kommunale Ebene. Letztere ist abhängig vom Verteilungsschlüssel des Umsatzsteueraufkommens und vom jeweiligen kommunalen Finanzausgleich. Somit ist durch die Abschaffung der Gewerbesteuer zunächst keine grundsätzliche Veränderung des Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs notwendig, um die Lage der finanziell schwachen Kommunen zu verbessern. Ausgehend von dieser Stabilisierung der Einnahmenseite wäre ein Ausbau der Steuerautonomie an anderer Stelle denkbar. Beispielsweise könnte es Kommunen freigestellt werden, Zuschläge zur Lohn- und Einkommensteuer zu erheben, um bestimmte Projekte finanzieren zu können.

3.2 Bessere Anreizstrukturen im kommunalen Finanzausgleich und im Länderfinanzausgleich

Grundsätzlich sollten die Entscheidungsträger vor Ort einen Anreiz haben, die wirtschaftliche Situation ihrer Kommune zu verbessern. Vor diesem Hintergrund besteht Reformbedarf bei den kommunalen Finanzausgleichssystemen. Dabei bewegt sich der Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen einer nachhaltigen Aufwertung der finanzschwa-

chen Kommunen und einem Anreizsystem für Kommunalpolitiker, die finanzielle Lage aus eigener Kraft zu verbessern. Die Politik richtet den Fokus jedoch stärker auf einen Ausgleich der Finanzkraft als auf eine Stärkung der Anreizstruktur. Kommunen müssen einen Großteil erzielter Mehreinnahmen an das Land abgeben (FiFo, 2013).

Auch der Länderfinanzausgleich wirkt sich auf die kommunalen Finanzen aus, da die Steuereinnahmen der Gemeinden in die Ermittlung der Finanzkraft des Bundeslandes eingehen. Dabei werden die kommunalen Steuereinnahmen zu 64 Prozent berücksichtigt, ab dem Jahr 2020 steigt der Wert im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzen auf 75 Prozent. Aufgrund der engen Verflechtung der Landes- und der Kommunalfinanzen wäre es stringent, die Steuereinnahmen der Gemeinden vollständig bei der Ermittlung der Finanzkraft eines Bundeslandes zu berücksichtigen. Ansonsten werden Länder mit finanzstarken Gemeinden bevorzugt. Hinsichtlich der Anreizstruktur gilt auch für den Länderfinanzausgleich, dass die Abschöpfungsquoten, das heißt, wie viel Prozent ein Land oder eine Gemeinde von zusätzlich erzielten Steuereinnahmen für den Finanzausgleich abgeben muss, sinken sollten (Hentze, 2017).

3.3 Zielgerichtete Entschuldungsprogramme

Da für einige Gemeinden der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ermittelte Finanzbedarf offensichtlich nicht ausreicht, um spürbar mehr Handlungsspielraum zu erhalten und sich des hohen Bestands an Kassenkrediten zu entledigen, haben einige Bundesländer in den vergangenen Jahren weitergehende Entschuldungsprogramme aufgelegt, darunter Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (Weber/Beck, 2013).

In Hessen hat die Landesregierung die „Hessenkasse“ ins Leben gerufen, bei der finanzschwache Kommunen neue Handlungsfähigkeit durch einen Schuldenschnitt erlangen sollen. Zudem soll mit gleichzeitigen Konsolidierungsmaßnahmen verhindert werden, dass sich der Prozess der kontinuierlichen Kassenkreditaufnahme wiederholt. Je Einwohner muss eine teilnehmende Kommune pro Jahr 25 Euro in die Hessenkasse einzahlen (Dieter, 2018). Für Kommunen ohne Kassenkredite wird zusätzlich ein Investitionsprogramm aufgelegt.

Das Grundprinzip des niedersächsischen Modells lautet „Hilfe zur Selbsthilfe“ zum Abbau der gestiegenen Kassenkredite. Die Kommunen mussten Konsolidierungsmaßnahmen wie ein begrenztes Ausgabenwachstum als Gegenleistung zu einer teilweisen Schuldentilgung durch das Land zusagen. 68 der mehr als 900 Kommunen nahmen an dem Entschuldungsprogramm teil. 90 Prozent davon haben die Haushaltsziele erreicht (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2017).

In Nordrhein-Westfalen gibt es mit dem „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ ebenfalls ein zusätzliches Hilfsprogramm für die Kommunen, da der kommunale Finanzausgleich die Probleme einzelner Kommunen nicht strukturell lösen kann (FiFo, 2013). Auch beim

Stärkungspakt wird Landeshilfe mit Konsolidierungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene verknüpft. Dies hat in vielen Fällen dazu geführt, dass die Realsteuerhebesätze insbesondere bei der Grundsteuer erhöht wurden (Rappen, 2017).

Damit Kommunen in besonders finanzschwachen Regionen Handlungsspielraum zurückgewinnen können, erscheint eine Altschuldentilgung durch das jeweilige Land und den Bund unerlässlich. Die Bundes- und Landespolitik wären gut beraten, dies als vorrangiges Ziel zu verfolgen. Denn für viele Kommunen ist eine Schuldentilgung Voraussetzung für eine eigenständige Gestaltung der Zukunft. Dabei sollte die Politik insbesondere die Kassenkredite in den Blick nehmen.

Ein Entschuldungsprogramm sollte stets verbunden sein mit Vorgaben für die kommunale Haushaltskonsolidierung, die auch kontrolliert und Verstöße entsprechend sanktioniert werden (Beznoska/Hentze, 2019). Der sich aus einem solchen Programm ergebende größere kommunale Handlungsspielraum ist unerlässlich, um den unterschiedlichen lokalen Anforderungen – zum Beispiel mit Blick auf Altersstruktur oder Urbanität – gerecht zu werden.

Zusammenfassung

- Auf der einen Seite übernehmen die Städte und Gemeinden in Deutschland viele wichtige öffentliche Aufgaben. Auf der anderen Seite fehlt es ihnen an Autonomie bei Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben.

- Die aktuellen Haushaltsüberschüsse konnten verhindern, dass die Verschuldung der Kommunen weiter steigt. Ende 2017 belief sich der Schuldenstand der Städte und Gemeinden in den Flächenländern auf 137,5 Milliarden Euro.

- Problematisch sind vor allem die Kassenkredite, da ihnen keine Vermögenswerte gegenüberstehen. Die Landkreise und kreisfreien Städte mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung in Kassenkrediten liegen vor allem im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen.

- Eine hohe Verschuldung in Kassenkrediten geht einher mit hohen Grund- und Gewerbesteuerhebesätzen. Dies kann die wirtschaftliche Dynamik in den betroffenen Kommunen bremsen.

- Die Abschaffung der Gewerbesteuer bei gleichzeitiger Kompensation der Gemeinden durch eine höhere Umsatzsteuerbeteiligung würde die Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Finanzen reduzieren. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips.

- Aus ökonomischer Sicht wäre sowohl innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs als auch im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ein verbessertes Anreizsystem zur Stärkung der Eigenständigkeit wichtig, demzufolge Gebietskörperschaften einen größeren Anteil von zusätzlich erwirtschafteten Steuereinnahmen behalten dürfen.

- Eine Altschuldentilgung durch Land und Bund verknüpft mit Vorgaben für die kommunale Haushaltskonsolidierung könnte für in finanzielle Schieflage geratene Kommunen ein Weg sein, verloren gegangenen Handlungsspielraum zurückzugewinnen.

Literatur

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie / VCI – Verband der Chemischen Industrie, 2017, Die Steuerbelastung der Unternehmen in Deutschland. Vorschläge für ein wettbewerbsfähiges Steuerrecht 2017/18, Berlin

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2019, Ein kommunaler Zukunftsfonds für Nordrhein-Westfalen. Ein Entschuldungsprogramm für die kommunalen Kassenkredite, Gutachten im Auftrag des Steuerzahlerbunds NRW, Köln

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2014, Monatsbericht des BMF, Oktober, Berlin

BMF, 2018, Ergebnis der 154. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 23. bis 25. Oktober 2018 in Hamburg, Berlin

Boettcher, Florian, 2012, Kommunale Haushaltsdefizite: Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten, in: der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 5. Jg., Nr. 1, S. 65–84

Boettcher, Florian et al., 2017, Entwicklung und Verteilung der Kassenkredite, in: Kommunaler Finanzreport 2017, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 119–148

Borck, Rainald / Fossen, Frank M. / Freier, Ronny / Martin, Thorsten, 2015, Race to the debt trap? Spatial econometric evidence on debt in German municipalities, in: Regional Science and Urban Economics, 53. Jg., S. 20–37

Dieter, Jürgen, 2018, Schuldenschnitt mittels Hessenkasse. Lösung nur für Hessen oder Modell für andere Länder?, in: Junkernheinrich, Martin et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Nr. 1/2018, Berlin, S. 423–437

EY – Ernst & Young, 2018, Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2017. Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2018, https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-entwicklung-der-kommunalen-realsteuern-2005-bis-2017/$FILE/ey-entwicklung-der-kommunalen-realsteuern-2005-bis-2017-new.pdf [6.11.2018]

FiFo – Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, 2013, Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln

Hentze, Tobias, 2017, Die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs. Was der neue Finanzkraftausgleich für Bund und Länder bedeutet, IW policy paper, Nr. 16, Köln

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2017, Zwischenbilanz der niedersächsischen Entschuldungsprogramme, https://www.mi.niedersachsen.de/download/122951/Zwischenbilanz_der_Nds._Entschuldungsprogramme.pdf [23.11.2018]

Rappen, Hermann, 2017, Stärkungspakt Stadtfinanzen. Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit?, RWI Materialien, Nr. 120, Essen

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018, Regionaldatenbank Deutschland, https://www.regionalstatistik.de/

Statistisches Bundesamt, 2018, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.–4. Vierteljahr 2017, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden

Weber, David / Beck, Stefanie, 2013, Kommunale Entschuldungsprogramme der Bundesländer, in: Public Governance, Ausgabe Winter 2013, S. 12–15

Kapitel 12

Infrastruktur als Rückgrat von Regionen

Vera Demary / Frank Obermüller / Thomas Puls

1	Die Bedeutung der Infrastruktur	210
2	Verkehrsinfrastruktur	211
2.1	Straßenverkehr	212
2.2	Schienenverkehr	218
3	Digitale Infrastruktur	221
3.1	Status quo und Entwicklung	221
3.2	Förderung des Breitbandinternets	225
4	Energieinfrastruktur	227
4.1	Braunkohleregionen als politischer Spielball	228
4.2	Herausforderung der Stromübertragung zwischen Nord- und Süddeutschland	229
4.3	Dezentralität der erneuerbaren Energien als Chance für den ländlichen Raum	230
Zusammenfassung		233
Literatur		234

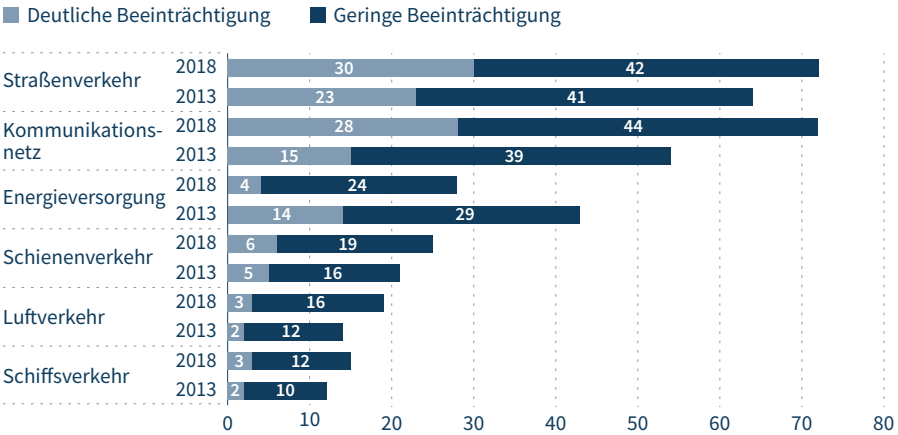
1 Die Bedeutung der Infrastruktur

Die Infrastruktur ist die Basis für wirtschaftlichen und sozialen Austausch. Damit hat sie auch eine große Bedeutung für eine erfolgreiche Positionierung und Entwicklung von Regionen. Sie ermöglicht die Bildung von Zentren im Raum und schafft die Verbindung zwischen verschiedenen Standorten und Regionen. Diese Verbindungsfunktion kann sich vergleichsweise kleinräumig auswirken, kann aber auch eine globale Vernetzung von Standorten ermöglichen.

Dabei umfasst die Infrastruktur verschiedene Teilbereiche, die vor sehr unterschiedlichen Herausforderungen stehen. Auf der einen Seite gibt es die etablierten Infrastrukturbereiche, wie etwa die zur Verkehrsinfrastruktur zählenden Straßen- und Schienennetze oder auch die Energieinfrastruktur, zu der insbesondere Strom- und Gasleitungen gehören. Bei den etablierten Netzen ist heute von einer ubiquitären Verfügbarkeit auszugehen. Probleme treten vor allem dadurch auf, dass bestimmte Netzteile an der Kapazitätsgrenze operieren, aber auch die Instandhaltung stellt die Betreiber vor deutliche Herausforderungen. Völlig anders gelagert sind die Probleme bei neuen Infrastrukturen wie dem modernen Kommunikationsnetz. Aktuelle Mobilfunknetze und die digitale Infrastruktur (Breitbandverbindungen) müssen neu aufgebaut werden und weisen noch sichtbare Versorgungslücken auf. Hier geht es derzeit vor allem um einen Netzaufbau und eine Erweiterung, gerade um periphere Regionen adäquat versorgen zu können.

Infrastrukturmängel in Deutschland Abbildung 12.1

So viel Prozent der befragten Unternehmen in Deutschland sahen ihre aktuellen Geschäftsabläufe durch Infrastrukturmängel beeinträchtigt



IW-Unternehmensbefragungen im Herbst 2013 und Frühjahr 2018; Rest zu 100 Prozent: keine Beeinträchtigungen.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/wzKCL3Fmr78MP7D
Quelle: Grömling/Puls, 2018, 94

Auch wenn die Probleme je nach Infrastrukturbereich unterschiedlich gelagert sein können, wirken sie sich doch allesamt hemmend auf die Wirtschaft in Deutschland aus. Dies zeigte eine IW-Umfrage aus dem Jahr 2018 (Grömling/Puls, 2018) mit etwa 2.600 teilnehmenden Unternehmen deutlich auf. Hier wurde unter anderem gefragt, ob sich die Unternehmen durch Mängel in einzelnen Teilbereichen der Infrastruktur beeinträchtigt sahen. Wie in Abbildung 12.1 illustriert, ergibt sich eine recht klare Problemhierarchie und der Vergleich mit 2013 zeigt auch einige Trends auf.

Straßenverkehr und Kommunikationsnetze wurden von jeweils 72 Prozent als Hemmnis der aktuellen Geschäftstätigkeit angesehen. Zudem hat sich die Einschätzung gegenüber 2013 noch einmal verschlechtert, bei den Kommunikationsnetzen sogar drastisch. Klare Verbesserungen seit 2013 wurden für die Energieversorgung gemeldet; die Differenz zu den erstgenannten Bereichen ist sehr deutlich. Der Schienenverkehr stellte im Frühjahr 2018 für 25 Prozent der Unternehmen ein Hemmnis dar, weniger Unternehmen bereiten der Luft- und der Schiffsverkehr Probleme.

Vor dem Hintergrund dieser Problemhierarchie wird nachfolgend dargestellt, wie sich die räumliche Abdeckung der verschiedenen Infrastrukturnetze darstellt und welche spezifischen Herausforderungen bestehen, die gemeistert werden müssen. Weil Luft- und Schiffsverkehr zudem nur an vergleichsweise wenigen Orten sinnvoll angeboten werden können, wird auf weitere Ausführungen zu ihnen verzichtet.

2 Verkehrsinfrastruktur

Die Bedeutung einzelner Verkehrsträger hat sich im Zeitablauf gewandelt. Lange prägten Wasserwege die Raumstruktur. Mit dem Aufkommen der Eisenbahn änderte sich das. Städte konnten abseits von Wasserwegen wachsen und ländliche Regionen entleerten sich dadurch (Seidemann, 2016, 27). Nach dem Ersten Weltkrieg übernahm der Straßenverkehr zusehends die raumprägende Funktion der Schiene. Der Ausbau des Fern- und Regionalstraßennetzes trug ganz wesentlich zur Herausbildung der heutigen Raum- und Wirtschaftsstruktur bei.

Wichtig ist, dass der Begriff der Verkehrsinfrastruktur bei den einzelnen Verkehrsträgern unterschiedlich zu interpretieren ist. So besteht Verkehrsinfrastruktur bei genauerer Betrachtung stets aus drei komplementären Ebenen, die zur Erbringung von Verkehr nötig sind. Die erste Ebene liegt in Form von Straßen und Schienen vor. Hier besteht kaum ein Unterschied zwischen den Verkehrsträgern. Das ändert sich, wenn man die zweite Ebene betrachtet, nämlich die Verkehrsleitung. Im Straßenverkehr erfolgt sie über die Straßenverkehrsordnung (StVO) und ihre Anwendung durch die Fahrer. Bei der Schiene hingegen muss die Verkehrsleitung zentralisiert erbracht werden. Die dazu notwendigen Leitstellen sind elementarer Teil der Schieneninfrastruktur. Die dritte Ebene ist die

Verkehrsaufkommen nach Verkehrsmittel Tabelle 12.1

im Jahr 2017, in Millionen Wegen pro Tag

	Zu Fuß	Fahrrad	MIV-Fahrer	MIV-Mitfahrer	ÖPV	Insgesamt
Deutschland	56	28	111	36	26	257
Stadtregionen	38	20	65	22	21	166
darunter: Metropolen	13	7	13	5	10	48
Ländliche Regionen	18	8	46	14	5	92

MIV: motorisierter Individualverkehr; ÖPV: öffentlicher Personenverkehr.
Quelle: BMVI, 2018b, 13

Abwicklung der einzelnen Verkehre. Auch hier ist der Straßenverkehr weitgehend dezentral aufgestellt (Ausnahme Busverkehr). Im Schienenverkehr muss hingegen ein mit der Verkehrsleitung abgestimmtes Angebot eingeplant und abgewickelt werden. Das Vorhandensein der Schienenwege ist ohne ein entsprechendes Angebot an Verkehren auf diesen Wegen verkehrlich ohne Bedeutung.

Der Straßenverkehr ist also in vielerlei Hinsicht organisatorisch einfacher und flexibler als die intermodale Konkurrenz. Der motorisierte Individualverkehr (MIV) dominiert die Mobilität in Deutschland. Betrachtet man die im Pkw zurückgelegten Wege von Fahrern und Mitfahrern, erreichen sie selbst in Stadtregionen einen Anteil von über 50 Prozent. Hinzu kommen jene Teile des öffentlichen Personenverkehrs (ÖPV), die per Bus zurückgelegt werden. Nur in den Metropolen liegt diese Quote unter 50 Prozent (Tabelle 12.1).

Im Folgenden soll daher primär auf das verkehrlich dominante Thema Straßenverkehrsinfrastruktur eingegangen werden (Kapitel 2.1). Im Anschluss folgen noch einige Ausführungen zum Schienenverkehr, wo sich die Lage aufgrund der bereits skizzierten systemischen Unterschiede sichtbar anders gestaltet (Kapitel 2.2).

2.1 Straßenverkehr

Die Siedlungsstruktur in Deutschland basiert auf einem Netz aus Mittel- und Unterzentren. Ein dominantes Zentrum existiert hingegen nicht. Um eine vergleichbare Erreichbarkeit aller Wohnorte zu ermöglichen, musste daher ein dichtes Straßennetz geschaffen werden. Dieses war im Wesentlichen in den 1970er Jahren fertiggestellt. Dabei entstand eine klare Hierarchie unter den Straßen, welche sich nach Zweck und finanzierender Gebietskörperschaft differenziert. Es ist zu betonen, dass die Datenlage zur Infrastruktur umso schlechter wird, je tiefer die Hierarchieebene ist. Über die Bundesfernstraßen liegen sehr viele Daten vor, bei den Gemeindestraßen fand die letzte amtliche Erhebung der Streckenlänge im Jahr 1975 statt. Sie wird auf derzeit 657.000 Kilometer geschätzt (BMVI, 2019, 101). Weitergehende Aussagen sind daher am ehesten für das Bundesfernstraßennetz möglich. Das ist insofern auch relativ unproblematisch, da die nachgeordneten Netze im großen Umfang eine Zubringerfunktion zu den Fernstraßen wahrnehmen und der Anbindung von Regionen an das Fernstraßennetz besondere Beachtung geschenkt wurde. Hintergrund ist die Hypothese, dass sich regionales Wachstum durch den Ausbau überörtlicher Ver-

kehrsverbindungen stimulieren lässt. Diese Annahme prägte lange die Verkehrspolitik und wurde vor etwa 30 Jahren auch empirisch gestützt (Aschauer, 1990).

Nach 1990 ist das Straßennetz kaum gewachsen, wie Tabelle 12.2 zeigt. Veränderungen im Straßennetz kamen vor allem durch die Neueinstufung von Strecken zustande. So wurden etwa 4.000 Kilometer Bundesstraßen zu Landesstraßen herabgestuft. Signifikant gewachsen ist lediglich das Autobahnnetz, da die Ost-West-Verbindungen neu aufgebaut werden mussten. Seit etwa zehn Jahren wird in Deutschland kaum noch eine neue Autobahn gebaut und auch künftig werden am ehesten Lückenschlüsse erfolgen.

Betrachtet man die räumliche Verteilung der bestehenden Strecken, so zeigt sich, dass ein enges Netz aus Fernverkehrsstraßen und Zubringern existiert. Hier sei auf Abbildung 12.2 verwiesen, in der das Netz von Autobahnen und Bundesstraßen dargestellt ist. Auch in dünn besiedelten Gebieten ist dafür gesorgt, dass die Einwohner eine Auffahrt zu einer Bundesfernstraße über die nachgeordneten Netze schnell erreichen.

Dieses Netz genügt dem Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse aber nur dann, wenn es Mindeststandards für die Erreichbarkeit flächendeckend garantiert. In Deutschland gibt es solche Vorgaben seit Anfang der 1970er Jahre. Es wurden maximale Reisezeiten zu Ober- und Mittelzentren unter Nutzung von motorisiertem Individualverkehr und ÖPV definiert. Für den MIV ist festgelegt, dass ein Oberzentrum für die Bürger in maximal 60 Minuten vom Wohnort aus erreichbar sein soll. Für ein Mittelzentrum gelten 30 Minuten als adäquate Reisezeit. Im fahrplangebundenen ÖPV sind längere Fahrzeiten akzeptabel. Hier gelten Reisezeiten von 90 Minuten zu einem Oberzentrum und 45 Minuten zu einem Mittelzentrum als flächendeckende Zielwerte (FGSV, 2008, 42 ff.). Es ist aber anzumerken, dass diese Reisezeit keine Angabe über die Verbindungstaktung enthält. Wie Tabelle 12.3 zeigt, sind diese Ziele flächendeckend umgesetzt: So können 87 Prozent der Bevölkerung das nächste Mittelzentrum mit dem MIV in weniger als 15 Minuten erreichen (Deutscher Bundestag, 2017, 116). Im ÖPV ist die Abdeckung deutlich schlechter, dennoch erfüllt sie die Ziele flächendeckend.

Damit ist aber noch keine Aussage über die Bedarfsgerechtigkeit der Infrastruktur getroffen. Sollte die bestehende Infrastruktur überlastet sein, kann sie zu einem Hemmnis der wirtschaftlichen Entwicklung werden, wie es ja auch in Abbildung 12.1 nahegelegt

Überörtliche Verkehrswege

Tabelle 12.2

in 1.000 Streckenkilometern

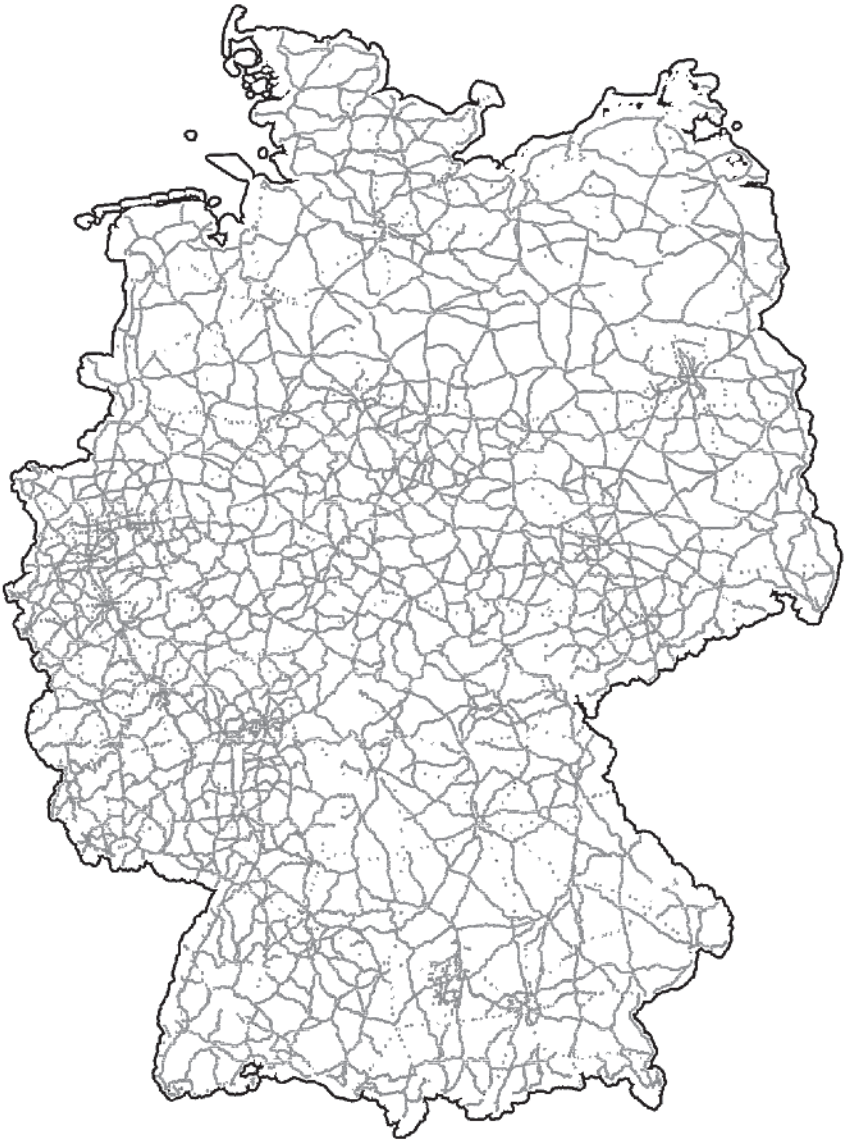
	1991	2001	2011	2018
Autobahnen	11,0	11,8	12,8	13,0
Bundesstraßen	42,1	41,2	39,7	38,0
Landesstraßen	84,9	86,8	86,5	87,0
Kreisstraßen	88,3[1)]	91,0	91,7	91,9

1) Ohne Thüringen. Erste Zählung in Thüringen erfolgte 1994.
Quelle: BMVI, 2019, 101

Netz der Bundesfernstraßen

Abbildung 12.2

Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Deutschland



Quelle: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, 2019

wurde. Eine geeignete Größe, um auf Überlastung zu prüfen, ist die durchschnittliche Verkehrsstärke (DTV). Auf den Bundesfernstraßen finden sich zahlreiche automatische Zählstellen, für die nachgeordneten Netze sind entsprechende Daten nicht in der nötigen Abdeckung vorhanden. Daher beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Fernstraßen.

Die DTV über alle Autobahnen betrug im Jahr 2017 51.800 Kfz pro Tag und auf Bundesstraßen 9.960 (BMVI, 2019, 107). Als Faustregel kann für Autobahnen gesagt werden, dass ab etwa 15.000 Kfz pro Tag und Fahrstreifen eine Überlastungsgefahr besteht. Das entspricht 60.000 Kfz pro Tag auf einer vierspurigen Strecke. Bei Bundesstraßen dürfte der Wert aufgrund der anderen Bauausführung deutlich geringer sein. In Abbildung 12.3 sind Zählstellen dargestellt. Rot hervorgehoben sind jene Zählstationen, welche den genannten Schwellenwert von 15.000 Kfz pro Tag und Fahrstreifen überschreiten und damit auch bei einer Autobahn eine potenzielle Überlastung signalisieren.

Die räumliche Verteilung der potenziell überlasteten Streckenabschnitte ist dabei recht eindeutig. Sie finden sich in den Ballungsgebieten an Rhein, Main und Neckar, in München, Nürnberg und im Ruhrgebiet sowie auf den Verbindungen zwischen diesen Räumen. Es handelt sich also in aller Regel um wirtschaftlich starke Regionen, in denen die Verkehrsinfrastruktur potenziell überlastet ist. Aus verkehrlicher Sicht bestehen die Probleme eher in den zentralen Regionen als im peripheren Raum. Dies wird auch durch neue Erhebungen gestützt (BMVI, 2018b), welche zeigen, dass das Verkehrswachstum aller Verkehrsträger im Personenverkehr stark auf wenige Metropolen konzentriert ist.

Ein weiterer wichtiger Faktor bei der Auslastungsabschätzung ist der Anteil des Schwerverkehrs auf den Strecken. Daher wird in Abbildung 12.4 gesondert die Anzahl der schweren Lkws auf den Bundesfernstraßen pro Richtungsfahrstreifen dargestellt. Auch hier ist das Bild eindeutig. Die hoch belasteten Strecken entsprechen den Transitrouten aus Ost- und Südosteuropa zu den großen Seehäfen. Am größten ist die Last dort, wo Versorgungsverkehre für Ballungszentren hinzukommen. Auch hier entstehen Überlastungen nicht im ländlichen Raum.

Erreichbarkeit von Ober- und Mittelzentren

Tabelle 12.3

So viel Prozent der Bevölkerung erreichen ein …

	Motorisierter Individualverkehr	Öffentlicher Verkehr
Oberzentrum in 30 Minuten Fahrzeit	66	33
Oberzentrum in 60 Minuten Fahrzeit	97	75
Mittelzentrum in 30 Minuten Fahrzeit	99	80
Mittelzentrum in 60 Minuten Fahrzeit	~ 100	99

Quelle: Deutscher Bundestag, 2017, 113 ff.

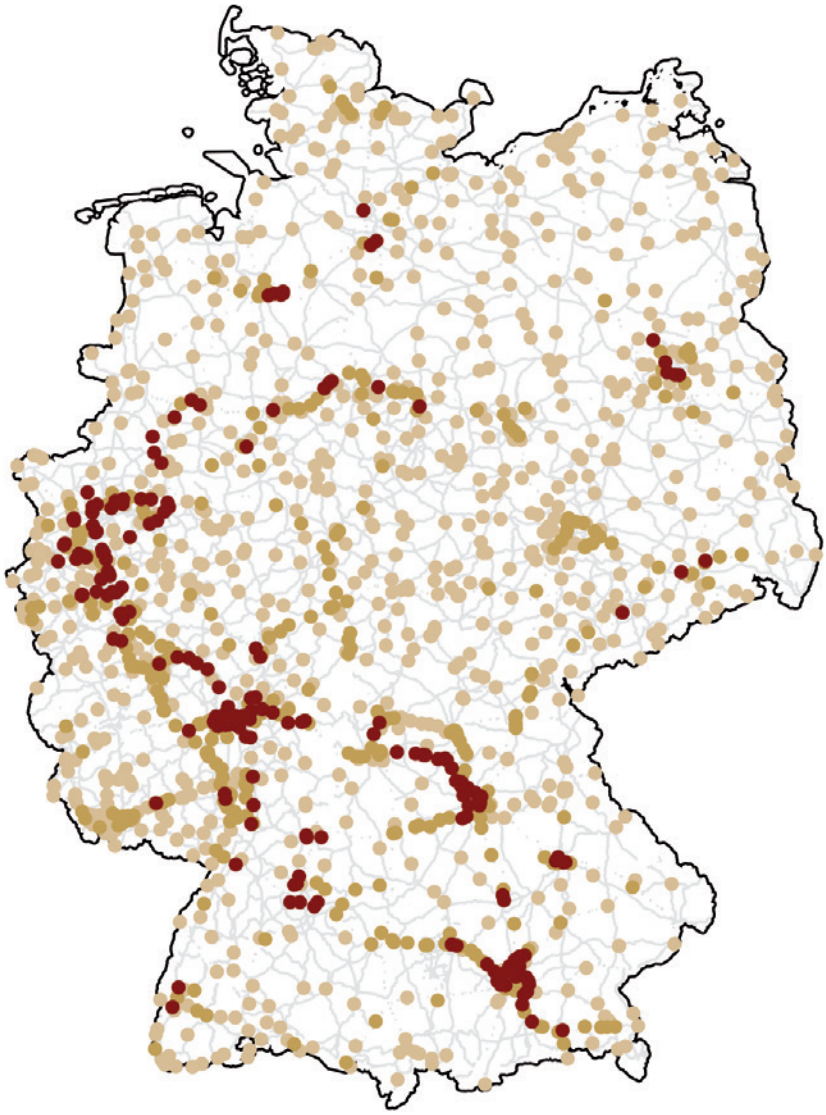
Auslastung der Bundesfernstraßen mit Kfz-Verkehr

Abbildung 12.3

Durchschnittliche tägliche Anzahl an Kraftfahrzeugen je Richtungsfahrstreifen auf Bundesautobahnen und Bundesstraßen

Verkehrsstärke

- Unter 10.000 Fahrzeuge
- 10.000 bis unter 15.000 Fahrzeuge
- Mindestens 15.000 Fahrzeuge



Quellen: BASt, 2018; eigene Berechnungen

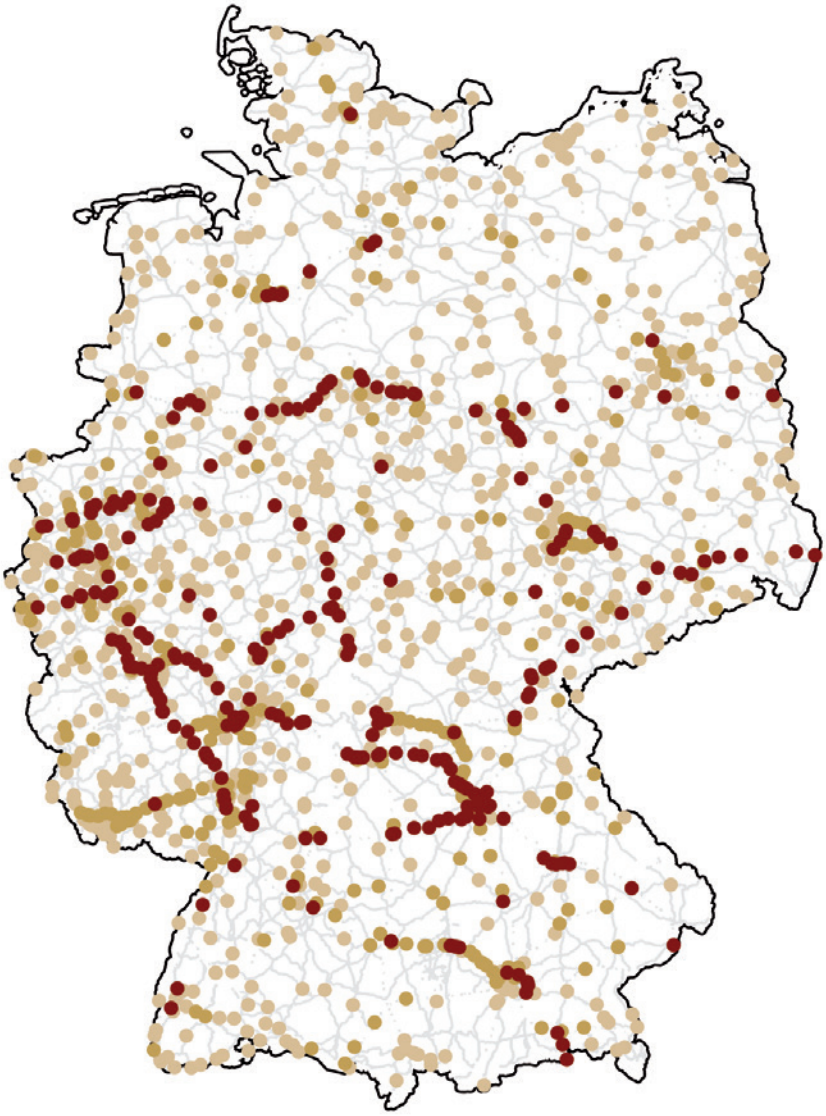
Auslastung der Bundesfernstraßen mit schweren Nutzfahrzeugen

Abbildung 12.4

Durchschnittliche tägliche Anzahl an Schwerverkehr (Kfz > 3,5 Tonnen) je Richtungsfahrstreifen auf Bundesautobahnen und Bundestraßen

Verkehrsstärke

- Unter 1.000 Fahrzeuge
- 1.000 bis unter 2.000 Fahrzeuge
- Mindestens 2.000 Fahrzeuge



Quellen: BASt, 2018; eigene Berechnungen

Relevant für eine Beurteilung der Verkehrsverbindungen ist auch der Zustand der Verkehrswege. Dieser wird für Fern- und Landesstraßen im Abstand von vier Jahren messtechnisch erfasst. Die letzten Messkampagnen ergaben, dass etwa 10 Prozent der Autobahnen und 18 Prozent der Bundesstraßen in einem Zustand waren, der eigentlich umgehende Baumaßnahmen erforderlich machte. Weitere 7,4 Prozent der Autobahnkilometer und 13,4 Prozent der Bundesstraßen wurden in eine Warnkategorie eingeordnet, was den Beginn von Planungen für Erhaltungsmaßnahmen auslösen sollte (BMVI, 2018c, 173). Erfahrungsgemäß fallen diese Ergebnisse für Landesstraßennetze noch deutlich schlechter aus. Diese Befunde sprechen für eine spürbare Instandhaltungskrise bei den Straßen in Deutschland. Besonders starke Auswirkungen können bauliche Probleme an Brücken nach sich ziehen, da diese einen verkehrlichen Flaschenhals darstellen. An den Bundesfernstraßen wird 12 Prozent der Brückenbauwerke ein problematischer Bauzustand attestiert (BMVI, 2018c, 174). Auch hier gilt, dass die Lage in den nachgeordneten Netzen sichtbar schlechter, aber auch viel weniger dokumentiert ist. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass die Erhaltungsprobleme zu großen Teilen durch unzureichende Investitionen zwischen der Jahrtausendwende und dem Jahr 2015 entstanden sind. Danach kam es zu einer Trendumkehr. Die Investitionslinien für den Straßenbau steigen wieder an, was aber auch zu mehr Baustellen führt. Das Unterfinanzierungsproblem scheint erst einmal gelöst, die Flaschenhälse bei der Bereitstellung von adäquater Straßeninfrastruktur liegen heute eher in den Kapazitäten von Planungsämtern und Bauindustrie (Grömling/Puls, 2018, 101 ff.). Ein kontinuierlicher Abbau der Investitionsrückstände durch dauerhaft weiter ansteigende Investitionshaushalte ist hier das Gebot der Stunde, um die Funktionsfähigkeit des Straßennetzes dauerhaft zu gewährleisten.

Tatsächlich ist heute davon auszugehen, dass die Straßenanbindung in Deutschland überall gut ist. So gesehen gibt es keine abgehängten Regionen. Das Hauptproblem sind eher Überlastungserscheinungen in wirtschaftlichen Boomregionen oder Ballungszentren wie dem Ruhrgebiet. Hinzu kommen erhebliche Rückstände bei der Instandhaltung der Straßen, was deren Kapazitäten einschränkt. Die Hoffnungen auf Wachstumsimpulse durch neue Autobahnanschlüsse erfüllen sich hingegen in aller Regel nicht.

2.2 Schienenverkehr

Die Schiene gestaltete nach 1835 die Raum- und Wirtschaftsstruktur Deutschlands nachhaltig um, hat diese Rolle aber an die Straße verloren. Das ist der Tatsache geschuldet, dass heute kein Eisenbahnnetz wirtschaftlich betrieben werden kann, wenn es so dicht ist, dass es den Raum ohne Zubringerverkehre zu den Bahnhöfen abdeckt (Mayer, 2017, 137). Hintergrund hiervon ist, dass Schienenverkehr ein Massentransportmittel mit hohem Fixkostenanteil ist. Fällt die Nutzungsintensität unter eine gewisse Schwelle, kann der Verkehr nur über Subventionen als meritorisches Gut aufrechterhalten werden. Um eine kritische Größe für wirtschaftliche Tragfähigkeit zu nennen: Im Zuge der erfolgreichen japanischen Bahnreform wurde ein Drittel aller Linien von den Nachfolgern der

Infrastruktur des Schienenverkehrs

Tabelle 12.4

	2000	2005	2010	2015
Streckenlänge, in Kilometern	41,7	38,2	37,9	38,5
Personenbahnhöfe	5.317	5.046	5.700	5.681
Gleisanschlüsse	6.833	5.065	3.732	2.367

Quelle: BMVI, 2019, 52 f.

ehemaligen Staatsbahn aufgegeben, da sie weniger als 4.000 Passagiere pro Tag und Kilometer aufwiesen (Mayer, 2017, 135).

Beim Schienenverkehr muss neben der physischen Verfügbarkeit von Schienenwegen auch ihre Nutzung betrachtet werden. Bezüglich der Nutzung sind ein paar Vorbemerkungen zur Organisation des Schienenverkehrs in Deutschland notwendig. Personenfern- und Güterverkehr müssen die Bahnen eigenwirtschaftlich betreiben. Der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) hingegen gilt als Teil der Daseinsvorsorge und wird vom Bund subventioniert. Im Jahr 2019 stellt der Bund fast 9 Milliarden Euro bereit, mit denen 27 regionale Bestellerorganisationen Verkehre im SPNV einkaufen. Dabei werden die zu erbringenden Leistungen wie Taktung, Rollmaterial, Sitzplatzzahl vorgegeben und typischerweise erhält der Anbieter den Zuschlag, der die geringste Subvention fordert (Puls, 2014, 56). Flächendeckende Daten über Fahrpläne von Regional- und S-Bahnen sind leider derzeit nicht frei zugänglich, sodass die Betrachtung der eigentlichen Verkehre hier nur im Aggregat erfolgen kann.

Zunächst aber ein kurzer Blick auf das Schienennetz: Es umfasst etwa so viele Streckenkilometer wie das Bundesstraßennetz (Tabelle 12.4) und schrumpft in Deutschland seit dem Jahr 1914 (Seidemann, 2016, 27). Mit Ausnahme der S-Bahn-Systeme wurden fast alle Strecken zwischen 1850 und 1914 trassiert. Das Alter der Infrastruktur führt dazu, dass Instandhaltungsrückstände auch bei der Schiene ein großes Thema darstellen.

Aktuell ist aber eine Trendumkehr zu beobachten. Der Schrumpfungsprozess bei Schienen und Zugangspunkten für Fahrgäste scheint gestoppt. Nur die Zahl der Gleisanschlüsse bei Unternehmen sinkt weiter, was aber keinen sichtbaren Einfluss auf die Güterverkehrsleistung hat (Tabelle 12.5).

Entwicklung des Schienenverkehrs

Tabelle 12.5

seit der Bahnreform von 1994

	1994	2004	2017
Verkehrsleistung, in Milliarden			
Tonnenkilometer	71,4	91,9	129,4
Personenkilometer	63,0	72,9	95,8
Personenverkehrsaufkommen, in Millionen Fahrgästen			
Nahverkehr	1.171	1.975	2.715
Fernverkehr	139	115	142

Quellen: BMVI, 2019, 53 f.; Statistisches Bundesamt, 2018

Der Gütertransport ist seit 1994 um gut 80 Prozent angewachsen. Die Masse des Güterverkehrs auf der Schiene sind Ferntransporte, wobei der Seehafenhinterlandverkehr eine prägende Rolle spielt. Regionalverkehre sind eher die Ausnahme. Im Personenverkehr findet das Wachstum fast exklusiv im Nahverkehr statt. Es ist genau jener Teil des Bahnverkehrs am stärksten gewachsen, der als Teil der Daseinsvorsorge vom Staat bestellt und subventioniert wird. Zudem legen die Zahlen nahe, dass der Zuwachs im Schienenverkehr auf Pendlerbewegungen basiert, sich also auf dem Weg hin zu Oberzentren und Metropolen verdichtet.

Auch der Schienenverkehr konzentriert sich also auf bestimmten Strecken und auf den Pendelverkehr in Verkehrsknoten. Das hat zur Folge, dass das Netz punktuell überlastet ist und in größeren Gebieten nur über subventionierte Verkehre gehalten wird. Wie auch bei der Straße liegen die überlasteten Strecken in den wirtschaftlich starken Gebieten.

Doch auch wenn die Erschließung der Fläche mit dem Schienennetz kaum möglich ist, birgt die Schiene doch ein regionalpolitisches Potenzial. Die Öffnung von Haltepunkten mit akzeptabler Anbindung an die Zentren bietet nämlich auch in wirtschaftlich schwachen Regionen Chancen zur Binnenentwicklung. Siedlungsflächen im Einzugsgebiet von Bahnstationen gewinnen an Standortgunst und ziehen neue Einwohner an, welche die lokale Wirtschaft stärken können. Es entstehen Potenziale, die aber nur gehoben werden können, wenn raumplanerisch vorgearbeitet wird. Zubringersysteme, Siedlungsflächen und Versorgungseinrichtungen müssen sofort mitgedacht werden, um einen Wachstumskern in einer Region neu ausbilden zu können. Das ist genau die Strategie, welche die japanischen Bahnen so erfolgreich gemacht hat. Diese haben ganze neue Stadtviertel um einen Bahnhof entwickelt und vermarktet (Puls, 2014, 102). Dem Vorhaben, Räume durch Bahnverbindungen zu stärken, kommen zwei Aspekte entgegen. Zum einen ist die Bereitschaft, Reisezeit aufzubringen, sehr konstant, sodass eine Beschleunigung in Form einer akzeptabel getakteten Schienenverbindung die Standortgunst verbessern kann. Zum anderen wächst die Bereitschaft zur Nutzung multimodaler Verkehre deutlich, was man auch am Erfolg des SPNV ablesen kann.

Alles in allem kann die Schiene vor allem Entwicklungskerne in Regionen fördern, die bislang zu weit von den Ballungszentren entfernt sind, um von deren Boom zu profitieren. Das ist aber nur möglich, wenn eine entsprechend integrierte Planung stattfindet. Zudem besteht die Möglichkeit, dass diese Strategie zur weiteren Entleerung des Einzugsgebiets des neuen Kerns führt. Ein Instrument zur Stärkung abgelegener Problemregionen ist die Schienenanbindung eher nicht, da die Raumüberwindung nicht beliebig beschleunigt werden kann und Schienenverkehr erst ab einer gewissen Masse an Passagieren wirtschaftlich tragfähig wird.

3 Digitale Infrastruktur

Die Bedeutung der digitalen Infrastruktur, verstanden als Breitbandinfrastruktur, ist in Deutschland in den vergangenen Jahren entsprechend der Entwicklung digitaler Technologien und des Internets stetig gewachsen. Dies ist ein Trend, der sich weiter fortsetzen und möglicherweise noch verstärken wird. Die digitale Infrastruktur hat vor diesem Hintergrund auch eine große Bedeutung für die deutschen Kreise (vgl. Kapitel 6). Dies gilt zum einen für den Zugang von Haushalten zu Breitbandnetzen für die private Nutzung. Zum anderen ist es besonders für Unternehmen relevant, adäquat mit Breitbandinternet versorgt zu sein. Gerade für Unternehmen der Industrie und der industrienahen Dienstleistungen, aber auch in anderen Branchen wird die digitale Transformation die Anforderungen an die zugrunde liegende Infrastruktur deutlich erhöhen. Um beispielsweise Industrie 4.0 – die vernetzte Produktion unter Einbeziehung von Kunden und Zulieferern (Berger et al., 2017, 39) – umsetzen zu können, ist eine Anbindung an ein schnelles Netz, das verzögerungsfrei auch große Datenpakete weitergibt, notwendig. Damit werden die Verfügbarkeit und die Qualität der digitalen Infrastruktur zu wesentlichen Standortfaktoren. Diese werden derzeit von deutschen Unternehmen eher schlecht bewertet: 72 Prozent der Unternehmen gaben 2018 bundesweit an, in ihren alltäglichen Geschäftsabläufen aufgrund von Mängeln an der Kommunikationsinfrastruktur beeinträchtigt worden zu sein (Grömling/Puls, 2018, 94). Im Vergleich zu 2013 entspricht dies einer Zunahme von 18 Prozentpunkten, was auch an den seither gestiegenen Ansprüchen an die digitale Infrastruktur liegt. Im Folgenden wird daher der Status quo der digitalen Infrastruktur in Deutschland aufgezeigt und deren Entwicklung seit dem Jahr 2011 analysiert. Anschließend wird thematisiert, wie sich eine angemessene Verfügbarkeit von Breitbandinternet organisieren lässt.

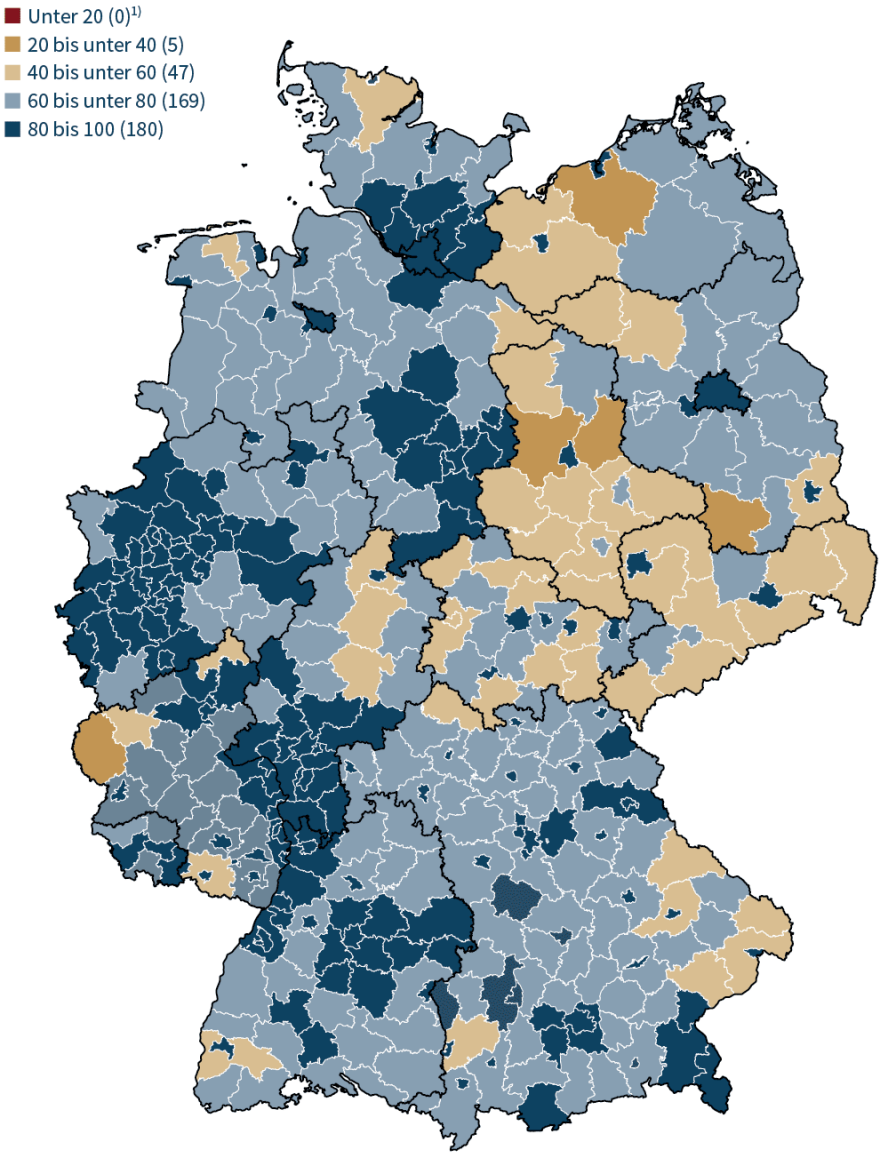
3.1 Status quo und Entwicklung

Die Verfügbarkeit von Breitbandinternet im Bundesgebiet ist uneinheitlich (Abbildung 12.5). In einer technologieneutralen Betrachtung, die drahtlose wie leitungsgebundene Technologien berücksichtigt, zeigen sich große Unterschiede bezüglich des Anteils der Haushalte, die Zugang zu einem Anschluss mit mindestens 50 Megabit pro Sekunde (Mbit/s) haben. Dabei bezieht sich dies auf einen theoretisch möglichen Zugang und nicht auf die tatsächlich abgeschlossenen Verträge. Ende des Jahres 2017 lag dieser Anteil bundesweit zwischen 27,4 Prozent (Landkreis Jerichower Land, Sachsen-Anhalt) und 99,6 Prozent (Stadt Regensburg, Bayern). In 45 Prozent der Landkreise und kreisfreien Städte betrug der Anteil mindestens 80 Prozent. Mindestens vier von fünf Haushalten in diesen Regionen haben somit Zugang zu einem Breitbandanschluss mit mindestens 50 Mbit/s.

Status quo der Breitbandversorgung

Abbildung 12.5

Anteil der Haushalte mit Verfügbarkeit eines drahtlosen oder leitungsgebundenen Internetanschlusses von mindestens 50 Mbit/s in 401 Landkreisen und kreisfreien Städten, Ende 2017, in Prozent

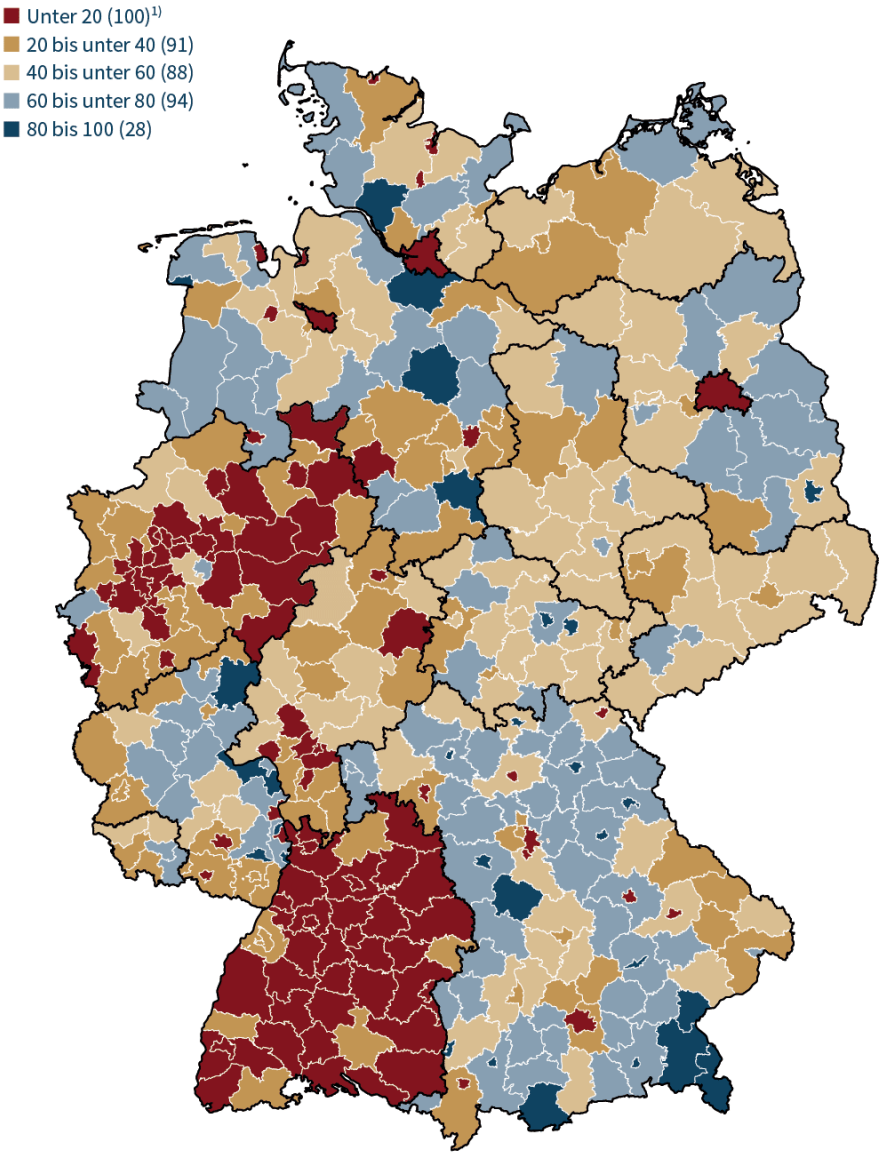


1) Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte in Klammern.
Quelle: TÜV Rheinland, Sonderauswertung

Veränderung der Breitbandversorgung

Abbildung 12.6

Zunahme des Anteils der Haushalte mit einer Verfügbarkeit eines drahtlosen oder leitungsgebundenen Internetanschlusses von mindestens 50 Mbit/s zwischen Ende 2011 und Ende 2017 in 401 Landkreisen und kreisfreien Städten, in Prozentpunkten



1) Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte in Klammern.
Quelle: TÜV Rheinland, Sonderauswertung

Eher gut war die Versorgung 2017 in den west- und süddeutschen Regionen. Positiv treten die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie stark verdichtete Räume wie das Rheinland und das Ruhrgebiet, das Rhein-Main-Gebiet, der Raum Stuttgart und München hervor. In diesen Regionen liegt der Anteil der Haushalte mit Zugang zu schneller Breitbandversorgung bei mindestens 80 Prozent. Aber auch vereinzelte eher ländliche Räume in Nordrhein-Westfalen (zum Beispiel der Hochsauerlandkreis), im Süden Niedersachsens (zum Beispiel Osterode am Harz) und in Bayern (zum Beispiel Berchtesgadener Land) fallen in diese Kategorie. Selbst in den Regionen im Westen und Süden Deutschlands, in denen weniger als 80 Prozent der Haushalte über Zugang zu schnellem Internet verfügen, haben mit nur wenigen Ausnahmen noch mindestens 50 Prozent der Haushalte Zugang zu 50 Mbit/s oder mehr.

Anders sieht es in Ostdeutschland aus: Weite Teile Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsen-Anhalts, Thüringens und Sachsens sind in vergleichsweise geringem Umfang mit digitaler Infrastruktur versorgt. Besonders dramatisch ist die Situation in den Landkreisen Rostock in Mecklenburg-Vorpommern (39,8 Prozent), Jerichower Land und Börde in Sachsen-Anhalt (30,9 Prozent) sowie Elbe-Elster in Brandenburg (33,4 Prozent), in denen weniger als 40 Prozent der Haushalte 50 Mbit/s zur Verfügung stehen. Deutlich besser ist die Situation in einigen ostdeutschen Städten: In Rostock, Schwerin, Magdeburg, Cottbus, Erfurt, Weimar, Jena, Gera, Leipzig und Dresden ist für mehr als 80 Prozent, in Teilen sogar für mehr als 90 Prozent der Haushalte schneller Internetzugang verfügbar. Auch in Ostdeutschland ist eine schwache Versorgung mit digitaler Infrastruktur somit eher ein Problem in den ländlichen Regionen oder den Kreisen mit Verstädterungsansätzen.

Die Entwicklung der Versorgung mit Breitbandinternet liefert ebenfalls ein uneinheitliches Bild (Abbildung 12.6). Dies liegt auch an den unterschiedlichen Ausgangsniveaus. Kreise in Bundesländern wie Baden-Württemberg oder in Teilen Nordrhein-Westfalens, in denen bereits 2011 mehr als 60 Prozent der Haushalte Zugang zu Internetanschlüssen mit mindestens 50 Mbit/s hatten, können sich bezogen auf Prozentpunkte nicht so stark verbessern wie Regionen mit einem niedrigeren Ausgangswert.

Allerdings hat sich die Versorgung mit Breitbandinternet in einigen Regionen Deutschlands auch unterschiedlich entwickelt, obwohl die Ausgangsniveaus Ende des Jahres 2011 vergleichbar waren. Dies gilt zum Beispiel in vielen Kreisen Ostdeutschlands, in Teilen Niedersachsens, in Rheinland-Pfalz und in Bayern. In den westlichen drei Bundesländern gab es eine deutlich positivere Entwicklung der Breitbandverfügbarkeit als in den meisten Kreisen der ostdeutschen Länder. Der Anteil der Haushalte mit einem Zugang zu mehr als 50 Mbit/s erhöhte sich beispielsweise in Bayern in vielen Kreisen von weniger als 20 Prozent um mehr als 60 Prozentpunkte. Zwar verzeichneten auch die ostdeutschen Regionen zwischen 2011 und 2017 eine Verbesserung des Zugangs zu schnellen Netzen. Diese war jedoch oft gerade in ländlichen Kreisen relativ gering: So gab es etwa im Landkreis Ludwigslust-Parchim in Mecklenburg-Vorpommern eine Zunahme um nur

rund 7 Prozentpunkte. 2017 lag dort der Anteil an Haushalten, für die schnelles Breitbandinternet verfügbar war, bei gerade einmal 44,6 Prozent.

Die Verbesserung der Breitbandverfügbarkeit in Prozentpunkten allein liefert aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen keine vollständige Darstellung der Entwicklung. Daher wird die Veränderung auf die Differenz zwischen der Breitbandverfügbarkeit Ende des Jahres 2011 (in Prozent der Haushalte mit mindestens 50 Mbit/s) und dem Maximalwert 100 bezogen. Das Ergebnis gibt in Prozent an, welchen Anteil des Rückstands gegenüber dem Maximum einer Versorgung von 100 Prozent der Haushalte die einzelnen Kreise und kreisfreien Städte bis 2017 aufgeholt haben. Es lässt sich weiterhin nach Kreisen in ländlichen Regionen, in Regionen mit Verstädterungsansätzen und in städtischen Regionen differenzieren.

Grundsätzlich zeigen sich bei dieser Betrachtungsweise nur geringfügige Unterschiede zwischen den einzelnen Regionstypen. Zwar sind die ländlichen Regionen häufiger von einem niedrigeren Niveau gestartet als die städtischen. Im Durchschnitt konnten Kreise und kreisfreie Städte in allen drei Regionstypen jedoch zwischen 2011 und 2017 etwa 60 Prozent des Rückstands auf 100 Prozent aufholen. Das bedeutet auch, dass es keinen offensichtlichen Zusammenhang zwischen der Ausgangslage und dem Aufholen des Rückstands gegenüber dem Maximalwert von 100 Prozent Versorgung sowie der Zuordnung zu einem Regionstyp zu geben scheint. Dieses Ergebnis bezieht sich auf den Durchschnitt der Kreise und kreisfreien Städte und stellt sich bezogen auf einzelne Fälle anders dar.

3.2 Förderung des Breitbandinternets

Dem Ausbau der digitalen Infrastruktur kommt in Deutschland eine besondere Bedeutung zu. Grundsätzlich ist es aus regionalökonomischer Perspektive entscheidend, den Ausbau des Breitbandnetzes in den noch unterversorgten Regionen voranzutreiben. Mithilfe der digitalen Infrastruktur könnten gerade auch im ländlichen Raum zukünftig Aufgaben erledigt werden, deren digitale statt Vor-Ort-Bereitstellung bei sinkenden Bevölkerungszahlen effizient ist. So ließe sich eine bereits existierende oder möglicherweise entstehende Unterversorgung beheben beziehungsweise vermeiden (zum Beispiel öffentliche Verwaltung, Gesundheitsdienstleistungen; vgl. Kapitel 14). Dazu kommt, dass die Breitbandverfügbarkeit für Unternehmen immer wichtiger wird. Der Anschluss der bislang unterversorgten Gebiete an schnelle Breitbandnetze ist daher insbesondere auch wichtig, um den dort ansässigen Unternehmen die Chancen der Digitalisierung zu erschließen und für sie aufgrund mangelnder Breitbandversorgung keine Wettbewerbsnachteile entstehen zu lassen.

Förderprogramme von Bund und Ländern werden genauso wie Gelder der Investitionsbank des Bundes sowie der Europäischen Union (Europäischer Rechnungshof, 2018, 40 f.) bereits dazu eingesetzt, einen Ausbau auch dort voranzutreiben, wo er anderenfalls – etwa auf-

grund geringer potenzieller Nutzerzahlen oder großer zu versorgender Flächen – nicht wirtschaftlich wäre (zum Beispiel BMVI, 2018a). Doch der Ausbau geht nur langsam voran; es gibt weiterhin viele weiße Flecken auf der Landkarte (BNetzA, 2018, 2). Das von der Bundesregierung selbst gesteckte Ziel der Digitalen Agenda 2014–2017, bis zum Jahr 2018 flächendeckend 50 Mbit/s zu gewährleisten, ist nicht erreicht worden (Europäischer Rechnungshof, 2018). Realisierbar ist allenfalls noch die Erreichung des europäischen Ziels einer Versorgung von 100 Prozent der Bevölkerung mit 30 Mbit/s bis zum Jahr 2020. Ob die dafür zur Verfügung stehenden öffentlichen Gelder jedoch ausreichen werden, ist unklar. Die Höhe der Finanzierungslücke für den Breitbandausbau in Deutschland in den Gebieten, in denen ein privatwirtschaftlicher Ausbau nicht lohnt, ist nicht ermittelt worden (Europäischer Rechnungshof, 2018, 51).

Unabhängig davon ist eine weitere stringente Förderung des Ausbaus der digitalen Infrastruktur in Deutschland jedoch unabdingbar. Es muss mit wenig bürokratischem Aufwand für die Antragsteller gewährleistet werden, Unterstützung beim Ausbau der Breitbandnetze zu erhalten, wenn eine marktgetriebene Lösung nicht möglich ist. Es ist daher zu begrüßen, dass der Aufwand der Antragstellung beim Förderprogramm des Bundes in der neuesten Förderlinie deutlich reduziert wurde (BMVI, 2018a). Gleichzeitig wurde das Volumen der Förderung verdoppelt und es wurden Anreize gesetzt, in Glasfasertechnologie statt in Vectoring, eine Erweiterung der Kupferleitungen, zu investieren. Glasfaser hat gerade im Hinblick auf eine zukünftig weiter verstärkte Nutzung der digitalen Infrastruktur den Vorteil, hohe Übertragungsraten von mindestens 500 Mbit/s zu gewährleisten, zu denen die Vectoring-Technologie nicht imstande ist. Auch fällt die Einschränkung der Nutzerzahlen, die mit Vectoring einhergeht, bei Glasfaser nicht an (Europäischer Rechnungshof, 2018, 37). Diese Anpassungen gehen in die richtige Richtung – es bleibt abzuwarten, ob sie ausreichen werden, um die in der Digitalen Agenda vorgesehenen Zielwerte zeitnah zu erreichen.

Die Wirtschaft hat in Bezug auf die digitale Infrastruktur inzwischen oft besondere Bedarfe: Gut ausgebaute, leistungsfähige Netze für die Echtzeitübertragung großer Datenmengen stellen eine wesentliche Grundlage für die Industrie 4.0 dar. Der kommende Mobilfunkstandard 5G kann eine solche verzögerungsfreie Kommunikation zwischen Maschinen gewährleisten (Demary/Rusche, 2018, 2 f.).

Die Versteigerung der ersten 5G-Lizenzen durch die Bundesnetzagentur im Jahr 2019 stellt damit einen wichtigen Meilenstein für die Zukunft des (digitalen) Wirtschaftsstandorts Deutschland dar (Demary/Rusche, 2018). Hier gilt es, die Vergabe der Lizenzen zügig durchzuführen. Im internationalen Wettbewerb kann der Standort Deutschland so einen Wettbewerbsvorteil erlangen, wenn hiesige Unternehmen vor denen in anderen Ländern mit der Entwicklung von Anwendungen beginnen können, die auf 5G basieren. Auch hier ist ein Anschluss des ländlichen Raums, der gerade in Deutschland viele sogenannte Hidden Champions beherbergt (Röhl, 2017, 33), von großer Wichtigkeit.

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass 5G zunächst primär für Industrieanwendungen Vorteile bietet und damit der Ausbau der Infrastruktur an den Bedürfnissen der Wirtschaft ausgerichtet werden sollte. Eine weitgehend flächendeckende Versorgung mit 5G bis zum Jahr 2022, wie sie die Bedingungen für die Frequenzvergabe vorsehen, ist daher wenig effizient (Demary/Rusche, 2018). Zudem haben die nun zur Versteigerung vorgesehenen Frequenzen eine geringe Reichweite. Ein flächendeckender Ausbau von 5G mithilfe der 2019 zur Versteigerung anstehenden Frequenzen ist daher sehr teuer und somit unter Umständen für die Netzbetreiber kaum darstellbar.

Zusammenfassend ist es entscheidend für die deutschen Kreise und kreisfreien Städte, mit schnellem Internet versorgt zu sein. Dies gilt für die Haushalte, aber in noch stärkerem Umfang für die Unternehmen, die in der Lage sind, Wachstumsimpulse für Regionen zu setzen. Um dies zu ermöglichen, ist es an der Politik, die richtigen Rahmenbedingungen für die Förderung zu bestimmen – ob nun in Bezug auf den Breitbandausbau oder die neue Technologie 5G. Geschwindigkeit ist daher von immenser Wichtigkeit, um mit der Dynamik der Digitalisierung Schritt zu halten. Hier muss nachgebessert werden: Hoher bürokratischer Aufwand bei der Beantragung von Fördermitteln für den Breitbandausbau oder umfassende Ausbaubedingungen bei der Frequenzvergabe der 5G-Lizenzen sind eine Bremse, die sich viele Regionen in Deutschland nicht leisten können.

4 Energieinfrastruktur

Deutschland verfügt über eine sehr gut ausgebaute Energieinfrastruktur. Hierzu gehören 1,8 Millionen Kilometer Stromnetz auf den verschiedenen Spannungsebenen sowie 500.000 Kilometer Gasnetz im Nieder-, Mittel- und Hochdruckbereich (BNetzA, 2017; FNB, 2017). Außerdem gibt es verschiedene Fernwärmenetze, primär in Ballungszentren, und den Energietransport über die bestehende gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur (Schifffahrt, Eisenbahn, Straße). Das Recht auf Anschluss an die Energienetze ist im Energiewirtschaftsgesetz festgelegt, sofern dieser dem Netzbetreiber zumutbar ist (EnWG, 2005).

Daher existieren im Allgemeinen keine Regionen, die im Sinne des Zugangs zu Energie strukturell abgehängt sind. Ausbaunotwendigkeiten der Energieinfrastruktur werden durch Planungsprozesse frühzeitig identifiziert und angegangen, weisen aber unter anderem aufgrund von Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung dennoch große Verzögerungen auf. Trotzdem ist die Versorgungssicherheit seit Jahren auf einem hohen Niveau. Im Rahmen der Energiewende und der damit verbundenen Transformationen des Energiesystems entstehen aber durchaus neue Herausforderungen und Chancen. So müssen sich die Braunkohleregionen einem strukturellen Wandel durch den Kohleausstieg stellen. Die Stromnetzsituation muss der neuen Transportaufgabe durch de-

zentrale Erzeugung gerecht werden. Und ländliche Regionen können durch dezentrale erneuerbare Energien wirtschaftlich profitieren.

4.1 Braunkohleregionen als politischer Spielball

Der Ausstieg aus der Kohleverstromung birgt aufgrund hoher Beschäftigtenzahlen im Kohlebereich sowie der vor- und nachgelagerten Wertschöpfungskette enorme strukturelle Risiken für die Kraftwerksstandorte sowie die Kohleabbauregionen. Neben den noch bestehenden Steinkohlekraftwerken ist insbesondere die standortgebundene Braunkohle betroffen. Der Braunkohleabbau ist eng mit der lokalen Verstromung in Braunkohlekraftwerken verbunden. Laufzeiten von Tagebauen und belieferten Kraftwerken sind aufeinander abgestimmt, die Versorgungsstrukturen dementsprechend geplant und umgesetzt.

Im Bereich der Braunkohle gab es im Jahr 2016 rund 21.000 direkt und rund 41.000 indirekt oder induzierte Beschäftigte (Bertenrath et al., 2018). Ein Ausstieg aus der Kohleverstromung führt zwangsläufig zu einem Strukturwandel in den Braunkohleregionen der Lausitz, des Rheinischen Reviers und des Mitteldeutschen Reviers. Um Strukturbrüche zu verhindern und den Strukturwandel in den Regionen sozial- und umweltverträglich stattfinden zu lassen, sind vorausschauende Planungszeiträume notwendig. Dem Arbeitsplatzverlust können Umschulungsprogramme entgegenwirken sowie neue Beschäftigungsmöglichkeiten, die sich zum Beispiel durch die Ansiedlung anderer Wirtschaftszweige erschließen lassen.

Ein Ende der Kohleverstromung ist durch den CO_2-Zertifikatehandel vorgegeben. Es werden handelbare Zertifikate ausgegeben. Jeder Emittent von Kohlendioxid (CO_2) muss Zertifikate in Höhe seines CO_2-Ausstoßes besitzen. Die Menge an Zertifikaten wird jährlich reduziert. Diese Verknappung sorgt langfristig für einen Preisanstieg der Zertifikate. Für die CO_2-intensive Kohleverstromung bedeuten die ansteigenden Kosten für den CO_2-Ausstoß einen Ausstieg aus der Kohleverstromung, sobald die Wirtschaftlichkeit nicht mehr gegeben ist. Um den Kohleausstieg zu beschleunigen, empfiehlt die Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (die sogenannte Kohlekommission) der Bundesregierung einen politisch festgesetzten Kohleausstieg bis zum Jahr 2038, was der Erwartung nach noch vor dem wirtschaftlich bedingten Ausstieg aus der Kohleverstromung liegt.

Ein vorzeitiger Kohleausstieg hat Konsequenzen für die regionale Struktur. Er birgt die Gefahr, dass vorgesehene Umschulungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten noch nicht greifen und Anreizprogramme für die Ansiedlung weiterer Wirtschaftszweige ihre volle Wirkung nicht entfalten können. Beides hätte negative Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Wirtschaftsstandorte. Investitionen von Unternehmen in die betroffenen Regionen könnten zurückgehalten werden. Arbeitsplätze sind bedroht. Es würde ein zunehmender Kaufkraftverlust bis hin zur Abwanderung der Bevölkerung aufgrund niedriger Erwerbstätigkeit drohen.

Um die negativen Folgen des Strukturwandels durch das Ende der Kohleverstromung zu verhindern, empfiehlt die Kohlekommission weitreichende Strukturhilfen in Milliardenhöhe. Diese sollen unter anderem die Perspektiven für die Beschäftigten in den Kohleregionen sichern sowie die Rahmenbedingungen für langfristige Investitionen durch Unternehmen schaffen. Hierfür sollen in den kommenden 20 Jahren 40 Milliarden Euro bereitgestellt werden. Das ist ein hoher Preis für die Strukturmaßnahmen in den Kohleregionen, wobei die negativen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen des Strukturwandels ohne diese Strukturhilfen aber durchaus stärker ins Gewicht fallen könnten.

4.2 Herausforderung der Stromübertragung zwischen Nord- und Süddeutschland

Die Anzahl der Netzengpässe nahm in den vergangenen Jahren zu. Indikator hierfür sind die von der Bundesnetzagentur veröffentlichten Daten zum Redispatch-Volumen. Grund für die zunehmenden Netzengpässe ist ein wachsendes Auseinanderfallen von Last und Erzeugung, während das Übertragungsnetz nicht in gleicher Geschwindigkeit ausgebaut wird. Die Stromsituation vor Beginn der Energiewende war noch von lastnaher Erzeugung dominiert. Durch die Energiewende werden erneuerbare Energien verstärkt lastfern zugebaut. Gerade bei der Windenergie ist für das Standortkriterium der höhere Nutzungsgrad in den windreichen nördlichen Küstengebieten oder dem Norddeutschen Tiefland ausschlaggebend ebenso wie Windanlagen auf See. Die Lastzentren liegen jedoch vermehrt im Westen und Südwesten Deutschlands. Die dominierenden Exportländer für deutschen Stromüberschuss befinden sich im Südwesten und Süden. Dies führt zu teils hohen Nord-Süd-Stromflüssen durch Deutschland, vornehmlich in Situationen mit hoher Winderzeugung, welche durch eine niedrige Stromnachfrage verschärft werden.

Exkurs: Was ist Redispatch?
Redispatch bezeichnet den Eingriff von Übertragungsnetzbetreibern in den Strommarkt, um Netzüberlastungen zu verhindern. Hierbei werden bestimmte Stromerzeuger angewiesen, ihre Leistung zu reduzieren, um der Überlastung entgegenzuwirken. Ausgewählte Erzeugungseinheiten, die sich auf der anderen Seite des Netzengpasses bei den Lastabnehmern befinden, müssen analog ihre Stromproduktion erhöhen, um das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage im Strommarkt zu gewährleisten. Durch den Redispatch-Vorgang entstehen zusätzliche Kosten, die auf die Letztverbraucher umgelegt werden.

Um den neuen Herausforderungen hoher Nord-Süd-Stromflüsse gerecht zu werden, hat die Bundesnetzagentur in Abstimmung mit den Übertragungsnetzbetreibern den Bau und den Ausbau von Stromtrassen beschlossen. Dies umfasst auch die drei im Bau befindlichen Nord-Süd-Stromtrassen. Allein diese drei Stromtrassen können steuerbar Strom mit einem Gesamtvolumen von umgerechnet sechs großen Kernkraftwerken von Nord- nach Süddeutschland übertragen.

Doch diese wie auch andere Leitungsbauprojekte verzögern sich deutlich. Die Übertragungsnetzinfrastruktur hinkt der Transformation der Erzeugungsseite stark hinterher, ist aber wesentlich für die weitere Integration der erneuerbaren Energien ins Energiesystem. Ohne ausreichende Übertragungsnetzinfrastruktur können zukünftig Netzengpässe und -überlastungen weiter zunehmen. Die Gefahr von Stromausfällen nimmt zu. Dies hätte weitreichende Folgen für die deutsche Industrielandschaft, die auf eine verlässliche Stromversorgung durch eine ausgebaute Strominfrastruktur angewiesen ist. Gleichzeitig gerät auch der Zubau erneuerbarer Energien ins Stocken. In windreichen Regionen Norddeutschlands wurde der Zubau von Windenergie bereits limitiert, sodass keine weitere Verschärfung der Übertragungsnetzsituation eintritt.

Grund für die Verzögerung der Netzausbauprojekte sind unter anderem Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung. Der Leitungsausbau verursacht zum einen starke Einschnitte in ökologische Räume, die durch die Baumaßnahmen nutzbar gemacht werden müssen. Zum anderen aber sperren sich auch ansässige Bewohner und Landwirte, die persönliche Nachteile oder landwirtschaftliche Folgen befürchten. Die Übertragungsnetzbetreiber und die Bundesnetzagentur sind darauf bedacht, die negativen Folgen für Umwelt und Gesellschaft so gering wie möglich zu halten. Daher gilt auch das Prinzip der Netzoptimierung vor der Netzverstärkung vor dem Netzausbau.

Im Zuge der Energiewende ist der Ausbau der Übertragungsnetze aber weitestgehend alternativlos, um die großen Mengen erneuerbar erzeugten Stroms in das Stromsystem zu integrieren. Ansätze zur Vermeidung des Netzausbaus zum Beispiel durch große Speicher, intelligente Verteilnetze, Nachfrageflexibilisierungen oder Sektorenkopplung haben in der mittleren Frist nicht das Potenzial, den Netzausbau zu ersetzen. Gleichzeitig sind diese Optionen auch um ein Vielfaches teurer und damit aus Effizienzsicht unwirtschaftlich. Um dennoch die Akzeptanz für die notwendigen Netzausbaumaßnahmen zu erhöhen, werden seitens der Übertragungsnetzbetreiber zunehmend öffentliche Informationsveranstaltungen durchgeführt. Gleichzeitig wird geprüft, inwieweit Ausbaumaßnahmen auch als Erdverkabelungen durchgeführt werden können. Diese haben zwar höhere Kosten, begegnen aber einer größeren Akzeptanz, weil die sichtbaren Einschnitte in die Landschaft vermindert werden.

4.3 Dezentralität der erneuerbaren Energien als Chance für den ländlichen Raum

Die erneuerbaren Energien wie Windenergie, Photovoltaik (PV) und Biomassekraftwerke sind vornehmlich dezentrale Erzeugungstechnologien. Anlagen zu ihrer Nutzung werden verstärkt in ländlichen Regionen errichtet. Diese Dezentralität der erneuerbaren Energien führt zu einer Verschiebung der Stromproduktion hin zu ländlichen Regionen. Im Jahr 2011 flossen den ländlich geprägten Kreisen 3,5 Milliarden Euro mehr Umlagen nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zu, als sie selbst zahlten (Growitsch et al., 2014). Städtische Kreise und kreisfreie Großstädte wiesen einen negativen Saldo von knapp

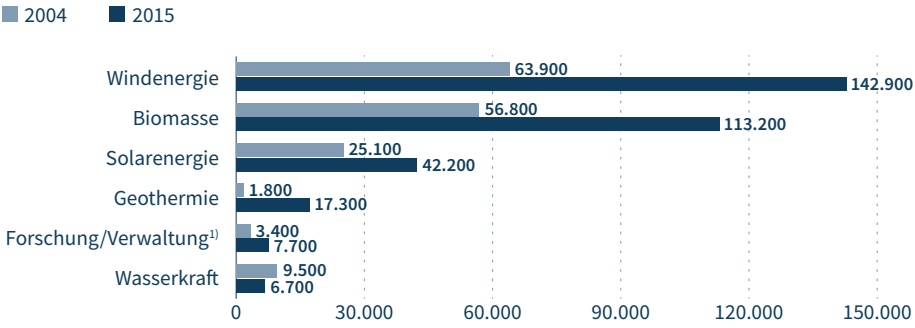
5 Milliarden Euro auf, zahlten also deutlich mehr Umlage für die erneuerbaren Energien, als sie einnahmen. Das bietet die Chance für strukturschwächere ländliche Regionen, erfolgreich an der Wertschöpfungskette für Strom teilzuhaben. Gleichzeitig bietet der Sektor erneuerbare Energien vielen Beschäftigten eine Anstellung. Die Zahl der Beschäftigten hat sich in der Zeit von 2004 bis 2015 verdoppelt, wobei der größte absolute Zuwachs in der Windenergiebranche festzustellen war (Abbildung 12.7).

Erzeuger von Strom aus Windenergie bevorzugen den windreichen Norden und profitieren von ebenen Landabschnitten. Im Jahr 2017 gewannen Bürgerenergiegesellschaften einen Großteil der Ausschreibungslose für Windenergie an Land (BNetzA, 2018). Die Bürgerenergiegesellschaften partizipieren somit direkt an den Erlösen. Dies führt zu einer Stärkung ländlicher Regionen.

Photovoltaik unterteilt sich in Dachanlagen und Freiflächenanlagen. Ihr Einsatz ist im sonnenreichen Süden ertragreicher. Die PV-Freiflächenanlagen nutzen günstigen ländlichen Raum. Dachanlagen können auch in der Stadt gebaut werden, haben aber einen höheren Pro-Kopf-Anteil außerhalb von städtischen Ballungszentren. Bei PV werden insbesondere die Beratungs-, Installations- und Wartungsarbeiten von lokalen kleinen und mittleren Unternehmen durchgeführt. Durch die starke ländliche Ausprägung von PV entsteht eine zusätzliche Chance der Wertschöpfung in eher strukturschwachen ländlichen Regionen, ergänzt durch den positiven Effekt der Beschäftigung durch Wartungs- und Zulieferaufgaben.

Bioenergiekraftwerke haben keine regionale Einschränkung, benötigen aber ausreichend Biomasse und sind daher typischerweise eng an ländliche Agrarbetriebe gekoppelt. Hier wirken sie positiv auf Beschäftigung und Wertschöpfung. Zusätzlichen Erlösen aus der Energieerzeugung stehen aber geringere Einnahmen aus der reduzierten agrarwirtschaftlichen Nutzung der Fläche gegenüber. Dennoch entstehen Synergien, beispielsweise in

Beschäftigte im Sektor erneuerbare Energien Abbildung 12.7



1) Öffentlich gefördert.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/pGSg6oP3e59pM5r
Quelle: BMWi, 2018

der Weiterverwendung von landwirtschaftlichen Restprodukten wie Holz- und Getreideabfällen sowie Gülle.

Die Energiewende mit ihrer Förderung von erneuerbaren Energien führt somit insbesondere im ländlichen Raum zu einem positiven Effekt auf Wertschöpfung, Einkommen und Erwerbstätige und dient strukturschwachen Regionen als Unterstützung.

Zusammenfassung

- Aus Sicht der Verkehrsinfrastruktur gibt es eigentlich keine abgehängten Regionen, sondern eher Überlastungserscheinungen in wirtschaftlichen Boomregionen. Defizite bestehen am ehesten beim Angebot von Bahnverbindungen zu Mittelzentren. Stau stellt heute ein größeres wirtschaftliches Problem dar als fehlende Verbindungen.

- Aufgrund der bereits vorhandenen Infrastrukturausstattung ist Verkehrsinfrastrukturpolitik kein geeignetes Instrument mehr, um Wachstumsimpulse in wirtschaftlich schwachen Regionen auszulösen.

- Die Verfügbarkeit von Breitbandinternet mit Geschwindigkeiten von mindestens 50 Mbit/s ist in Deutschland sehr uneinheitlich. Während große Teile West- und Süddeutschlands vergleichsweise gut angebunden sind, ist dies vor allem im ländlichen Raum in Ostdeutschland nicht der Fall.

- Es gilt daher, den Breitbandinternetausbau weiter voranzutreiben und dort öffentlich zu fördern, wo ein marktgetriebener Ausbau nicht wirtschaftlich möglich ist. Dabei eignet sich der neue Kommunikationsstandard 5G eher als Industrielösung als für einen flächendeckenden Ausbau des Breitbandinternets.

- Die Energieinfrastruktur ist aktuell sehr gut ausgebaut, muss aber für die zukünftigen neuen Anforderungen durch die dezentralen erneuerbaren Energien weiter ertüchtigt werden. Ausbaunotwendigkeiten werden planerisch frühzeitig identifiziert, stoßen aber zunehmend auf Akzeptanzprobleme.

- Der Ausstieg aus der Kohleverstromung birgt aufgrund hoher Beschäftigtenzahlen im Kohlebereich sowie in den vor- und nachgelagerten Teilen der Wertschöpfungskette strukturelle Risiken für die Kohleregionen. Ein vorzeitiger Kohleausstieg verschärft die Risiken.

- Dezentrale erneuerbare Energien bieten eine Chance für strukturschwächere ländliche Regionen, an der Wertschöpfungskette für Energie zu partizipieren.

Literatur

Aschauer, David, 1990, Highway Capacity and Economic Growth, in: Federal Reserve Bank of Chicago, in: Economic Perspectives, 14. Jg., Nr. 5, S. 14–24

BASt – Bundesanstalt für Straßenwesen, 2018, Automatische Straßenverkehrszählung 2017, https://www.bast.de/BASt_2017/DE/Verkehrstechnik/Fachthemen/v2-verkehrszaehlung/Aktuell/zaehl_aktuell_node.html;jsessionid=6594500E5373BFBF6BBE7C59CA6A7BD7.live11293 [14.11.2018]

Berger, Sarah et al., 2017, Innovationsatlas 2017. Die Innovationskraft deutscher Wirtschaftsräume im Vergleich, IW-Analysen, Nr. 117, Köln

Bertenrath, Roman / Bähr, Cornelius / Kleissner, Anna / Schaefer, Thilo, 2018, Folgenabschätzung Klimaschutzplan und Strukturwandel in den Braunkohleregionen, https://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/roman-bertenrath-cornelius-baehr-thilo-schaefer-strukturwandel-in-den-braunkohleregionen.html [11.1.2019]

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2018a, Relaunch des Breitbandförderprogramms. 6. Förderaufruf Infrastruktur seit 1.8.2018 veröffentlicht, https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandfoerderung/breitbandfoerderung.html [26.11.2018]

BMVI, 2018b, Mobilität in Deutschland 2017, http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/publikationen2017.html [14.11.2018]

BMVI, 2018c, Verkehrsinvestitionsbericht für das Jahr 2016, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehrsinvestitionsbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile [21.3.2019]

BMVI, 2019, Verkehr in Zahlen 2018/2019, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen_2019-pdf.pdf?__blob=publicationFile [21.3.2019]

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2018, Erneuerbare Energien in Zahlen. Nationale und internationale Entwicklung im Jahr 2017, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/erneuerbare-energien-in-zahlen-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=25 [17.11.2018]

BNetzA – Bundesnetzagentur, 2017, Monitoringbericht 2017, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2017/Monitoringbericht_2017.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [17.11.2018]

BNetzA, 2018, Beschluss des Beirates bei der Bundesnetzagentur vom 25.6.2018, Bonn

Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, 2019, http://www.geodatenzentrum.de/geodaten/gdz_rahmen.gdz_div?gdz_spr=deu&gdz_akt_zeile=5&gdz_anz_zeile=1&gdz_unt_zeile=1&gdz_user_id=0 [20.3.2019]

Demary, Vera / Rusche, Christian, 2018, Zukunftsfaktor 5G. Eine ökonomische Perspektive, IW-Report, Nr. 45/2018, Köln

Deutscher Bundestag, 2017, Raumordnungsbericht 2017. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 18/13700 vom 23.10.2017, Berlin

EnWG – Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), https://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/EnWG.pdf [16.11.2018]

Europäischer Rechnungshof, 2018, Der Breitbandausbau in den EU-Mitgliedstaaten. Trotz Fortschritten werden nicht alle Ziele der Strategie Europa 2020 erreicht, Sonderbericht, Nr. 12, Luxemburg

FGSV – Forschungsgesellschaft Straßen- und Verkehrswesen, 2008, Richtlinien für integrierte Netzplanung, Köln

FNB – Fernleitungsnetzbetreiber Gas, 2017, Netzentwicklungsplan Gas 2016–2026, https://www.fnb-gas.de/files/2017_10_16_nep-gas-2016-2026.pdf [17.11.2018]

Grömling, Michael / Puls, Thomas, 2018, Infrastrukturmängel in Deutschland, IW-Trends, 45. Jg., Nr. 2, https://www.iwkoeln.de/studien/iw-trends/beitrag/michael-groemling-thomas-puls-infrastrukturmaengel-in-deutschland-393482.html [20.3.2019]

Growitsch, Christian / Meier, Helena / Schleich, Sebastian, 2014, Regionale Verteilungswirkungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, EWI Working Paper, Nr. 14/08, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/103412/1/783700725.pdf [22.11.2018]

Mayer, Oliver, 2017, Mehr Stagnation als Hoffnung: Ein Überblick über Drittsektor-Bahnen im ländlichen Raum Japans, Bulletin of Aichi University of Education, Nr. 66, https://aue.repo.nii.ac.jp/?action=repository_action_common_download&item_id=5840&item_no=1&attribute_id=15&file_no=1 [20.3.2019]

Puls, Thomas, 2014, Markt und Staat im Schienenverkehr – Gutachten im Auftrag der Deutsche Bahn AG, Köln

Röhl, Klaus-Heiner, 2017, Land ist nicht gleich Land, in: Die Politische Meinung, 62. Jg., Nr. 544, S. 32–36

Seidemann, Dirk, 2016, Wechselwirkungen von Siedlungsentwicklung und Schienenverkehr, https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/155729/eth-49231-02.pdf [20.3.2019]

Statistisches Bundesamt, 2018, Schienenverkehr 2017, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/10/PD18_417_46131.html [20.3.2019]

Kapitel 13

Wohnungsmärkte und Wohnungsleerstand

Ralph Henger / Michael Voigtländer

1	Schrumpfung, Wohnungsbau und Wohnungsleerstand	238
2	Leerstand als wohnungspolitisches Problem	239
3	Lösungsansätze zur Vermeidung und Verringerung von Wohnungsleerstand	242
3.1	Nachhaltige Siedlungsentwicklung	242
3.2	Verstärkte Gemeindekooperation und Regionalplanung	244
3.3	Gezielte Förderung	244
4	Fazit	246
Zusammenfassung		247
Literatur		248

1 Schrumpfung, Wohnungsbau und Wohnungsleerstand

Die demografische Entwicklung verläuft in den Regionen Deutschlands sehr unterschiedlich, wodurch sich auch die lokalen Wohnungsmärkte sehr differenziert entwickeln. Während einige Regionen durch den Zuzug aus dem In- und Ausland sehr stark wachsen, verlieren andere Regionen durch Abwanderung Teile ihrer (hauptsächlich jungen) Bevölkerung. Dementsprechend verlaufen auch die in Deutschland flächendeckend wirkenden demografischen Trends der Alterung und Singularisierung mit unterschiedlicher Intensität. Die Wohnungsmärkte werden hiervon sehr stark beeinflusst, da die Entwicklung der Bevölkerung – neben der Bautätigkeit – die zentrale Determinante bei der Bestimmung der Wohnungsnachfrage sowie der Preise und Mieten darstellt. Im Fokus der öffentlichen Debatte steht in diesem Zusammenhang seit einigen Jahren insbesondere das knappe Wohnraumangebot in den Ballungszentren. Um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, möchte die aktuelle Bundesregierung, dass in dieser Legislaturperiode 1,5 Millionen neue Wohnungen errichtet werden (CDU et al., 2018).

Der deutsche Wohnungsmarkt ist jedoch aufgrund der sehr unterschiedlichen demografischen Rahmenbedingungen gespalten. Neben den stark wachsenden Ballungszentren existieren auch viele Regionen, in denen nur eine geringe Nachfrage nach Wohnraum besteht. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Mieten und Kaufpreise, sondern führt auch zu langfristigem Leerstand, der über den für den Nutzerwechsel notwendigen kurzfristigen Leerstand hinausgeht. Die Leerstände entstehen, da Gebäude und Wohnungen nicht ohne Rückbaukosten vom Markt genommen werden können. Zudem kann nur ein Teil einer nachlassenden Nachfrage mit Preisrückgängen kompensiert werden, wenn der Nachfragerückgang groß ist. Hiervon betroffen sind insbesondere ländliche Räume, sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland (Henger et al., 2014).

Der richtige Umgang mit Leerstand stellt die Wohnungspolitik vor große Herausforderungen, die in der Öffentlichkeit, aber auch in der Literatur eher untergeordnet diskutiert werden. Dieses Kapitel nimmt sich dieses Themas an und beschreibt die wohnungspolitischen Probleme, die aus Leerständen resultieren. Auf Basis dieser Analyse werden wohnungspolitische Handlungsempfehlungen formuliert. Explizit nicht diskutiert werden die aus unzureichender Bautätigkeit entstehenden Probleme steigender Wohnungspreise, die derzeit charakteristisch für die Metropolen sind. Da die Metropolen aber typischerweise kein Zielgebiet der Regionalpolitik darstellen und steigende Immobilienpreise typisch sind für eine Zunahme der wirtschaftlichen Aktivität, wird hier der Wohnungsleerstand als Begleiterscheinung demografisch belasteter Landkreise und Städte in den Mittelpunkt gestellt.

2 Leerstand als wohnungspolitisches Problem

Im Jahr 2016 standen in Deutschland 1,94 Millionen Wohnungen leer. Das entspricht einer Quote von 4,7 Prozent. Da keine laufende amtliche Statistik zum Wohnungsleerstand besteht, basieren diese Daten auf der Leerstandsfortschreibung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Diese Fortschreibung erfolgt auf Grundlage der im Rahmen des Zensus im Jahr 2011 erhobenen Leerstandsdaten sowie der Veränderung der Zahl der Haushalte und des Wohnungsbestands (Neubau abzüglich Abgängen). Abgebildet wird der Gesamtleerstand aller Wohnungen, unabhängig vom Gebäudetyp (Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäuser). Interessant ist, dass die Anzahl der leer stehenden Wohnungen im Vergleich zum Jahr 2011, als der Leerstand 1,81 Millionen Wohnungen und die Quote 4,5 Prozent betrug, gestiegen ist.

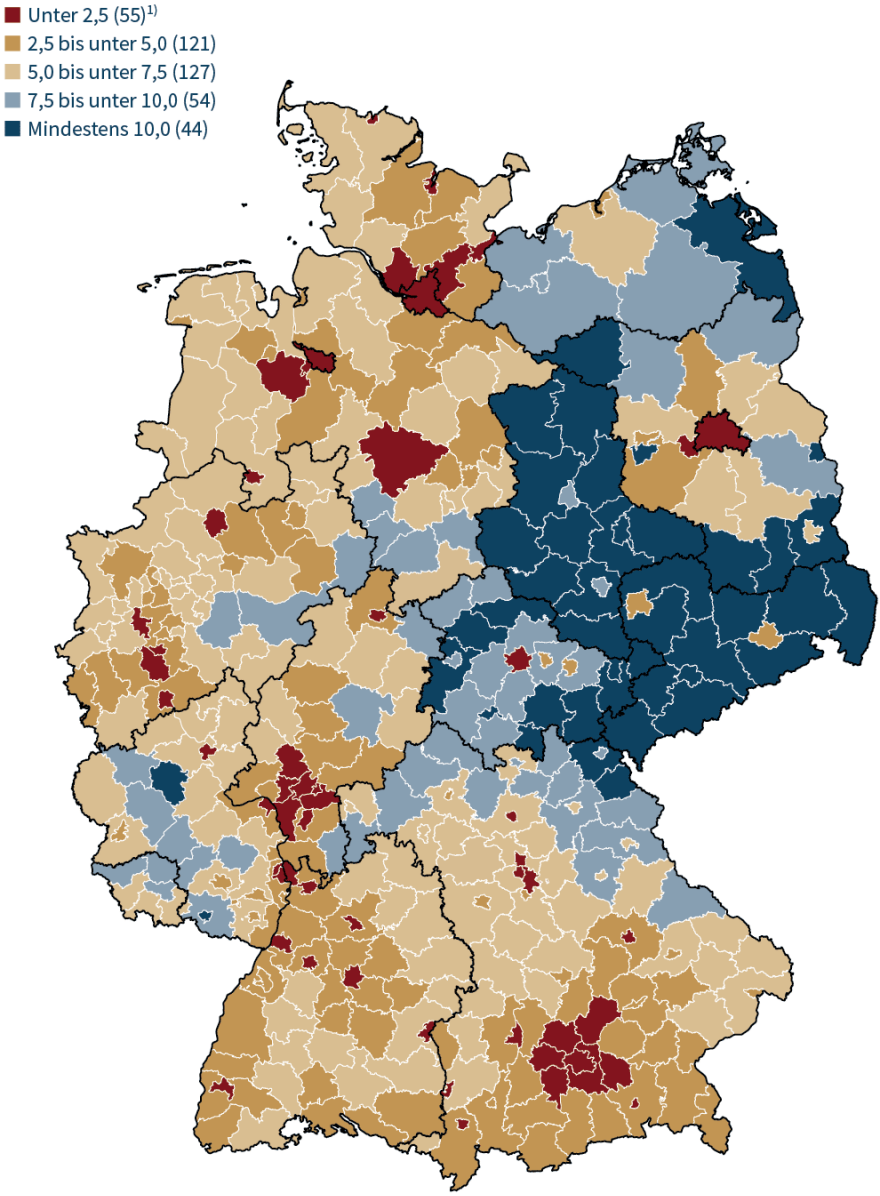
Der Wohnflächenbedarf bleibt seit einigen Jahren bundesweit hinter der Neubautätigkeit zurück. Dies müsste rechnerisch dazu führen, dass die Anzahl der leer stehenden Wohnungen zurückgeht, da sie wieder genutzt werden. Allerdings konzentriert sich die hohe Nachfrage nach Wohnungen auf bestimmte Regionen, die über keinen nennenswerten Leerstand mehr verfügen. Zudem enthält die Fortschreibung die Annahme, dass die Haushaltsgrößen über die Zeit konstant bleiben. Da die Haushaltsgrößen in ländlichen Räumen bereits seit Jahrzehnten stetig abnehmen, wird womöglich die Nachfrage unterschätzt, sodass die Leerstandsquoten dort geringer sein dürften. Durch die weiterhin sehr hohen Wohnungsleerstände wird aber vor allem die Bedeutung des Problems deutlich. Trotz des in vielen Ballungsräumen enormen Wohnungsbedarfs und auch trotz der Verteilung der Flüchtlinge in den Jahren 2015 und 2016 über den Königsteiner Schlüssel (Deschermeier et al., 2017b) besteht vielerorts – typischerweise abseits der Metropolen – ein persistentes Leerstandsproblem und die damit verbundene Frage, wie leer stehende Gebäude um- oder rückgebaut werden können (BBSR, 2014).

Leerstand betrifft vor allem Regionen mit sinkenden Wohnflächenbedarfen (Henger et al., 2014). Abbildung 13.1 zeigt die Leerstandsquote auf Kreisebene für das Jahr 2016. Besonders groß ist das Leerstandsproblem in Ostdeutschland. Dort liegen die Quoten in 40 von 77 Kreisen über 10 Prozent. Spitzenreiter ist die kreisfreie Stadt Dessau-Roßlau mit 17,2 Prozent. Die Stadt hat seit 1990 erhebliche strukturelle Probleme und ist extrem geschrumpft. In den alten Bundesländern weisen hingegen nur vier der 324 Kreise einen Leerstand von knapp über 10 Prozent auf (Cochem-Zell, Landkreis Hof, Pirmasens, Wunsiedel). Gerade Ostdeutschland leidet bis heute spürbar an den starken Abwanderungen und der falschen Subventionspolitik in den 1990er Jahren (Henger et al., 2017; Henger/Voigtländer, 2015). Doch auch in Westdeutschland sind einige Regionen von hohem Leerstand betroffen.

Wohnungsleerstand

Abbildung 13.1

Leerstandsquote in 401 Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2016, in Prozent



1) Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte in Klammern.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/ebQXJHX5F2NcfmF
Quelle: BBSR, 2018

Gleichzeitig liegen die Leerstandsquoten in 55 von 401 Kreisen unterhalb von 2,5 Prozent. Eine Quote von 2,5 Prozent wird von Immobilienmarktforschern in der Regel als Mindestwert angesetzt, dessen Einhaltung eine Fluktuation ohne zu große Wartezeiten ermöglicht und zu hohe Suchkosten für Wohnungssuchende verhindert. Wird diese Fluktuationsreserve wie in vielen Ballungszentren weit unterschritten, stehen Wohnungssuchende vor erheblichen Problemen, eine passende und angemessene Wohnung zeitnah zu finden. Befindet sich die Quote auf einem Niveau von 2,5 Prozent, dann liegt das theoretische Optimum vor. Steigende Wohnungsbedarfe können dann nur durch den Neubau von Wohnungen befriedigt werden. Dies gilt nur, wenn bei den Leerständen davon ausgegangen werden kann, dass diese auch im Sinne der Nachfragepräferenzen genutzt werden können, was in der Realität jedoch nicht gegeben ist. So können beispielsweise leer stehende Mietwohngebäude nicht in attraktive Einfamilienhäuser umgewandelt werden. Bei den Kreisen mit einem Leerstand von weniger als 2,5 Prozent handelt es sich fast ausnahmslos um kreisfreie Städte (Abbildung 13.1). In den Kreisen rund um die prosperierenden Ballungszentren („Speckgürtel“) sind die Quoten ebenfalls sehr niedrig. Abgelegene Kreise zeigen hingegen substanziell höhere Leerstände. Erfurt und Potsdam sind mit Berlin die einzigen beiden ostdeutschen kreisfreien Städte mit einer Leerstandsquote unterhalb von 2,5 Prozent.

Es gibt unterschiedliche Formen des Leerstands – insbesondere hinsichtlich der Marktfähigkeit der Wohnung und der Dauer ihres Leerstands. Neben dem marktbedingten und fluktuationsbedingten Leerstand besteht auch baubedingter Leerstand, der daraus resultiert, dass eine Wohnung wegen ihres baulichen Zustands nicht mehr nutzbar ist (BBSR, 2016b, 46). Aus theoretischer Sicht entsteht Leerstand aus zwei Gründen: erstens aufgrund von Marktanpassungsprozessen, da eine Veränderung des Wohnungsangebots bei veränderter Nachfrage sowohl beim Neubau und Umbau als auch beim Abriss immer eine gewisse Zeit benötigt. Hierbei spielt auch eine Rolle, dass bei einem Angebot, das die Nachfrage übersteigt, Gebäude nicht ohne Kosten abgerissen werden können (rückbaubedingter Leerstand). Zweitens kommt es zu Leerstand aufgrund der großen Heterogenität von Immobilien (zum Beispiel hinsichtlich Größe, Ausstattung oder Lage). Diese kann zu Schwierigkeiten im Matching führen, ähnlich wie im Arbeitsmarkt. Da Immobilien (vor allem bei veränderter Nachfrage) nur sehr schwer substituiert werden können, steigt das Risiko verzögerter Anpassungsprozesse und Fehlallokationen (Gatzweiler/Milbert, 2009).

Bei Immobilieneigentümern entstehen durch Leerstand Kosten durch entgangene Mieteinnahmen, während gleichzeitig in der Regel weiter Beiträge, Steuern, Instandhaltungs- und Betriebskosten zu zahlen sind. Zudem verursacht Leerstand enorme externe ökonomische und gesellschaftliche Kosten (Henger et al., 2014). Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Verringerung der Attraktivität der Lage im direkten Umfeld durch zum Beispiel marode Fassaden oder ungepflegte Gärten. Dies führt dazu, dass sich die Preise beim

Verkauf und die Mieten bei Wieder- und Neuvermietungen im Umfeld (Gemeinde, Viertel, Quartier) verringern (Beermann, 2006);

- Anstieg von Vandalismus und Kriminalität;
- Anstieg der Pro-Kopf-Infrastrukturkosten;
- Verstärkung der Segregation bestimmter Wohnquartiere.

Betrachtet man die Entwicklung von Wohngebieten, wird zudem deutlich, dass bei steigendem Leerstand die Gefahr einer Abwärtsspirale droht, wenn Instandhaltungsmaßnahmen zurückgehen und mehr Einwohner fortziehen. Leerstände sind darüber hinaus überaus persistent und lassen sich nur äußerst schwer beheben. Die hohen externen Kosten zeigen an, dass die Vermeidung und der Abbau von Leerstand von großem gesamtgesellschaftlichen Interesse sind.

Das Auftreten von Externalitäten erfordert wohnungspolitische Maßnahmen, da die Anbieter von Wohnraum das Leerstandsproblem nicht allein lösen können. So befinden sich die Wohnungsunternehmen und privaten Kleinvermieter beim Rück- und Umbau von Leerstand in einer Gefangenendilemma-Situation. Kein Anbieter oder Unternehmen hat einen Anreiz, einseitig seinen Immobilienbestand zu verringern, da der Rückbau mit Kosten verbunden ist. Nur wenn sich eine hinreichend große Anzahl von Anbietern gleichzeitig für den Rückbau entscheidet und damit eine Gegend insgesamt aufwertet, können die Akteure eine positive Rendite erzielen. Es gilt daher, die Rahmenbedingungen für Wohnungseigentümer so zu setzen, dass sie bereit sind, ungenutzte Immobilien wieder nutzbar zu machen oder rückzubauen.

3 Lösungsansätze zur Vermeidung und Verringerung von Wohnungsleerstand

3.1 Nachhaltige Siedlungsentwicklung

Das Leerstandsproblem betrifft auch Städte und Gemeinden, in denen die Bevölkerung gar nicht nennenswert zurückgeht. Da vielerorts Neubau gegenüber einem Umbau von Gebäuden im Bestand bevorzugt wird, entstehen Leerstände auch in stabilen Wohnungsmärkten mit relativ konstanter Bevölkerung.

Den wichtigsten Lösungsansatz für die Vermeidung und Verringerung von Leerstand stellt eine nachhaltige Siedlungsentwicklung dar. Der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden ist in Leitsätzen mittlerweile fest im öffentlichen Bau- und Planungsrecht (etwa Raumordnungsgesetz – ROG, Baugesetzbuch – BauGB) verankert. Zudem wurden regulatorische Rahmenbedingungen zur Stärkung der Innenentwicklung

eingeführt (zum Beispiel BauGB-Novelle 2013). Als Innenentwicklung werden städtebauliche Entwicklungen bezeichnet, die auf innerörtlichen und bereits erschlossenen Flächen und damit nicht auf der „Grünen Wiese“ stattfinden. Diese Umsteuerung hat dazu geführt, dass die Flächenneuinanspruchnahme von rund 120 Hektar pro Tag für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen in den 1990er Jahren auf heute rund 60 Hektar pro Tag gesunken ist (Statistisches Bundesamt, 2018).

Trotz dieser Verbesserungen und eines zunehmenden Problembewusstseins ist die Situation jedoch weiter unbefriedigend. Vielerorts werden im Verhältnis zu den Bedarfen und den Leerständen noch immer zu viele Neubauten errichtet (Deschermeier et al., 2017a). Dies wird auch durch regulatorische Lockerungen forciert, die den Wohnungsbau beschleunigen und erleichtern. So hat der Bundestag im Jahr 2017 beschlossen, dass Gemeinden bis zum 31. Dezember 2019 in ihrem Außenbereich in einem beschleunigten Verfahren Wohnbaugebiete ausweisen können, die bis einen Hektar bebauter Grundfläche und damit bis mehrere Hektar groß sind (§ 13b BauGB). Damit entfallen die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und die Umweltprüfung. Dies erleichtert das Bauen auf der „Grünen Wiese“. Neubau ist in den Ballungsgebieten zwar dringend erforderlich, kann aber in anderen Märkten zu einem Anstieg der Leerstände beitragen. In den schrumpfenden ländlichen Gebieten ist es wichtig, den Leerstandsabbau durch eine verstärkte Innenentwicklung zu forcieren und nicht die Zersiedelung anzuregen (Henger et al., 2014).

Der sparsame Umgang mit Freiflächen ist aus vielerlei Gründen richtig. So dienen Freiflächen dem Erhalt des Ökosystems und der Landwirtschaft. Zudem nehmen bei steigender Siedlungs- und Verkehrsfläche und gleichzeitig konstanter oder sinkender Bevölkerung die Infrastrukturkosten pro Kopf zu. Dies führt zu höheren Beiträgen und Gemeindesteuern.

Wenn Wohnungen und Siedlungsflächen im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft wieder nutzbar gemacht werden können, besteht auch kein genereller Zielkonflikt zwischen dem Flächensparen und der erforderlichen Ausweitung des Wohnungsbaus. Denn bei einer Flächenkreislaufwirtschaft fallen Flächen nicht brach, sondern werden einer Nachnutzung zugeführt (Bizer et al., 2009). Wichtig ist, dass eine am Bedarf orientierte Siedlungsentwicklung erfolgt. Hierzu müssen die Rahmenbedingungen für die Kommunen so verändert werden, dass sich Alleingänge einzelner Kommunen bei Flächennutzungsentscheidungen nicht lohnen. So besteht auch bei der Ausweisung von Siedlungsflächen eine Gefangenendilemma-Situation (Schiller et al., 2009). Um dieses Externalitätenproblem aufzulösen, sollten Freiflächen bei der Umnutzung zu Bauland einen Preis erhalten, der den wahren Wert des Bodens reflektiert und dazu führt, dass reine angebotsorientierte Baulandstrategien für die Kommunen unattraktiv werden. Ein Preis für Freiflächen könnte beispielsweise durch einen Flächenzertifikatehandel (Henger et al., 2019) eingeführt werden, mit dem sich Flächensparziele zielsicher und effizient erreichen lassen. Wie in einem breiten Modellversuch gezeigt, werden in einem Handelssystem Flächen-

sparmaßnahmen über alle Städte und Gemeinden hinweg effizient organisiert. Der Verzicht auf neue Siedlungsentwicklung wird durch einen möglichen Verkauf von Zertifikaten belohnt, während sich Regionen mit aktuell angespannten Wohnungsmärkten trotzdem ausreichend frei entwickeln können.

3.2 Verstärkte Gemeindekooperation und Regionalplanung

Ein weiterer Schlüssel für eine erfolgreiche Strategie gegen Leerstand liegt in der interkommunalen Kooperation sowie einer abgestimmten überörtlichen Planung. Viele Fragen haben über die Gemeindegrenzen hinweg Bedeutung. Übergeordnetes Ziel ist der Erhalt kompakter und kostengünstiger Siedlungsstrukturen. Hierfür sind Stadtentwicklungskonzepte erforderlich, die die Innenentwicklung stärken. Ein zentraler Aspekt ist in diesem Zusammenhang die Bündelung bestehender Nachfrage nach Wohnungen und Gewerbeflächen. Gerade in schrumpfenden Regionen ist das eine große Herausforderung (Henger et al., 2014). Hierbei gilt es auch, die Regional- und Landesplanung zu stärken, die für einen Interessenausgleich zwischen den Kommunen sorgen kann. Das Grundgerüst bildet dafür das Zentrale-Orte-Konzept, welches in § 2 ROG geregelt ist. Es organisiert die überörtliche Leistungserbringung der Daseinsvorsorge und räumlichen Infrastruktur über die Einteilung der Städte in Ober-, Mittel- oder Grundzentren.

Die dezentrale Planung hat viele Vorteile. Sie führt unter anderem zu einem höheren Baulandangebot in Wachstumsregionen. In Schrumpfungsphasen kann dies aber einen ruinösen Wettbewerb befördern, weil die Kommunen die Baulandausweisung nutzen möchten, um die verbleibende Bevölkerung in der Region zu halten oder anzuziehen. Hierdurch kann ein Überangebot entstehen. Durch eine stärkere zentrale Planung kann dies vermieden werden und eine Arbeitsteilung initiiert werden. Wichtig ist es dann, die Infrastruktur zu bündeln und den Zugang dazu von allen Kommunen der Region aus zu gewährleisten, etwa über eine Verbesserung der digitalen Infrastruktur oder des öffentlichen Personennahverkehrs (vgl. Kapitel 12).

3.3 Gezielte Förderung

Ein wichtiges wohnungspolitisches Instrument bei der Vermeidung und dem Abbau von Leerstand stellt die Städtebauförderung des Bundes dar. Die Städtebauförderung hat nach § 164b BauGB die folgenden Schwerpunkte:

- Stärkung von Innenstädten und Ortszentren in ihrer städtebaulichen Funktion, auch unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes;

- Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten. Kennzeichen für solche Funktionsverluste ist vor allem ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen, zum Beispiel

Wohnungsleerstand oder Brachflächen in Innenstädten, insbesondere Industrie-, Konversions- und Bahnflächen;

- städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände.

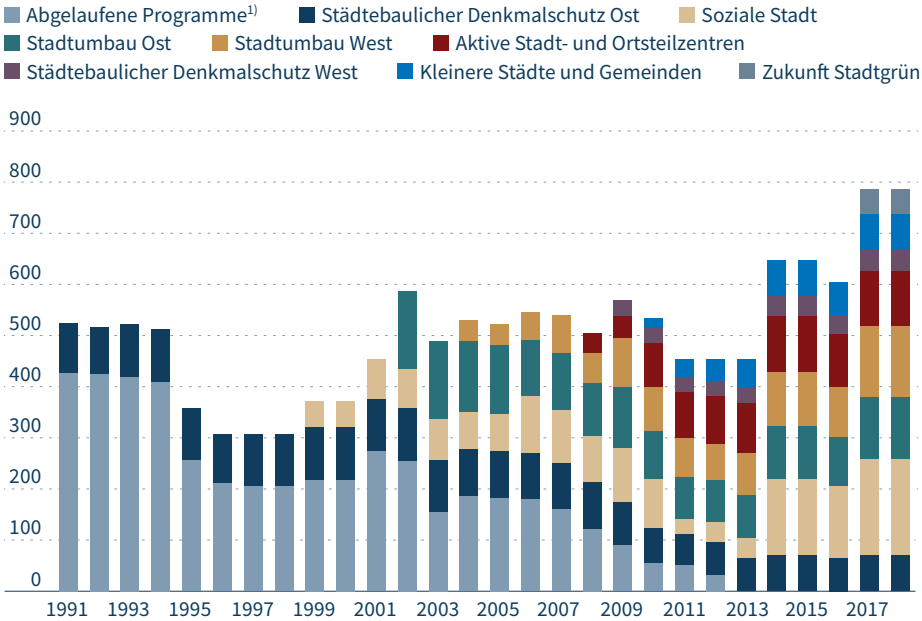
Zur Umsetzung dieser Ziele gibt es eine Reihe von Programmen wie beispielsweise Stadtumbau Ost, Stadtumbau West oder Soziale Stadt (BBSR, 2016a). Die Volumina der Programme haben sich im Einzelnen und auch insgesamt in den letzten Jahren verändert und in den Jahren 2017 und 2018 mit jeweils knapp 790 Millionen Euro einen Höchststand erreicht (Abbildung 13.2).

Die Städtebauförderung trägt zur Stabilisierung der regionalen Wohnungsmärkte bei. Hierdurch werden auch gezielt Leerstände verringert und vermieden. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen demografischen Entwicklung der Regionen in Deutschland wird die Städtebauförderung von großer Bedeutung bleiben. Mit ihrer Hilfe lassen sich die Prozesse des Stadtumbaus nachhaltig gestalten und die Leerstände langfristig auf ein deutlich niedrigeres Niveau als heute zurückführen.

Städtebauförderung des Bundes

Abbildung 13.2

Verpflichtungsrahmen der Bundesfinanzhilfen für Städtebauförderung seit 1991 nach Programmen, in Millionen Euro



1) Dazu gehören zum Beispiel die Programme „Sanierung und Entwicklung West“ und „Sanierung und Entwicklung Ost“.
Daten: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/xzHsg28M9LtoiKT
Quelle: BBSR, 2018

Wichtig ist, dass die Städtebauförderung tatsächlich gezielt dafür eingesetzt wird, Städte und Dörfer im demografischen Wandel zu unterstützen. So können etwa vor Ort entwickelte Konzepte zur Stärkung der Innenentwicklung mithilfe der Städtebauförderung kofinanziert werden. Neben der Aufwertung der Kerne kann dies auch den gezielten Abriss beinhalten.

Einen weiteren Ansatz stellt die Wohneigentumsbildung dar. Generell kann über Wohneigentum die Bevölkerung örtlich gebunden werden. Darüber hinaus engagieren sich Wohneigentümer sehr häufig bürgerschaftlich (DiPasquale/Glaeser, 1999). Die Präferenz für Neubauten befördert aber den Aufbau von Leerstand und oft die Zersiedelung. Über Förderprogramme wie „Jung kauft Alt“, die von einigen Kommunen wie etwa Hiddenhausen umgesetzt worden sind, kann dem aber gegengesteuert werden (Hiddenhausen, 2018). Auch Beratungsangebote, die Optionen für den Umbau von Bestandsgebäuden aufzeigen, können Investitionen in den Bestand statt in den Neubau anregen. Schließlich ist auch die Unterstützung des Ersatzneubaus eine Option, also der Abriss eines Gebäudes und dessen Ersatz durch einen Neubau. Es muss der Grundsatz „Umbau vor Neubau“ gelten.

4 Fazit

Leerstand ist eine große gesellschaftliche Herausforderung. Trotz der starken Zuwanderung der letzten Jahre sind die Leerstände in vielen Kommunen sehr hoch. Angesichts der demografischen Veränderungen werden die Leerstände mittelfristig wieder deutlich steigen. Damit sind gesellschaftliche Probleme verbunden, da Leerstände Abwärtsspiralen auslösen können, an deren Ende ganze Stadtviertel oder Dörfer kaum mehr lebenswert sind.

Die Erfahrungen in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung haben die Problematik ausufernder Leerstände überdeutlich gemacht. Daher ist es wichtig, frühzeitig gegenzusteuern. Zum einen sollte neues Bauland nur restriktiv ausgewiesen und zum anderen die Innenentwicklung gezielt angeregt werden. Dabei ist es wichtig festzuhalten, dass Investitionen auch in schrumpfenden Räumen ausdrücklich erwünscht sind, um Perspektiven für die verbleibende Bevölkerung zu erhalten. Um Leerstand zu vermeiden, müssen aber die Investitionen in den Bestand gelenkt werden.

Zusammenfassung

- Die demografische Entwicklung einer Region beeinflusst die Wohnungsmärkte sehr stark. Viele schrumpfende Regionen haben daher mit hohen Leerständen zu kämpfen.

- Auch in Regionen mit konstanter Bevölkerung entstehen Leerstände, wenn der Umbau der Bestände nicht gelingt und neue Wohnungen auf der „Grünen Wiese“ errichtet werden.

- Leerstände verursachen hohe ökonomische und gesellschaftliche Kosten durch eine Verringerung der Attraktivität der betroffenen Wohnungsmärkte und einen Anstieg der Infrastrukturkosten pro Haushalt.

- Durch die stark unterschiedlichen Entwicklungen von Regionen mit schrumpfenden und steigenden Bevölkerungszahlen ist der Leerstand in den letzten Jahren auf insgesamt 1,94 Millionen im Jahr 2016 gestiegen. Das entspricht einer Leerstandsquote von 4,7 Prozent.

- Den wichtigsten Lösungsansatz für die Vermeidung und Verringerung von Leerstand stellt eine nachhaltige Siedlungsentwicklung dar. Der Abbau von Leerständen muss auch in Kommunen mit sinkender Bevölkerung bei der Befriedigung der lokalen Wohnungsnachfrage ein wichtiges strategisches Ziel darstellen. Es muss der Grundsatz „Umbau vor Neubau“ gelten.

- Ein weiterer Schlüssel für eine erfolgreiche Strategie gegen Leerstand liegt in der interkommunalen Kooperation sowie einer abgestimmten überörtlichen Planung.

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2014, Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands. Datengrundlagen, Erfassungsmethoden und Abschätzungen, Bonn

BBSR, 2016a, Evaluierung der Städtebauförderung. Wirkungen und Nebenwirkungen, Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 1, Bonn

BBSR, 2016b, Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2016, Bonn

BBSR, 2018, Städtebauförderungsdatenbank, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Immobilienmarktbeobachtung/ProjekteFachbeitraege/Wohnungsleerstand/wohnungsleerstand.html [30.1.2019]

Beermann, Frank, 2006, Kooperativer Wohnungsrückbau. Strategien zur Überwindung des free-rider-Problems bei Stadtumbaumaßnahmen, Göttingen

Bizer, Kilian / Cichorowski, Georg / Henger, Ralph / Stephenson, Natascha, 2009, Vom Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft zur Implementation, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft, 16. Jg., S. 38–55

CDU / CSU / SPD, 2018, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin

Deschermeier, Philipp / Henger, Ralph / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017a, Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land, IW-Kurzbericht, Nr. 44, Köln

Deschermeier, Philipp / Henger, Ralph / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017b, Zuwanderung in die Großstädte und resultierende Wohnungsnachfrage, Gutachten für die d.i.i. Deutsche Invest Immobilien GmbH, Köln

DiPasquale, Denise / Glaeser, Edward L., 1999, Incentives and Social Capital. Are Homeowners Better Citizens?, in: Journal of Urban Economics, 45. Jg., Nr. 2, S. 354–384

Gatzweiler, Hans-Peter / Milbert, Antonia, 2009, Schrumpfende Städte wachsen und wachsende Städte schrumpfen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 7, S. 443–455

Henger, Ralph / Schier, Michael / Voigtländer, Michael, 2014, Wohnungsleerstand. Eine wirtschaftspolitische Herausforderung, IW-Positionen, Nr. 62, Köln

Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2015, Vereint in regionalen Unterschieden. Der deutsche Wohnungsmarkt 25 Jahre nach der Wiedervereinigung, IW policy paper, Nr. 31, Köln

Henger, Ralph / Voigtländer, Michael / Daniel, Sarah, 2017, Immobilienpolitik 2017. Die Wahlprogramme von CDU, FDP, SPD, B90/Die Grünen und Die Linke im Vergleich. Gutachten für den Zentralen Immobilienausschuss, Köln

Henger, Ralph et al., 2019, Modellversuch Flächenzertifikatehandel. Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen, Dessau-Roßlau

Hiddenhausen, 2018, Jung kauft Alt. Junge Menschen kaufen alte Häuser, https://www.hiddenhausen.de/Hiddenhausen/Wohnen/Jung-kauft-Alt [27.12.2018]

Schiller, Georg / Gutsche, Jens-Martin / Siedentop, Stefan / Deilmann, Clemens, 2009, Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung, Texte, Nr. 31, Dessau-Roßlau

Statistisches Bundesamt, 2018, Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Fachserie 3, Reihe 5.1, Wiesbaden

Kapitel 14

Ärztliche Versorgung in den Regionen

Jasmina Kirchhoff / Jochen Pimpertz

1	Zur Rolle der medizinischen Versorgungsinfrastruktur	252
2	Ärztedichte – ein Indikator für regionalpolitischen Handlungsbedarf?	252
2.1	Befunde der IW-Konvergenzanalyse	253
2.2	Weiterführende Differenzierungen	258
2.3	Einordnung in den internationalen Kontext	259
3	Regionale Gesundheitspolitik jenseits der Ärztedichte	261
Zusammenfassung		262
Literatur		263

1 Zur Rolle der medizinischen Versorgungsinfrastruktur

Die Sicherstellung der medizinischen Versorgung wird vor allem in ländlichen Gebieten als zunehmend problematisch wahrgenommen. Das Netzwerk niedergelassener Ärzte droht auszudünnen, weil das Durchschnittsalter der Praxisinhaber vergleichsweise hoch ist und eine Praxisnachfolge sich als schwierig gestaltet (SVR Gesundheit, 2014, 345 ff.; Robert-Koch-Institut, 2015, 447 f.). Vor dem Hintergrund eines mit der Bevölkerungsalterung wachsenden medizinischen Bedarfs stellt sich die Frage, wie eine flächendeckende Versorgung künftig gewährleistet werden kann.

Im Rahmen der Daseinsvorsorge ist das Ziel einer ausreichenden medizinischen Ressourcenausstattung unumstritten (Robert-Koch-Institut, 2015, 448). Hinweise auf regionale Handlungsbedarfe werden in der Regel an der Ärzte- oder Krankenhausbettendichte festgemacht. Die Verteilung der Kapazitäten beschreibt aber nicht nur die Zugangsmöglichkeiten zur Versorgung. In der medizinischen Infrastrukturausstattung wird auch eine Voraussetzung dafür gesehen, dass ländliche Regionen an der Prosperität der Zentren teilhaben (Neumeier, 2017, 1 f.).

Damit rückt die Sicherung der Gesundheitsversorgung in das Blickfeld der Regionalpolitik. Im Folgenden wird die Aussagekraft des Indikators Ärztedichte diskutiert, um gesundheitspolitische Vorschläge im regionalpolitischen Kontext einordnen zu können.

2 Ärztedichte – ein Indikator für regionalpolitischen Handlungsbedarf?

Obwohl eine Versorgung sowohl ambulant als auch stationär erfolgen kann, konzentriert sich die folgende Diskussion auf die Verteilung ambulant-ärztlicher Kapazitäten. Denn vor dem Hintergrund der institutionellen Trennung beider Leistungsbereiche und der zentralen Planung der Klinikstandorte in Deutschland stößt eine Interpretation der Verteilung stationärer Kapazitäten an Grenzen: Im Rahmen der Bedarfsplanung werden Krankenhäuser mit regionalem und überregionalem Versorgungsauftrag definiert. Überlappen sich beide Reichweiten, führt das zu einer Streuung der Bettendichte, ohne damit etwas über die lokale Versorgungssituation auszusagen (Neumeier, 2017, 102 ff.). Zudem begründen Investitionskostenfinanzierung und Standortplanung durch die Bundesländer Pfadabhängigkeiten, die eine Anpassung an die tatsächliche Bedarfsentwicklung erschweren (Neubauer/Gmeiner, 2015).

2.1 Befunde der IW-Konvergenzanalyse

Ein erklärtes Ziel der Gesundheitspolitik ist es, eine wohnortnahe, bedarfsgerechte und flächendeckende Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Dabei kommt der ambulanten Versorgung durch niedergelassene Ärzte eine zentrale Rolle zu. Eine bedarfsgerechte Versorgung orientiert sich allerdings nicht an dem Ideal einer Gleichverteilung. Vielmehr stellt der Gesetzgeber auf eine Regionalisierung der gesundheitlichen Versorgung ab – zum Beispiel im Zuge des Gesetzes zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung aus dem Jahr 2012 (GKV-Versorgungsstrukturgesetz – GKV-VStG). „Eine gute und flächendeckende Versorgung" trägt demnach auch dem Umstand Rechnung, dass (Fach-)Ärzte in urbanen Gebieten Bewohner des Umlands mit versorgen. Eine lokal eng abgegrenzte Definition der Ärztedichte kann deshalb zu Fehlschlüssen führen. Dem Grunde nach hält die Planung aber an diesem Indikator zur Beurteilung der medizinischen Versorgungssituation fest.

Die Verteilung der Ärzte zeigt sowohl ein Süd-Nord- als auch ein leichtes West-Ost-Gefälle (Abbildung 14.1). Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind durch die höchsten Werte gekennzeichnet – jeweils knapp 2,5 Allgemein- und Fachärzte kamen im Jahr 2015 auf 1.000 Einwohner. Relativ hohe Ärztedichten sind auch in den meisten Raumordnungsregionen (vgl. zum Begriff: Kapitel 5; im Folgenden als Regionen bezeichnet) Hessens, in Teilen Bayerns und Nordrheins zu beobachten. Dagegen weisen Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, der überwiegende Teil Schleswig-Holsteins sowie Westfalen-Lippe vergleichsweise geringe Dichten auf. Mit dem geringsten Wert von kaum 1,3 Ärzten je 1.000 Einwohner sticht die Region Hamburg-Umland-Süd im Bundesgebiet heraus. Ähnlich niedrig ist die Ärztedichte noch in der Uckermark, in Schleswig-Holstein Nord und in Bremen-Umland.

Diese ungleiche Verteilung resultiert zum einen aus den Kriterien für eine bedarfsgerechte Versorgung. Zum anderen vermag die ärztliche Niederlassungsfreiheit zur Erklärung beizutragen (Neumeier, 2017). Denn trotz lokaler Beschränkungen erscheint ein Praxisstandort in urbanen Gebieten und besser situierten Stadtteilen oftmals attraktiver als in sozioökonomisch ungünstigen Lagen. So ist dort tendenziell auch eine höhere Ärztedichte zu beobachten als in ländlichen Gebieten.

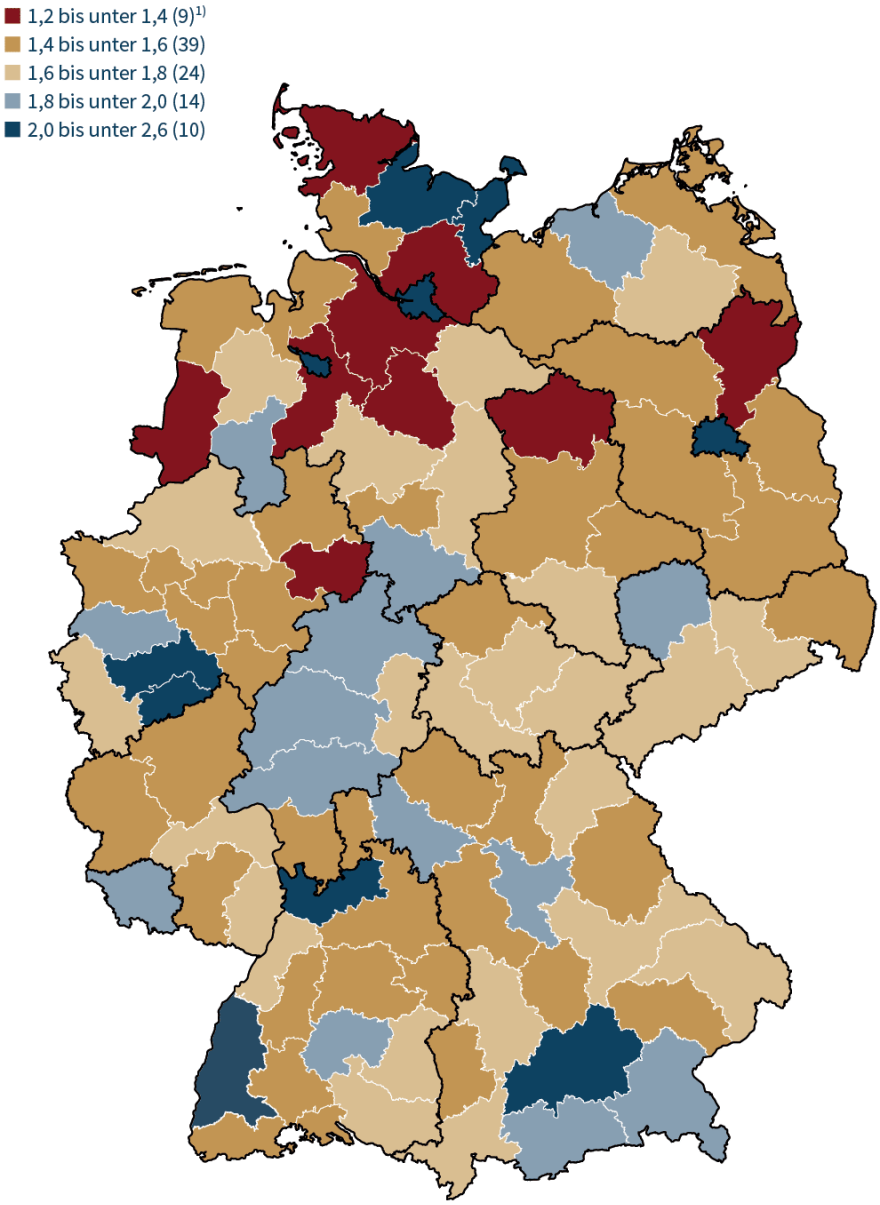
Damit deckt sich der Befund der IW-Konvergenzanalyse mit der öffentlichen Wahrnehmung weniger gut versorgter ländlicher Räume, ohne dass damit auf eine mangelhafte Versorgung geschlossen werden kann. Denn nach den Kriterien der Konvergenzanalyse fällt keine der zuvor identifizierten, mehrfach gefährdeten Regionen aufgrund der Ärztedichte auf (vgl. Kapitel 5).

Bereits in den vorausgegangenen Jahren entwickelte sich die Ärztedichte regional uneinheitlich – was zum einen auf das Niederlassungsverhalten der Ärzteschaft, zum anderen auf die Bevölkerungsentwicklung zurückgeführt werden kann. Während in den ostdeutschen Raumordnungsregionen die Ärztedichte zwischen 2011 und 2015 nahezu

Ärztedichte in Deutschland

Abbildung 14.1

Anzahl der Allgemein- und Fachärzte je 1.000 Einwohner in 96 Raumordnungsregionen im Jahr 2015



1) Anzahl der Raumordnungsregionen in Klammern.
Quellen: INKAR, 2018; eigene Berechnungen

flächendeckend stieg, sank sie in einer Reihe westdeutscher Regionen. Den stärksten Anstieg verzeichnete Anhalt-Bitterfeld mit einem Plus von 9,3 Prozent, den höchsten Rückgang gab es im Nordschwarzwald mit einem Minus von 4,0 Prozent (Abbildung 14.2). Das pauschale Bild einer sich ausdünnenden ambulanten Versorgung in den östlichen Landesteilen Deutschlands bestätigt sich demnach nicht.

Zieht man die Altersstruktur der Ärzte in der vertragsärztlichen Versorgung des Jahres 2015 heran, scheint sich allerdings für die Zukunft in einigen ländlichen Regionen eine Verschärfung der Versorgungslage abzuzeichnen. Dabei ist das Durchschnittsalter der Ärzte in ostdeutschen Regionen niedriger als in westdeutschen Landesteilen. Die mit einem Durchschnittsalter von 52,4 Jahren jüngste niedergelassene Ärzteschaft findet sich im Bundesland Sachsen, die älteste mit 54,8 Jahren in Bremen. Während im Stadtstaat mehr als jeder zehnte Arzt älter als 65 Jahre ist und damit kurz vor seinem Ruhestand steht, zählt in Sachsen nur jeder 17. Arzt zu dieser Altersgruppe (KBV, 2018). Die Zahlen verdeutlichen, dass in naher Zukunft deutschlandweit viele Ärzte in den Ruhestand gehen werden und damit das Problem der Nachfolgeregelung an Bedeutung gewinnt. Davon werden neben den Stadtstaaten vor allem eher ländlich geprägte Teile des südlichen Baden-Württembergs, Bayerns und Niedersachsens sowie die östlichen Raumordnungsregionen in Westfalen-Lippe betroffen sein.

Betrachtet man die Kombination aus regionaler Entwicklung und Ausgangsniveau der Ärztedichte im Jahr 2011, dann können 13 Regionen in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein identifiziert werden, die durch einen Rückgang der Ärztedichte bei einem gleichzeitig moderaten bis unterdurchschnittlichen Ausgangsniveau gekennzeichnet sind (Abbildung 14.2). Sie lassen sich in drei Gruppen kategorisieren:

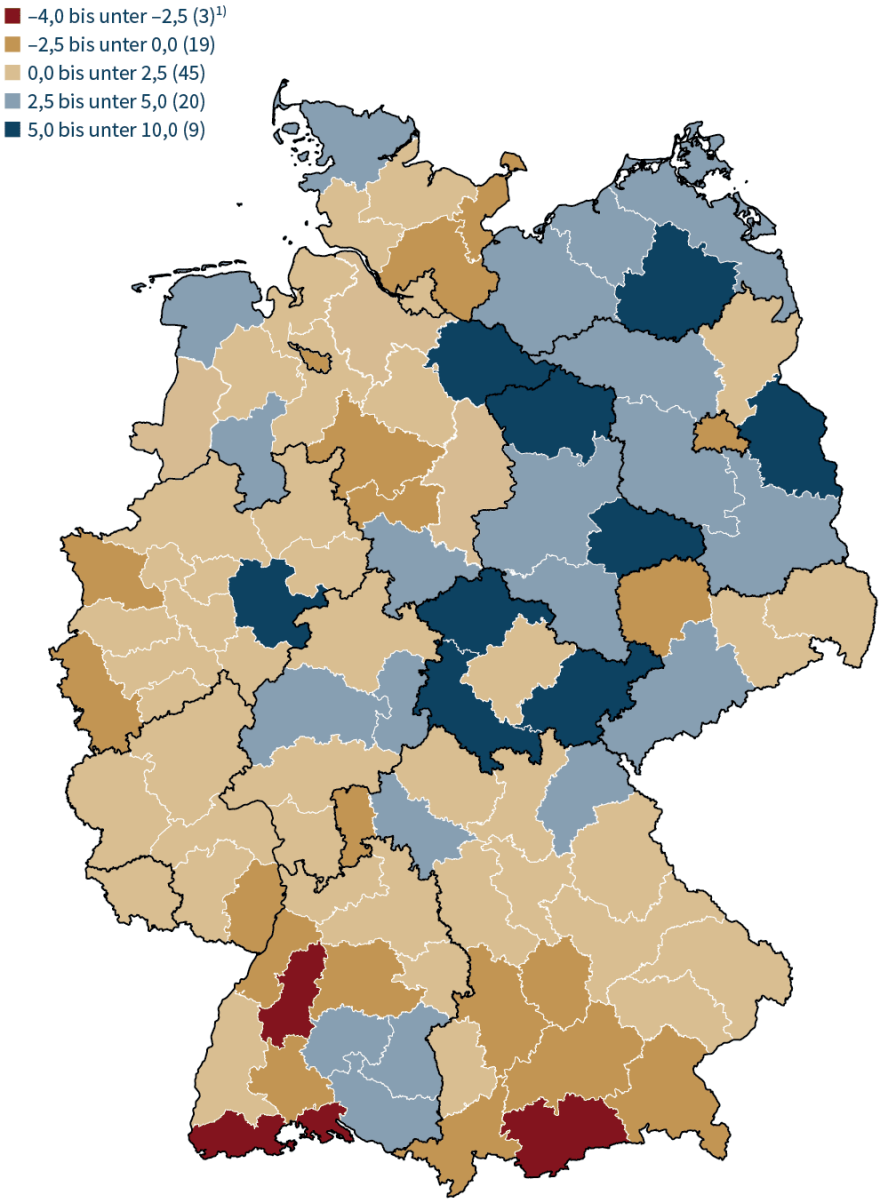
- **Regionen mit moderatem Ausgangsniveau.** Hierzu zählen die Regionen Oberland und Augsburg in Bayern, Mittlerer Oberrhein in Baden-Württemberg, Rheinpfalz in Rheinland-Pfalz sowie Hannover in Niedersachsen. Diese – abgesehen vom Oberland südlich von München – urbanen und teilurbanen Regionen sind durch ein hohes Bevölkerungswachstum geprägt (Abbildung 14.3). Aufgrund des relativ hohen Ausgangsniveaus deutet der Rückgang der Ärztedichte dort nicht auf Probleme in der ambulant-ärztlichen Versorgung hin.

- **Regionen mit einem Ausgangsniveau im Median.** In den urbanen und teilurbanen Regionen Nordschwarzwald, Stuttgart und Hochrhein-Bodensee in Baden-Württemberg ist der Rückgang der Ärztedichte deutlicher ausgeprägt. Diese Entwicklung kann zumindest teilweise mit dem Bevölkerungswachstum zwischen 2011 und 2015 erklärt werden. Ein regionales Versorgungsproblem kann deshalb nicht unterstellt werden, zumal mit der Bevölkerungszunahme die Attraktivität einer Niederlassung eher steigen sollte.

Veränderung der Ärztedichte

Abbildung 14.2

von 2011 bis 2015 in 96 Raumordnungsregionen, in Prozent

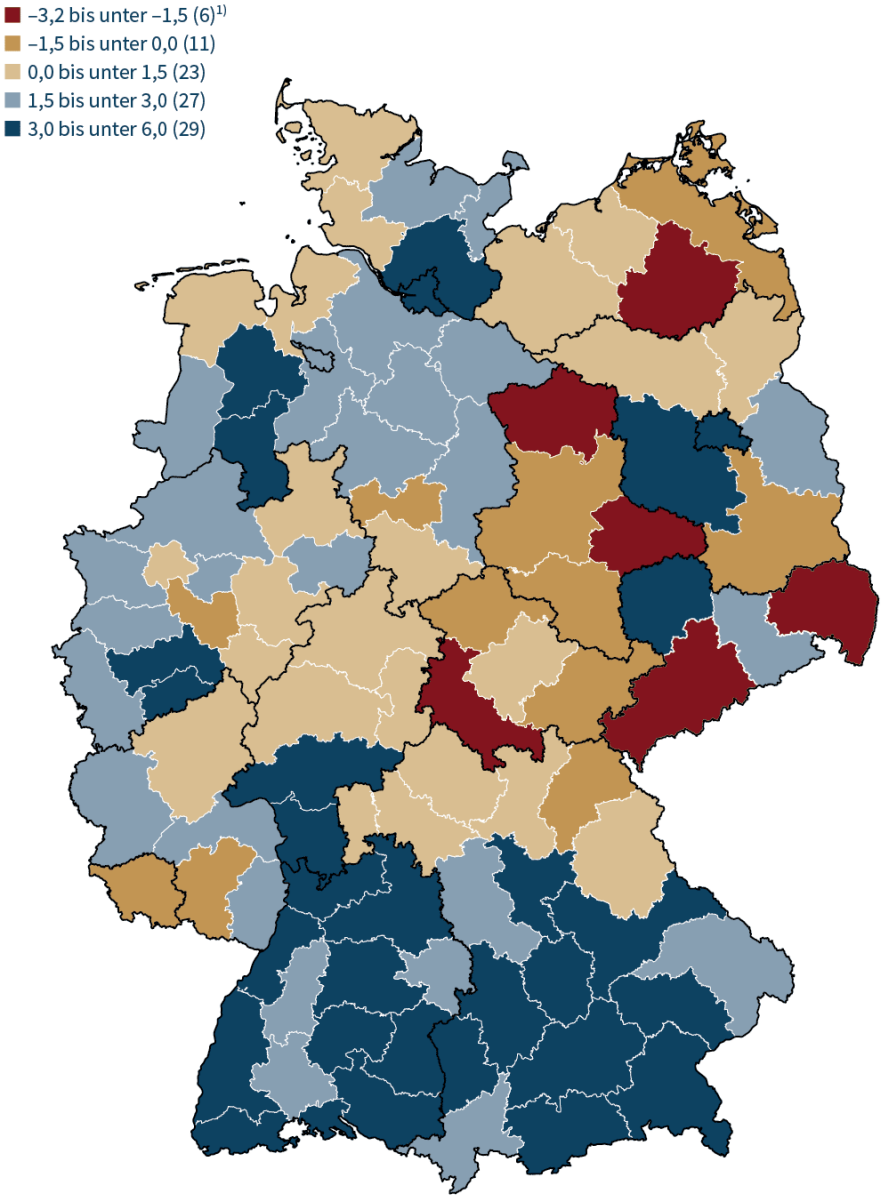


1) Anzahl der Raumordnungsregionen in Klammern.
Quellen: INKAR, 2018; eigene Berechnungen

Veränderung der Bevölkerungsdichte

Abbildung 14.3

von 2011 bis 2015 in 96 Raumordnungsregionen, in Prozent



1) Anzahl der Raumordnungsregionen in Klammern.
Quellen: INKAR, 2018; eigene Berechnungen

- **Regionen mit unterdurchschnittlichem Ausgangsniveau.** In diese Gruppe fallen die Regionen Schwarzwald-Baar-Heuberg in Baden-Württemberg, Bayerischer Untermain und Ingolstadt in Bayern, Duisburg/Essen in Nordrhein-Westfalen sowie Schleswig-Holstein-Süd. Die im Wesentlichen urbanen und teilurbanen Regionen sind – bis auf die Region Bayerischer Untermain – durch ein zum Teil deutliches Bevölkerungswachstum gekennzeichnet. Zwei Regionen stechen jedoch hervor: Zum einen weist Schleswig-Holstein-Süd die geringste Ärztedichte in dieser Gruppe auf – allerdings bei überdurchschnittlichem Bevölkerungszuwachs. Zum anderen fällt die Region Duisburg/Essen auf, die als einzige zu den zuvor identifizierten, in den Dimensionen „Wirtschaft" und „Infrastruktur" mehrfach gefährdeten Regionen Deutschlands gehört (vgl. Kapitel 5).

Die IW-Konvergenzanalyse zeigt keinen regionalpolitischen Handlungsbedarf allein aufgrund der Unterschiede bei der Ärztedichte. Regionen mit besonders niedriger Ärztedichte sind bis auf wenige Ausnahmen urban oder teilurban. Die Diskussion nährt zudem Zweifel an der Aussagekraft des Indikators. Zum einen schwankt dieser mit der Bevölkerungsentwicklung, zum anderen bleibt die Qualität der medizinischen Versorgung außer Acht.

2.2 Weiterführende Differenzierungen

Seit Jahren steigt in der ambulanten vertragsärztlichen Versorgung die Zahl der Ärzte – inklusive Psychotherapeuten lag sie im Jahr 2017 rund 14 Prozent höher als 2008 (KBV, 2018). Wie kann vor diesem Hintergrund der Eindruck eines Ärztemangels entstehen? Zum einen legte die Anzahl der Hausärzte im selben Zeitraum lediglich um 1,5 Prozent zu – demnach könnte ein steigender Spezialisierungsgrad der Ärzteschaft die Entwicklung getrieben haben. Zum anderen entscheiden sich Allgemein- und Fachärzte zunehmend für flexiblere Arbeitsformen. Lag der Anteil der vollzeitbeschäftigten Ärzte in der vertragsärztlichen Versorgung im Jahr 2008 noch bei 96 Prozent, betrug er 2017 nur noch 78 Prozent (KBV, 2018). Während eine steigende Ärztedichte eine bessere Versorgung signalisiert, relativiert die höhere Teilzeitquote mögliche Rückschlüsse auf den Versorgungsgrad.

Nicht nur aus diesem Grund bietet der Indikator Ärztedichte bestenfalls einen groben Anhaltspunkt zur Einschätzung der Quantität und Qualität in der ambulanten Versorgung:

- Die Dichtemessung sagt wenig über die Erreichbarkeit von Ärzten, werden doch Wegezeiten und -kosten der Patienten nicht berücksichtigt. Unter anderem bestimmen geografische Bedingungen und die lokale Infrastruktur die Erreichbarkeit ärztlicher Angebote (Arentz, 2017, 15).

- Die Ärztedichte reflektiert nicht den konkreten Bedarf in einer Region, weil weder der Gesundheitszustand der Bevölkerung noch deren Präferenzen in die Betrachtung

einfließen. Wird aber die Verteilung der Ärzte nachfrageseitig durch das Verhalten der Patienten beeinflusst, dann kann von der Ärztedichte nicht unmittelbar auf die regionale Versorgungssituation geschlossen werden (Arentz, 2017).

Die Bedarfsplanung in der ambulant-ärztlichen Versorgung orientiert sich nichtsdestotrotz an zentralen Planungsrichtwerten auf der Grundlage der Ärztedichte. So gilt laut Gemeinsamem Bundesausschuss für Hausärzte das Verhältnis von einem Arzt auf 1.671 Einwohner als optimal. Liegt die Relation 10 Prozent über diesem Wert, wird der Zulassungsbereich aufgrund von Überversorgung gesperrt, liegt sie 25 Prozent und mehr darunter, gilt das Gebiet als unterversorgt (G-BA, 2018). Dem Ziel der bedarfsgerechten, regionalen Versorgung (GKV-VStG) wird folglich über einen Korridor mehr oder weniger genau Rechnung getragen. Zwar fließen in die regionale Bedarfsermittlung die Geschlechteranteile und die aktuelle Altersstruktur als weitere Indikatoren ein. Doch auch die Einkommensstruktur, die Anteile Arbeitsloser und Pflegebedürftiger oder die Sterblichkeit der lokalen Bevölkerung können die Nachfrage beeinflussen. Diese Merkmale finden aber bislang keine Berücksichtigung in der Bedarfsplanung (Etgeton, 2015).

Selbst unter der Annahme, der tatsächliche Bedarf in einer Region lasse sich prognostizieren, bleibt die Frage unbeantwortet, wie das Ziel einer bedarfsgerechten Versorgung erreicht werden kann. Denn für die Standortentscheidung von Ärzten ist nicht nur das Angebot freier Vertragsarztsitze wichtig. Neben kaufmännisch relevanten Faktoren wie den Mietpreisen für Praxen und Wohnungen, der Konkurrenzsituation vor Ort oder der potenziellen Anzahl von Privatpatienten werden weiche Faktoren für die Niederlassung immer bedeutender (Rüger et al., 2014). Die regionalen Arbeitsmöglichkeiten für den Partner, Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, Infrastruktur- und Freizeitangebote sowie eigene Karrieremöglichkeiten und der Austausch mit anderen Kollegen lassen vor allem urbane Regionen für Ärzte attraktiver erscheinen (Arentz, 2017, 26 ff.). Vor diesem Hintergrund ist die Verteilung von Ärzten auch als Ergebnis regionaler Infrastruktur und Beschäftigungschancen zu interpretieren.

2.3 Einordnung in den internationalen Kontext

Wie ist die deutsche Versorgungslage im internationalen Vergleich einzuordnen? In Anlehnung an Arentz (2017, 3 f.) wird dazu eine Auswahl von europäischen Ländern betrachtet, die hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft mit Deutschland vergleichbar sind.

Deutschland sticht in dem hier betrachteten Länderkanon mit einer hohen Ärztedichte hervor (Tabelle 14.1). Ähnlich viele Ärzte je Einwohner arbeiten im italienischen, norwegischen und schwedischen Gesundheitssystem, deutlich mehr waren es lediglich in Österreich. Dieser Befund bedeutet jedoch nicht, dass Fragen zur medizinischen Versorgung hierzulande als überflüssig abgetan werden dürfen. Denn der Anteil der Ärzte ab einem Alter von 55 Jahren ist in Deutschland mit 44 Prozent relativ hoch. Die Frage nach dem medizinischen Nachwuchs stellt sich deshalb dringlicher als zum Beispiel in

Indikatoren medizinischer Versorgung
im Jahr 2015 in ausgewählten OECD-Ländern

Tabelle 14.1

	Ärzte je 1.000 Einwohner	Ärzte im Alter von 55 Jahren und älter, in Prozent aller Ärzte	Allgemeinärzte	Fachärzte	Verhältnis von Fachärzten zu Allgemeinärzten
			je 1.000 Einwohner		
Österreich	5,2	31	1,7	2,8	1,7
Norwegen	4,4	25	0,7	2,2	2,3
Schweden	4,2	33	0,8	1,8	3,1
Deutschland	4,1	44	1,7	2,4	1,4
Italien	4,0	53	0,9	3,1	3,4
Dänemark	3,7	37	0,7	1,7	2,4
Niederlande	3,5	26	1,6	1,9	1,2
Finnland	3,2	–	1,3	1,9	1,5
Frankreich	3,1	43	1,5	1,8	1,2
Belgien	3,0	41	1,1	1,9	1,7
Vereinigtes Kgr.	2,8	13	0,8	2,0	2,5

Länderauswahl in Anlehnung an Arentz (2017, 3).
Quellen: OECD, 2017; eigene Berechnungen

den Niederlanden oder in Norwegen, wo lediglich ein Viertel der Ärzte im letzten Jahrzehnt ihrer Erwerbsphase stehen.

Eine Differenzierung nach Allgemein- und Fachärztedichte scheint den vorherigen Befund zu bestätigen: Deutschland belegt in beiden Kategorien einen Spitzenplatz. Diese Unterscheidung ergibt vor dem Hintergrund der verschiedenen Gesundheitssysteme Sinn, nimmt der Allgemeinarzt doch je nach Land unterschiedliche Rollen wahr. So verfügen zum Beispiel Finnland oder die Niederlande über ein hausarztzentriertes System, das den Zugang zur fachärztlichen Versorgung steuert (Arentz, 2017, 4). Eine geringere Facharztausstattung kann damit für eine effiziente Steuerung sprechen. Betrachtet man deshalb das zahlenmäßige Verhältnis von Fach- zu Allgemeinärzten, dann weist Deutschland aber eine ähnlich niedrige Fachärztedichte wie Finnland oder die Niederlande auf, ohne dabei auf eine verbindliche Erstansprache des Hausarztes zu setzen (Arentz, 2017, 11 ff.).

Auch im Ausland sind die Ärzte regional nicht gleich verteilt. Betrachtet man die Streuung der regionalen Ärztedichten, dann lag Deutschland im Jahr 2015 auf einem mittleren Niveau (Arentz, 2017, 9 f.). Eine gleichmäßigere oder ähnlich stark streuende Verteilung wiesen zum Beispiel die skandinavischen Länder auf, mit Ausnahme von Norwegen. Größere regionale Differenzen traten in Belgien, den Niederlanden und Österreich zutage. Dieser Befund kann auch auf Systemunterschiede zurückgeführt werden (Arentz, 2017, 26 ff.): In Ländern, die die Niederlassung an einer Bedarfsplanung ausrichten, können Konzentrationen in urbanen Räumen zwar beschränkt werden. Damit lassen sich Defizite in dünn besiedelten Räumen aber nicht heilen. Dieses Problem taucht so

nicht auf, wenn der Versorgungsauftrag an die Kommunen adressiert wird. Über die Anstellung ärztlichen Personals kann die Gemeinde die Versorgungsdichte direkt steuern.

3 Regionale Gesundheitspolitik jenseits der Ärztedichte

Die empirischen Ergebnisse nähren Zweifel an der öffentlichen Wahrnehmung einer zunehmend ausgedünnten medizinischen Versorgung in ländlichen Gebieten. Allerdings gibt der Indikator Ärztedichte erste Hinweise für mögliche Handlungsbedarfe. Um die Versorgungssituation vor Ort bewerten zu können, sind weitere Indikatoren zum Beispiel zur Erreichbarkeit und zur Qualität der Versorgung hinzuzuziehen (Neumeier, 2017).

Die Diskussion hat aber auch gezeigt, dass umgekehrt Instrumente der Regionalpolitik auf übergeordnete gesundheitspolitische Zielsetzungen einzahlen können:

- Die Praxisgründung oder -übernahme durch ambulant tätige Ärzte wird durch ein komplexes Geflecht angebots- und nachfrageseitiger Faktoren determiniert. Insofern kann die Entwicklung der Wirtschafts- und Infrastrukturfaktoren die Attraktivität einer Region für die Niederlassung erhöhen. Gleichwohl wird das Gefälle zwischen Stadt und Land nicht vollständig beseitigt werden können.

- Gerade deshalb kommen Infrastrukturfaktoren wie der Breitbandversorgung eine besondere Bedeutung zu, öffnen diese doch den Weg zu innovativen Versorgungsformen. Hier ist auch die Gesundheitspolitik gefordert, Hemmnisse für telemedizinische oder sektorenübergreifende Modelle zu beseitigen, um eine Versorgung vor Ort unabhängig von einer ärztlichen Niederlassung zu ermöglichen.

Zusammenfassung

- Bei der Ärztedichte in Deutschland sind ein Süd-Nord- und ein leichtes West-Ost-Gefälle zu beobachten. Die IW-Konvergenzanalyse deutet aber nicht auf regionalpolitische Handlungsbedarfe allein aufgrund der Ärztedichte hin.

- Die Aussagekraft des Indikators Ärztedichte ist beschränkt. Zum einen schwankt er mit der Bevölkerungsentwicklung, zum anderen bleibt die Qualität der medizinischen Versorgung außer Acht. Deshalb hilft auch ein internationaler Vergleich kaum bei der Einordnung der deutschen Verhältnisse.

- Die Entwicklung von Wirtschafts- und Infrastrukturfaktoren kann die Attraktivität einer Region für die ärztliche Niederlassung steigern. Gleichzeitig schafft sie Voraussetzungen dafür, die regionale Versorgung auch unabhängig von der Ärztedichte zu organisieren.

- Dazu ist die Gesundheitspolitik gefordert, Hemmnisse zum Beispiel für telemedizinische oder sektorenübergreifende Versorgungsmodelle zu beseitigen.

Literatur

Arentz, Christine, 2017, Regionale Verteilung von Ärzten in Deutschland und anderen ausgewählten OECD-Ländern, WIP-Diskussionspapier, Nr. 2/2017, http://www.wip-pkv.de/fileadmin/user_upload/Regionale_Verteilung_von_AErzten_in_Deutschland.pdf [17.11.2018]

Etgeton, Stefan, 2015, Ärztedichte. Neue Bedarfsplanung geht am Bedarf vorbei, Spotlight Gesundheit, Nr. 03/2015, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh

G-BA – Gemeinsamer Bundesausschuss, 2018, Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Bedarfsplanung sowie die Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung (Bedarfsplanungs-Richtlinie), Stand: 15. Februar 2018, https://www.g-ba.de/downloads/62-492-1743/BPL-RL_2018-10-18_iK_2019-01-17.pdf [12.12.2018]

INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, 2018, Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), Medizinische Versorgung, https://www.inkar.de/ [7.12.2018]

KBV – Kassenärztliche Bundesvereinigung, 2018, Regionale Verteilung der Ärzte in der vertragsärztlichen Versorgung, http://gesundheitsdaten.kbv.de/cms/html/16402.php [22.11.2018]

Neubauer, Günter / Gmeiner, Andreas, 2015, Krankenhausplanung am Scheideweg, in: Klauber, Jürgen et al. (Hrsg.), Krankenhausreport 2015, Schwerpunkt: Strukturwandel, Stuttgart, S. 175–186

Neumeier, Stefan, 2017, Regionale Erreichbarkeit von ausgewählten Fachärzten, Apotheken, ambulanten Pflegediensten und weiteren ausgewählten Medizindienstleistungen in Deutschland. Abschätzung auf Basis des Thünen-Erreichbarkeitsmodells, Thünen Working Paper, Nr. 77, http://docplayer.org/64222489-Thuenen-working-paper-77.html [29.11.2018]

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017, Health at a glance 2017, OECD Indicators, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/health_glance-2017-en.pdf?expires=1543490857&id=id&accname=ocid41014028&checksum=6C1F85878FEAFF3E72C1C807BF2F4F0E [29.11.2018]

Robert-Koch-Institut, 2015, Gesundheit in Deutschland. Gesundheitsberichterstattung des Bundes, http://www.gbe-bund.de/pdf/GESBER2015.pdf [29.11.2018]

Rüger, Alexandra / Maier, Werner / Voigtländer, Sven / Mielck, Andreas, 2014, Regionale Unterschiede in der Ärztedichte. Analyse zur ambulanten Versorgung in Bayern, in: Gesundheit und Gesellschaft Wissenschaft, 14. Jg., Nr. 2, S. 7–17

SVR Gesundheit – Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, 2014, Bedarfsgerechte Versorgung – Perspektiven für ländliche Regionen und ausgewählte Leistungsbereiche, https://www.svr-gesundheit.de/fileadmin/user_upload/Gutachten/2014/SVR-Gutachten_2014_Langfassung.pdf [26.11.2018]

Kapitel 15

Bürgerschaftliches Engagement als Teil der kommunalen Governance

Rolf G. Heinze / Anja K. Orth

1 Die Bedeutung der Kommunen für lokale Unterstützungsstrukturen 266

2 Zum Wandel der Engagementlandschaft auf lokaler Ebene 268

3 Die Renaissance des Lokalen 269

4 Wo stehen wir? 270

5 Staatliche Anreize für bürgerschaftliches Engagement verbessern 272

Zusammenfassung 273

Literatur 274

1 Die Bedeutung der Kommunen für lokale Unterstützungsstrukturen

Wirtschaftshistorische Studien haben gezeigt, dass zur Erklärung der wachsenden sozialräumlichen Differenzierungen Strukturanalysen von ökonomischen und soziodemografischen Faktoren allein nicht ausreichen, sondern dass gerade in metropolenfernen ländlichen Räumen weiche Faktoren wie Engagement, Kreativität und Durchhaltevermögen der regionalen Akteure sowie eine gute infrastrukturelle Ausstattung einen entscheidenden Beitrag zum regionalen Wohlstand liefern. Der überzeugende Nachweis der Existenz und Funktionsweise offener und flexibler regionaler Netzwerke von Unternehmen, Verwaltung und Politik, der Bedeutung zentraler Akteure in diesen Netzwerken, der Rolle ehrenamtlichen bürgerschaftlichen Engagements für die Region, erst recht der Bedeutung von regionaler Identität und möglicherweise sogar Mentalität ist methodisch allerdings herausfordernd (Niemann, 2019).

In allen europäischen Ländern gewinnt die lokale Ebene als Versorgungs- und Problembearbeitungsinstanz an Bedeutung. Dies veranschaulicht folgendes Beispiel: Mit dem demografischen Wandel entstehen neue Anforderungen an die Sicherstellung und Verbesserung der medizinischen und pflegerischen Versorgung der größer werdenden Anzahl älterer Menschen. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Singularisierung gerade auch älterer Menschen werden Konzepte benötigt, mit deren Hilfe die gesellschaftliche Teilhabe sowie ein möglichst hohes Maß an Selbstständigkeit gewährleistet werden können. Ohne einen vermehrten Einsatz von integrierten Versorgungsnetzen in Kombination mit bürgerschaftlichem Engagement und moderner Technik wird die Betreuung von Hilfs- und Pflegebedürftigen kaum möglich sein – derzeit kommen auf 100 Erwerbstätige sieben Pflegebedürftige, 2050 wird das Verhältnis aktuellen Prognosen zufolge 100 zu 26 erreichen.

Gleichzeitig wächst die Bedeutung der Nahräumlichkeit, da ältere Menschen eine starke Bindung an ihr angestammtes Wohnumfeld haben. Das Wohnen in den eigenen vier Wänden bleibt für die große Mehrheit der älteren Menschen die beliebteste Wohnform. Dieser Wunsch wird sich weiterhin aber nur realisieren lassen, wenn auf lokaler Ebene einerseits der Anpassungsbedarf in baulicher Hinsicht aktiv angegangen wird und andererseits neue soziale Dienstleistungsangebote (auch im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements) entwickelt werden, sodass ältere Menschen auch in der eigenen Wohnung oder dem eigenen Haus im höheren Lebensalter und bei Pflegebedarf versorgt werden können. Konsens besteht darin, dass sehr viele Wohnungen und auch das kommunale Umfeld den Bedürfnissen älterer Menschen entsprechend (altersgerecht) zu gestalten sind.

„Wohnen im Alter“ darf und wird sich deshalb künftig nicht mehr nur auf die Anpassung des unmittelbaren Wohnraums beschränken können. Vielmehr gilt es, umfassende Konzepte zu entwickeln, die auch eine Anpassung des Wohnumfelds, der quartiersbezogenen

Infrastruktur sowie der Versorgung mit Einkaufs- und sonstigen Dienstleistungsangeboten vor Ort einschließen. Dies bedeutet auch die Förderung von generationenübergreifenden Initiativen auf lokaler Ebene. Es ist deshalb für die Kommunen eine zentrale Aufgabe, solche lokalen sozialen Netze zu stärken (auch im Zusammenspiel mit Familien- und Verwandtschaftsnetzen).

In dem intelligenten und effizienten Zusammenwirken von Angehörigen, Freunden, Profis und bürgerschaftlich Engagierten liegt die Zukunft einer gelingenden Sorge für Menschen mit Unterstützungsbedarf. In solch einem pluralen Wohlfahrtsmix zeigt sich eine neue Form von Governance. Sie kann als Prozess der „Erbringung von gesellschaftlichen Steuerungsleistungen“ (Schnapp, 2005, 11) verstanden werden, an der sowohl staatliche als auch nicht staatliche Akteure beteiligt sind.

Gerade wenn die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen aufgrund unterschiedlicher finanzieller Ressourcen ungleich sind, stehen der Bund und die Länder in der Pflicht, die Kommunen zu unterstützen, um die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge zu aktivieren. Denkbar wäre auch ein Daseinsvorsorgeprogramm, beispielsweise eine Gemeinschaftsaufgabe zur Bearbeitung des demografischen Wandels verbunden mit einem kommunalen Basisbudget. Da kurzfristig jedoch nicht mit einer solch nachhaltigen Politik zu rechnen ist, muss die lokale Politik darauf hinwirken, neue strategische Allianzen und soziale Netzwerke zu fördern, in denen Sozialorganisationen, bürgerschaftlich Engagierte und Familienangehörige Verantwortung für hilfebedürftige Menschen übernehmen.

Die sozialräumliche Fokussierung erfordert auf kommunaler Ebene eine ressortübergreifende Querschnittspolitik. Hier sind alle tangierten Organisationen aufgefordert, der in Deutschland ausgeprägten Gefahr des „Silodenkens“ aktiv zu begegnen, um sowohl Doppelstrukturen zu vermeiden als auch neue Kooperationsformen mit Akteuren aus anderen Handlungsfeldern (etwa der Wohnungswirtschaft) aufzubauen. Benötigt wird dafür ein Schnittstellenmanagement, in dem die Kommune mit den zentralen Organisationen eine wichtige Moderations- und Koordinationsfunktion übernehmen könnte (im Bereich der Pflege etwa mit den sozialen Diensten, der Wohnungswirtschaft und den Pflegekassen). Dabei sollten sowohl die traditionellen Nachbarschaften als auch die neu entstandenen sozialen Netzwerke wie Selbsthilfegruppen etc. mit einbezogen werden (ein erneuerter Wohlfahrtsmix).

In diesem Kontext sind viele Modellprogramme aufgelegt worden, allerdings bestehen weniger Wissens- denn Umsetzungsdefizite. Gefragt ist deshalb ein konsistenter Politikansatz, der ressort- und politikfeldübergreifend organisiert ist und die lokale Politik zu einem Labor für eine experimentell ausgerichtete Sozialpolitik macht.

2 Zum Wandel der Engagementlandschaft auf lokaler Ebene

In den letzten Jahren sind gemeinwohlorientierte Initiativen entstanden, die sich mit ihren Aktivitäten als Gegenmodell zu den Routinen der etablierten Akteure verstehen. Diese organisieren und unterstützen Aktive, Betroffene und interessierte Gruppen aus speziellen Lebens- und Politikbereichen – beispielsweise über Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros oder Mütterzentren – und sprechen die Bevölkerung in bestimmten Räumen an (Quartiersbüros, Mehrgenerationenhäuser, soziokulturelle Zentren). Darüber hinaus richten sie ihre Angebote auch als Entwicklungs- und Vermittlungsagenturen sowie Mitmachzentralen auf die Förderung von Aktivbürgerschaft (Freiwilligenagenturen, Bürgerstiftungen) aus (Evers, 2017, 239). Somit wächst das Engagement in überschaubaren lokalen Gruppen, die sich explizit über ihre Gemeinwohlorientierung definieren und auf eine Politik der sozialen Integration und ökologischen Nachhaltigkeit setzen.

Inhaltlich lehnen sich solche lokalen gemeinwohlorientierten Initiativen an Konzepte der sozialen Innovation an und zielen auf eine Neukonfiguration sozialer Arrangements in bestimmten Handlungsfeldern mit dem Wunsch, soziale und sozialpolitische Probleme oder Bedürfnisse besser zu lösen beziehungsweise zu befriedigen. Es geht somit um die begründete und explizit intendierte Integration unterschiedlicher Konstellationen von Akteuren und Praktiken in ein neues sozial- beziehungsweise gesellschaftspolitisches Handlungs- und Gestaltungskonzept. Die organisationalen Felder, inhaltlichen Bezugspunkte und Erscheinungsformen solcher sozialer Innovationen und speziell innovativer sozialer Dienstleistungen sind dabei sehr vielfältig (Kopf et al., 2015).

Indes handelt es sich bei diesen Initiativen keineswegs um gänzlich neue oder einzigartige Akteure im Feld der gemeinwohlorientierten Organisationen oder des sogenannten Dritten Sektors. In Deutschland existiert sowohl eine lange Tradition des Genossenschaftswesens als auch der Sozialwirtschaft mit starken Non-Profit-Organisationen wie den Wohlfahrtsverbänden (Grohs et al., 2014). Aus soziologischer Sicht zeigt sich in den Sozialprojekten ein Suchprozess aus der Krise der Ökonomie und insbesondere der Staatsfinanzen. Gemeinsam ist den Initiativen, dass sie öffentliche Güter ohne die (Zwangs-)Institution Staat bereitstellen und damit als institutionelle Innovatoren jenseits von Markt und Staat wirken wollen.

Wenn auch die sozialräumliche Dimension sozialer Versorgung insbesondere von älteren Menschen erkannt wird und „Community Building“ ein Schlüsselwort für neue Kooperationen zwischen sozialen Diensten, Netzwerken, Kommunen und anderen Trägern (beispielsweise der Wohnungswirtschaft) geworden ist, bleiben noch viele Handlungsvorschläge im Konzeptionellen stecken. Dennoch hat sich in vielen Regionen zum Beispiel eine lebendige Praxis des vernetzten, altengerechten Wohnens entwickelt, die zunehmend auch von der Politik aufgegriffen wird. Generell stellt sich der Politik die Aufgabe,

Angehörige, Nachbarn, Bekannte und ehrenamtlich Tätige dabei zu unterstützen, sich in sozialen Netzwerken auf Quartiersebene, in denen ältere Menschen eingebunden sind, zu engagieren. Hier gilt es für die Kommunen, die erforderlichen Gelegenheits- und Ermöglichungsstrukturen zu schaffen. Bereits bestehende Erfahrungen aus der sozialräumlichen Quartiersgestaltung, die auch entsprechende Angebote und Plattformen für bürgerschaftliches Engagement einschließt, zeigen, dass durch die Einrichtung von Begegnungsstätten wie auch durch eine gute Pflege- und Dienstleistungsstruktur ein wichtiger Beitrag zur sozialen Kohäsion im Quartier wie auch zur Netzwerkbildung geleistet werden kann.

Ohne eine aktivierende staatliche Politik, die vor allem auf der kommunalen Ebene ansetzen muss, sind diese sozialintegrativen Aufgaben nicht zu lösen. Problematisiert werden sie in verschiedenen Konzepten, die sich aus verschiedenen Denktraditionen und Disziplinen speisen – etwa aus dem Wohlfahrtspluralismus oder Wohlfahrtsmix, der Hybridisierung sozialer Dienste oder auf sozialpolitischer und -philosophischer Ebene aus dem Subsidiaritätsprinzip –, im Kern aber auf eine Neuvermessung und Verantwortungsteilung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft hinauslaufen. Subsidiarität soll explizit nicht als Weg zum Abbau des Sozialstaates, sondern vielmehr als eine Möglichkeit verstanden werden, neue und alte Formen der Selbstorganisation verbunden mit Bürgerbeteiligung zu stärken und damit auch das Zusammenspiel von Professionellen, Familienangehörigen, Freunden und bürgerschaftlich engagierten Menschen zu fördern.

3 Die Renaissance des Lokalen

Die Stoßrichtung der Governance-Debatte hat sich in den letzten Jahren gewandelt. Aus politiktheoretischer Sicht wird von einer Zerfaserung der Staatlichkeit gesprochen, die sich in einer Verlagerung von Organisationsverantwortung von einem hierarchisch organisierten Staat in Richtung einer Verantwortungsdiffusion zeigt. An verschiedenen Beispielen kann gezeigt werden, wie „private Verantwortungsstrukturen neben den Staat [treten]“ (Genschel et al., 2007, 42) und sich damit die Verantwortung „auf mehrere Schultern“ verteilt. In der neueren Debatte um die Handlungsfähigkeit des Staates wird generell die Bedeutung zentraler, hierarchischer Institutionen relativiert; Akteure und Verhandlungssysteme unterhalb oder neben der Staatsebene gerieten als Steuerungsressourcen ins Blickfeld. Auch international zeigt sich dieser Schwenk in Richtung Verhandlungsnetzwerke mit eigenständigen Wohlfahrtspotenzialen. Ansätze eines „kooperativen“ Staates gibt es etwa im Bereich der kommunalen Sozialpolitik, wo sich aufgrund fiskalischer Engpässe und der zugleich wachsenden sozialen Problemlagen ein neuer, flexibler Typus der Problembearbeitung entwickelt hat. Eine Stärkung des „Wohlfahrtspluralismus“ als zusätzlicher Handlungsstrategie soll nicht zuletzt dem Umstand Rechnung tragen, dass angesichts einer zunehmenden Pluralisierung und Indivi-

dualisierung der Gesellschaft die standardisierte Wohlfahrtsproduktion ebenfalls in Richtung einer größeren Vielfalt und Selbstbestimmung verändert werden muss. Soziale Sicherung wird weder allein vom Staat noch allein von privaten oder gesellschaftlichen Institutionen gewährleistet; das Zusammenspiel von formeller und informeller sozialer Hilfe und Solidarität war immer zentral.

Generell hat sich der Typus politischer Steuerung in der Wirtschafts- und Strukturpolitik verändert; staatliche Akteure knüpfen „stärker als je zuvor an die selbstregulativen Potentiale gesellschaftlicher Bereiche und Wirtschaftssektoren, d. h. an die (Selbst-)Steuerungskompetenzen der außerstaatlichen Akteure“ (Wiesenthal, 2006, 130; vgl. auch Heinze, 2009) an. Die aktive Einbindung außerstaatlicher Akteure kann die Steuerungsfähigkeit der Politik insofern erhöhen, als hierdurch neue Handlungs- und Wissensressourcen erschlossen werden können. Allerdings ist sie mit notwendigen Strukturveränderungen verbunden: Staatliche Institutionen müssen ihre eigenen Handlungsabläufe überprüfen und Lernfähigkeit beweisen. Ziel einer subsidiären Politik müssen transparente Kooperationsprojekte sein, die von gleichberechtigten Partnern getragen werden.

Wenn es auch noch kein klar konturiertes Bild von der vernetzenden Rolle des Staates gibt und auch verschiedene Vorstellungen über die Transformation des Staates zirkulieren, so gibt es doch in einem Punkt Konsens: Das neue Konzept der Staatlichkeit setzt sich sowohl von etatistischen Vorstellungen eines Maximalstaates ab, der die individuelle und gesellschaftliche Wohlfahrt durch „mehr Staat“ zu erhöhen beabsichtigt, als auch von neoliberalen Vorstellungen, die der Maxime „immer weniger Staat“ folgen. Doch die Fokussierung auf kooperative, netzwerkartige Governance-Formen birgt ebenfalls ihre Risiken. Denn sie sind erstens oft schwer zu inszenieren, zweitens hinsichtlich einer effizienten Steuerung schwierig zu managen und besitzen drittens erhebliche Konfliktpotenziale. Sie können also schwerlich als „Allzweckwaffe der Politikwissenschaft für jede Art von gesellschaftlichen Regelungsproblemen“ (Grande, 2012, 565 f.) dienen. Die Übernahme von Verantwortung durch private Akteure und Netzwerke ist ohne die Daseinsvorsorge und den legitimatorischen „Schutzschirm“ durch die Kommune beziehungsweise den Staat nicht denkbar. Ob sich aus den neuartigen Formen der koordinierten Zusammenarbeit eine umfassendere Kultur der Kooperation entwickelt, kann noch nicht abschließend geklärt werden. Ambivalente Entwicklungen werden deutlich, Verallgemeinerungen sind daher voreilig.

4 Wo stehen wir?

Eine vollständige Erfassung der lokalen Governance-Strukturen ist nahezu unmöglich. Ersatzindikatoren sowie Interviews zum Bild in der Bevölkerung stellen eine erste Näherung dar, bilden diese regionalen Vernetzungen allerdings nur unzureichend ab.

Deswegen werden an dieser Stelle konkrete föderal und lokal organisierte Netzwerke ausgewertet, die einen Hinweis darauf geben, auf welche Weise die verschiedenen Akteure in der Region zusammenwirken, welche Ziele sie im Einzelnen verfolgen und welche förderlichen oder auch hinderlichen Faktoren sie in ihrem regionalen soziokulturellen Umfeld vorfinden (Niemann, 2019).

In allen Kommunen Deutschlands gibt es seit Langem eine klassische Vereins- und Verbandsförderung, die zugleich auch das Ehrenamt unterstützt (Jakob, 2009). Allerdings befinden sich die Kommunen in unterschiedlichen Entwicklungsstadien, was den Aufbau einer umfassenden Engagementstruktur angeht. Basierend auf einer eigenen Auswertung der Landesnetzwerke und weiteren Strukturen der Engagementförderung (BBE, 2018) zeigt sich, dass die Landesnetzwerke unterschiedlich organisiert sind. In der Mehrzahl der Bundesländer wird das Engagement staatlich gesteuert und von der Gesellschaft vor Ort reguliert. Zumeist initiiert von der Landesregierung, unterstützen Bürgergemeinschaften, Kirchen oder Stiftungen auf lokaler Ebene die konkrete Umsetzung der Projekte. Dies ist jedoch nicht überall so: Im Saarland und in Berlin beispielsweise wurde die lokale Engagementstruktur ohne staatliche Unterstützung eigenständig von Bürgern und Organisationen aufgebaut.

Grundsätzlich zielen alle Netzwerke auf den Aufbau und die Förderung des Ehrenamts ab. Für eine gelingende Umsetzung lassen sich im Wesentlichen drei Erfolgsfaktoren identifizieren:

- **Informationen bündeln und niedrigschwellig bereitstellen.** Die Netzwerke stellen als Plattformen Informationen leicht zugänglich zur Verfügung. Dabei wird, wie beispielsweise in Berlin, einerseits über aktuelle Entwicklungen im Bürgerengagement informiert und die Gründung von Arbeitsgruppen kommuniziert, andererseits werden auch fachliche Informationen bereitgestellt, wie beispielsweise in Sachsen zu den Themen Versicherungsschutz sowie Rechte und Pflichten im Ehrenamt. Darüber hinaus fungieren die Netzwerke auch als Bildungsstätten und bieten Weiterbildungen und Qualifizierungsmaßnahmen an, wie beispielsweise die Jugendleiter-Karte (JuLeiCa) in Nordrhein-Westfalen oder Hessen. Im Zuge einer umfangreichen Weiterbildung werden Ehrenamtler im Umgang mit Kindergruppen geschult. Im Anschluss steht den Absolventen der Weiterbildung ein großes Netzwerk für weitere Fragen und zum Austausch zur Verfügung.

- **Lokale Initiativen koordinieren.** Als Infrastruktur wird ein „Netzwerk von Netzwerken“ geschaffen. Es bietet den Mitgliedern Zugang zu Informationen und Kontakten, ermöglicht die Koordination von Aktionen und Arbeitsgruppen und fördert den Dialog zwischen den Akteuren und der Gesellschaft. Die meist hierarchiearme Struktur soll einen einfachen Einstieg in das Engagement begünstigen und bürokratische Hürden abbauen. Zudem bietet diese Gemeinschaft von Akteuren auch einen Raum für einen Erfahrungsaustausch untereinander.

- **Lokales Engagement fördern und ausbauen.** Ein Bereich, der in allen Landesnetzwerken bereits aktiv gefördert wird, ist die Etablierung einer Anerkennungskultur. Mit Wettbewerben und Auszeichnungen soll Engagement vor Ort bekannt gemacht und entsprechend gewürdigt werden. In erster Linie geht es darum, nichtmonetäre Auszeichnungen zu verleihen. Beispielsweise können Ehrenamtler im Saarland mit dem „Förderpreis Ehrenamt“ oder der Ehrenamtsnadel ausgezeichnet werden, in Hessen kann unter anderem ein Zeugnisbeiblatt für Schüler erstellt werden, fast alle Länder bieten Ehrenamtspässe oder -diplome an, häufig gibt es auch Vergünstigungen beispielsweise für Kinos oder öffentliche Einrichtungen. In Bayern regt ein „Innovationspreis Ehrenamt“ zur Weiterentwicklung des Ehrenamts an. Aber auch finanziell werden Ehrenamtler in fast allen Ländern begünstigt. So erhalten Ehrenamtler in Bayern oder Sachsen einen besonderen Versicherungsschutz.

5 Staatliche Anreize für bürgerschaftliches Engagement verbessern

Gefragt sind nicht nur temporäre Förderungen und Leuchtturmprojekte auf lokaler Ebene, sondern langfristig angelegte kooperative Lösungen und neue Finanzierungsmodelle. Dabei zeigt die Auswertung der bestehenden Netzwerke in den Bundesländern, dass sich die Kombination aus staatlicher Bereitstellung und kommunaler Regulierung als wirkungsvoll erweist. Beispielsweise kommt den Kommunen bei der Betreuung und Versorgung von in stärkerem Maße auf Unterstützungsleistungen angewiesenen älteren Menschen eine entscheidende Rolle als Initiator und Moderator von regionalen Steuerungsprozessen zu.

Im Zuge dessen haben sich drei Erfolgsfaktoren für die Ausgestaltung der lokalen Governance in Deutschland etabliert: Informationen bündeln und niedrigschwellig bereitstellen, lokale Initiativen über eine zentrale Plattform koordinieren sowie lokales Engagement fördern und ausbauen, indem eine Anerkennungskultur geschaffen und gepflegt wird.

Die lokale Politik sollte darauf hinwirken, soziale Netzwerke zu fördern, in denen Familienangehörige und bürgerschaftlich Engagierte, unterstützt durch professionelle Dienste, Verantwortung übernehmen. Kommunen müssen dafür mit den notwendigen Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet werden.

Es besteht Konsens, dass gerade ländliche Räume im demografischen Umbruch stärker unterstützt werden müssen. Dabei sind regionalspezifische Stärken zu aktivieren und weiterzuentwickeln (zum Beispiel durch interkommunale Zusammenarbeit). Zudem ist eine gute technische Infrastruktur in den ländlichen Regionen (Berger et al., 2017) sicherzustellen, da zunehmend Einkäufe, Bankaufträge und Gesundheitsdienstleistungen online abgewickelt werden.

Zusammenfassung

- In metropolenfernen Räumen sind es weiche Faktoren wie Engagement, Kreativität und Durchhaltevermögen der regionalen Akteure und eine gute infrastrukturelle Ausstattung, die einen entscheidenden Beitrag zum regionalen Wachstum liefern. Deswegen gewinnt die lokale Ebene als Versorgungs- und Problembearbeitungsinstanz an Bedeutung.

- In den letzten Jahren ist eine Vielzahl an gemeinwohlorientierten Initiativen entstanden, die als Gegenmodell zu den etablierten Routinen der traditionellen politischen Institutionen die lokale Entwicklung unterstützen.

- In allen Kommunen Deutschlands gibt es seit Langem eine klassische Vereins- und Verbandsförderung. Allerdings befinden sich die Kommunen noch in unterschiedlichen Entwicklungsstadien, was den Aufbau einer umfassenden Engagementstruktur angeht.

- Als besonders wirkungsvoll erweist sich eine Kombination aus staatlicher Bereitstellung und kommunaler Regulierung: In der Mehrzahl der Bundesländer wird das Engagement staatlich gesteuert und vor Ort von ehrenamtlichen Initiativen getragen.

- Für eine gelingende Umsetzung lassen sich drei Erfolgsfaktoren identifizieren: Informationen bündeln und niedrigschwellig bereitstellen, lokale Initiativen koordinieren sowie lokales Engagement fördern und ausbauen.

- Gefragt sind nicht nur temporäre Förderungen und Leuchtturmprojekte auf lokaler Ebene, sondern langfristig angelegte kooperative Lösungen und neue Finanzierungsmodelle.

- Die lokale Politik sollte darauf hinwirken, soziale Netzwerke zu fördern. Kommunen müssen dafür mit den notwendigen Kompetenzen sowie finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet werden.

Literatur

BBE – Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, 2018, Landesnetzwerke und weitere Strukturen der Engagementförderung, Berlin, http://www.b-b-e.de/themen/laender-kommunen1/landesnetzwerke/#c14515 [11.9.2018]

Berger, Sarah et al., 2017, Innovationsatlas 2017. Die Innovationskraft deutscher Wirtschaftsräume im Vergleich, IW-Analysen, Nr. 117, Köln

Evers, Adalbert, 2017, Lokale Governance. Engagement und die Rolle der Wohlfahrtsverbände, in: Hoose, Fabian / Beckmann, Fabian / Schönauer, Anna-Lena (Hrsg.), Fortsetzung folgt. Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, Wiesbaden, S. 231–250

Genschel, Philipp / Leibfried, Stephan / Zangl, Bernhard, 2007, Der zerfasernde Staat. Vom Wandel des Subjekts moderner Politik, in: Wolf, Klaus-Dieter (Hrsg.), Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?, Baden-Baden, S. 35–47

Grande, Edgar, 2012, Governance-Forschung in der Governance-Falle? Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Politische Vierteljahresschrift, 53. Jg., Nr. 4, S. 565–592

Grohs, Stephan / Schneiders, Katrin / Heinze, Rolf G., 2014, Mission Wohlfahrtsmarkt. Institutionelle Rahmenbedingungen, Strukturen und Verbreitung von Social Entrepreneurship in Deutschland, Baden-Baden

Heinze, Rolf G., 2009, Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten, Wiesbaden

Jakob, Giesela, 2009, Strukturen in der Engagementförderung in den Kommunen. Eine Zwischenbilanz, in: Bergold, Ralph / Mörchen, Annette (Hrsg.), Zukunftsfaktor bürgerschaftliches Engagement. Chance für kommunale Entwicklung, Beispiele und Perspektiven, Workshop, 9. und 10. Dezember 2009 im Katholisch-Sozialen Institut in Bad Honnef, S. 46–49

Kopf, Hartmut et al. (Hrsg.), 2015, Soziale Innovationen in Deutschland. Von der Idee zur gesellschaftlichen Wirkung, Wiesbaden

Niemann, Hans-Werner, 2019, Bestimmungsfaktoren der Regionalentwicklung im Zeitablauf: Welche Ansätze bietet die wissenschaftliche Debatte?, in: Lange, Joachim / Krämer, Stefan (Hrsg.), Erfolgreiche metropolenferne Regionen, Rehburg-Loccum, S. 21–30

Schnapp, Kai-Uwe, 2005, Kommunalverwaltung: Beteiligungsansprüche und schlanker Staat. Kann die Dezentralisierung administrativer Verantwortung ein Mittel zur Befriedigung erhöhter Beteiligungsansprüche der Bürger sein?, in: Projekt „Entwicklung und Chancen junger Menschen“ (Hrsg.), Governance-Strategien auf kommunaler Ebene. Lokale Netzwerke und kommunalpolitische Steuerung, Halle, S. 10–30

Wiesenthal, Helmut, 2006, Gesellschaftssteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung, Wiesbaden

Vielfalt, Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit?

Regionalökonomische Herausforderungen und regionalpolitische Antworten

Michael Hüther / Jens Südekum

Einleitung

Die vorliegende IW-Studie hat sich umfassend mit den theoretischen und normativen Grundlagen der Regionalförderung, den empirischen Befunden zur etablierten Regionalpolitik auf nationaler wie europäischer Ebene sowie den denkbaren Instrumenten und Maßnahmen beschäftigt. Den Ausgangspunkt dafür bilden die öffentlich in der jüngsten Vergangenheit immer stärker artikulierten Sorgen um zunehmende regionale Disparitäten und deren wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Auswirkungen. Dafür war es bedeutsam, die präskriptiven Konzepte der Regionalpolitik zu erörtern. Denn regionalpolitische Interventionen sind lange Zeit kaum grundsätzlich hinterfragt worden.

In der Bundesrepublik kam es tatsächlich früh zu regionalpolitischen Eingriffen – Zonenrandförderung seit 1953, Zentrale-Orte-Programm des Bundes von 1959, Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur seit der Finanzreform 1969, Bundesraumordnungsgesetz von 1975. Doch wurden diese Maßnahmen und Programme nicht konzeptionell eingebettet und mit übergeordneten Zielen begründet. Die spezifischen politischen Lösungen führten erst in den 1980er Jahren zu der Frage, was Regionalpolitik eigentlich grundsätzlich bewirken soll. Seinerzeit wurde Regionalpolitik subsidiär verortet; sie hat sich zwischen Ausgleichsziel und Wachstumsziel zu entscheiden und auf eine größtmögliche räumliche Deckung von Einflussbereich und Verantwortungsbereich zu achten. In diesem Sinne ist auch von einer „Regionalisierung der Regionalpolitik“ die Rede (Hüther, 2019).

Die regionalpolitische Debatte wurde im Weiteren aufgrund der Schwierigkeiten beim Umbau altindustrieller Regionen (Ruhrgebiet) und der Herausforderung der deutschen Einheit weitergeführt. Die aktuelle Brisanz ist qualitativ neu. Sie lebt von der Annahme, dass die unterstellte zunehmende regionale Disparität nicht nur strukturelle Gründe hat, sondern zwingend alle großen, grundsätzlich über Märkte gesteuerten Volkswirtschaften präge und dort massive soziale Veränderungen hervorrufe, die sich politisch in einer Weise niederschlagen, die Zweifel am Fortbestand demokratischer Verfassungen aufkeimen lassen.

Das Ziel der Regionalpolitik

Das Ziel der Regionalpolitik bleibt trotz aller Erwägungen unscharf. Das beginnt schon mit der theoretischen Durchdringung jener Prozesse, die zu ökonomisch kategorisierbaren Raumstrukturen führen (Kapitel 1). Die theoretischen Überlegungen machen deutlich, dass Mindestschwellen, historische Pfadabhängigkeiten und selbstverstärkende Effekte bei Agglomerationsbildung der Effektivität von regionalpolitischen Maßnahmen entgegenstehen, die gegen den Trend der Verlagerung wirtschaftlicher Aktivität in die Ballungszentren und auf die Zerstreuung wirtschaftlicher Aktivität in der Fläche gerichtet sind. Zugleich zeigt sich, dass es aus verteilungspolitischen Zusammenhängen, die infolge ihrer politischen Potenz auf die Allokation im Raum zurückwirken können, darum gehen muss, auf effiziente Weise Abwärtsspiralen zu vermeiden oder abzumildern.

Die normative Frage, was Regionalpolitik soll, ist also schon grundsätzlich nicht eindeutig, sondern nur in Bezug auf theoretische Leitplanken zu beantworten (Kapitel 2). Erschwerend kommt hinzu, dass die regionalpolitischen Anforderungen in unterschiedlichen Politikfeldern variieren. Und das wiederum erweist sich als abhängig von den infrastrukturellen Möglichkeiten und Interdependenzen. So kann man beispielsweise vor Ort auf die physische Präsenz von Leistungsträgern verzichten, wenn durch eine flächendeckende Verfügbarkeit bestimmter Infrastrukturangebote (zum Beispiel schnelles Internet) die Voraussetzung geschaffen ist, ein adäquates Serviceangebot für die Bevölkerung sicherzustellen. Regionen wegen geringer Besiedelung und der sich daraus ergebenden ökonomischen Grenzen von bestimmten Leistungen oder Dimensionen der Daseinsvorsorge auszuschließen, kann nicht stichhaltig begründet werden. Anders gewendet: Die räumliche Dimension öffentlicher Verantwortung variiert stark nach Leistungskategorien. Entsprechend variiert auch die Deutung dessen, was Mindeststandards sein sollten und könnten.

Das führt zu der Frage nach der grundsätzlichen Perspektive regionalpolitischen Handelns. Im Grundgesetz war lange von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ die Rede (Kapitel 3). Bei der Verfassungsreform 1994 wurde diese Formulierung durch „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ersetzt. Beides – Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit – sind mehrfach unbestimmte Rechtsbegriffe, eröffnen aber für eine politische Würdigung unterschiedliche Perspektiven auf das Sozialgefüge der Bevölkerung. In der ursprünglichen Formulierung war der Blick auf das gesamte Staatsgebiet gelenkt und es wurde auf das Zusammenspiel der Regionen abgestellt, was durchaus Unterschiede zulässt, aber Durchlässigkeit und Mobilität sowie Netzwerke und regionenübergreifende Systeme würdigt. Man kann dies als stärkere Betonung des Wachstumsziels deuten. In der heutigen Formulierung steht hingegen der Ausgleich zwischen den Regionen im Vordergrund.

Die verfassungsrechtliche Norm wird durch das Raumordnungsgesetz näher gefasst. Danach geht es sowohl um die Sicherung der Daseinsvorsorge als auch um die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und eine räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur. Damit

sind weitere Abwägungen der Regionalpolitik aufgegeben, die keineswegs unabhängig von Ort und Zeit ausgehandelt werden können. Die grundsätzliche Forderung, Regionalpolitik zweifach zu differenzieren – einerseits hinsichtlich der sachlichen Dimension und andererseits hinsichtlich der Verantwortungszuweisung – erweist sich bei näherer Betrachtung als immer dringender. Dies gilt auch deshalb, weil die regionale Abgrenzung ja nicht ökonomischen Kriterien folgt, sondern vor allem politischen Erwägungen und historischen Bedingungen. Infolgedessen sind unterschiedliche Spill-over-Effekte bei unterschiedlichen ökonomischen Faktoren zu gewärtigen, was wiederum differenzierte regionalpolitische Antworten erfordert.

Die juristischen Vorgaben geben für die Konkretisierung wenig Orientierung: „Das Grundgesetz enthält kein Staatsziel beziehungsweise keinen rechtlich bindenden Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Es verpflichtet den Staat lediglich, eine gewisse Grundversorgung der Bevölkerung, insbesondere bereichsspezifisch in gewissen Infrastrukturbereichen, sicherzustellen. […] Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist somit nach derzeit geltendem Bundesverfassungsrecht grundsätzlich keine obligatorische, sondern nur eine legitime fakultative Aufgabe der Staatsgewalt“ (Kahl/Lorenzen, 2019, 57; 62).

Will die Politik unter diesen Vorgaben angemessen regionalpolitisch agieren, dann resultiert unter Bezugnahme auf weitere Verfassungsnormen wiederum ein Unbestimmtheitsbereich zwischen der Angleichung der unterschiedlichen Lebensverhältnisse sowie der möglichst weitgehenden Erhaltung der identitätsbestimmenden sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Eigenheiten der Regionen. Die Kommunen können dabei im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie wesentliche Beiträge mittels Infrastrukturausbau und Wirtschaftsförderung leisten.

Eine wichtige Bedeutung kommt dabei dem Begriff der Daseinsvorsorge zu (Kapitel 4). Dieser betrifft ganz besonders die kommunale Verantwortung, insofern darin die Gesamtheit der durch den Staat vorgehaltenen Leistungen gemeint ist, die es dem Einzelnen ermöglichen, in der modernen arbeitsteiligen Massengesellschaft selbstbestimmt und selbstermächtigt sein Leben zu gestalten. Das findet sich wie im Brennglas auf der kommunalen Ebene wieder. Vor Ort in den Kommunen definieren sich auch die öffentlichen Räume, in denen das Gemeinwohl sichtbar und gestaltbar ist. Im Raumordnungsgesetz ist davon die Rede, dass Daseinsvorsorge die flächendeckende Versorgung mit vom Gesetzgeber als lebensnotwendig eingestuften Waren und Dienstleistungen zu sozial verträglichen Preisen und mit angemessener Erreichbarkeit ist.

Dabei führt die unterschiedliche Entwicklung der Orte und Regionen infolge der demografischen Alterung sowie sozialen Differenzierung zu entsprechend aufgefächerten Anforderungen an die Daseinsvorsorge. Die allgemeine Definition dessen, was zur Daseinsvorsorge gehört, mag sich allein aufgrund technischer Veränderungen und Innovationen ändern. Die regionale Umsetzung der Daseinsvorsorge sollte dann auf die kon-

kreten Lebensverhältnisse – also umfassend auf die Ausstattung des Lebensortes mit relevanten Gütern und Diensten zur Befähigung und Ermöglichung selbstwirksamer Lebensgestaltung – hin ausgerichtet und spezifiziert sein.

Instrumente der Regionalpolitik und deren Auswirkungen

Auch die empirischen Ergebnisse zeigen auf, dass weder in Westdeutschland noch in Ostdeutschland eine einheitliche Gruppe von Regionen identifiziert werden kann, bei denen Handlungsbedarf besteht. Vielmehr muss Regionalpolitik fallbezogene Antworten für vielschichtige Probleme finden (Kapitel 5). So lässt sich der Begriff der „abgehängten Regionen“ nur schwerlich mit Leben füllen. Besser ist es, in Analogie zur Armutsgefährdung von „gefährdeten Regionen“ zu sprechen. In diesem Sinne haben bestimmte Regionen mit schwierigen strukturellen Voraussetzungen und spezifischen Problemen (wie etwa hohen Kommunalschulden) zu kämpfen. Kapitel 6 argumentiert daher, dass sich die Neuausrichtung der Regionalpolitik geografisch nicht mehr nach Himmelsrichtungen orientieren sollte. Fast 30 Jahre nach der Wiedervereinigung rücken angesichts der stark gesunkenen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland Probleme in westdeutschen Regionen stärker in den Fokus. Die Strukturprobleme von Regionen wie etwa dem Ruhrgebiet sollten daher vermehrt Berücksichtigung finden.

Für die Regionalpolitik der Europäischen Union erläutert Kapitel 7, dass sich die Kohäsionspolitik wieder stärker an ihrem ursprünglichen Ziel ausrichten sollte, „Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“, und sich folglich auf die Förderung der schwächeren Regionen in den ärmeren EU-Mitgliedstaaten konzentrieren sollte. Auch hier findet sich also, ähnlich wie für die innerdeutsche Regionalpolitik, die Forderung nach einer Fokussierung auf Regionen mit ernsten Strukturproblemen wieder.

Eine gravierende Herausforderung vieler strukturschwacher Regionen in Deutschland ist die Abwanderung junger und hochqualifizierter Arbeitskräfte. Kapitel 8 argumentiert daher, dass Abwanderungsregionen dringend ihre Gestaltungsfreiräume und Netzwerke dafür nutzen sollten, junge Menschen zu halten sowie Unternehmen und Arbeitskräfte anzuwerben. Hierfür kann – neben einem zeitgemäßen Angebot an moderner Infrastruktur, Bauflächen und „soften“ Standortfaktoren wie etwa einem ansprechenden kulturellen Angebot – auch die angemessene Versorgung mit Bildungsangeboten (zum Beispiel im berufsschulischen Bereich) einen wichtigen Beitrag leisten. Zudem lässt sich das lokale Bildungsangebot durch überregionale Kooperationen und E-Learning verbessern.

Kapitel 9 zeigt auf, dass Regionen mit ungünstiger demografischer Prognose dringend auf mehr Zuwanderung angewiesen sind. Um von Zuwanderung zu profitieren, müssen

diese Regionen gezielt Fachkräfte aus dem Ausland ansprechen und gewinnen. Als Zielgruppe sollten dabei insbesondere auch Studierende aus dem Ausland ins Visier genommen werden. Vor allem eine hohe Zuwanderung von MINT-Fachkräften verbessert die lokale Beschäftigungsdynamik. Sie werden für das Wachstum und die Veränderungsprozesse der Wirtschaft außerhalb der großen Ballungszentren dringend gebraucht (Kapitel 10).

Ein ernstes Problem strukturschwacher Regionen gerade in Westdeutschland ist die oft prekäre Situation der Kommunalfinanzen. Hier wäre aus ökonomischer Sicht sowohl innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs als auch im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ein verbessertes Anreizsystem zur Stärkung der Eigenständigkeit wichtig, demzufolge Gebietskörperschaften einen größeren Anteil von zusätzlich erwirtschafteten Steuereinnahmen behalten dürfen (Kapitel 11). Eine Altschuldentilgung durch Land und Bund verknüpft mit Vorgaben für die kommunale Haushaltskonsolidierung könnte dabei für in finanzielle Schieflage geratene Kommunen ein Weg sein, verloren gegangenen Handlungsspielraum zurückzugewinnen.

Eng damit verbunden ist das Problem des kommunalen Infrastrukturangebots, das gerade in strukturschwachen Regionen erhebliche Defizite und Lücken aufweist. Hier zeigt Kapitel 12 auf, dass traditionelle Verkehrsinfrastrukturpolitik kein geeignetes Instrument mehr darstellt, um Wachstumsimpulse in wirtschaftlich schwachen Regionen auszulösen. Der Breitbandinternetausbau ist hingegen weiter voranzutreiben und dort öffentlich zu fördern, wo ein marktgetriebener Ausbau nicht wirtschaftlich möglich ist. Auch die Energieinfrastruktur muss für die zukünftigen Anforderungen durch die dezentralen erneuerbaren Energien gerade in den wirtschaftlich schwachen Regionen weiter ertüchtigt werden.

Auf den Wohnungsmärkten der wirtschaftlich schwachen Regionen besteht ebenfalls Handlungsbedarf (Kapitel 13). Im Unterschied zu den florierenden Ballungszentren und Universitätsstädten, die mit explodierenden Wohnungspreisen und Mieten zu kämpfen haben, ist die Situation in strukturschwachen Regionen gänzlich anders. Hier prägt oft Leerstand das Bild, wodurch hohe ökonomische und gesellschaftliche Kosten insbesondere durch eine abnehmende Attraktivität der betroffenen Wohnungsmärkte und höhere Infrastrukturkosten pro Haushalt entstehen. Den wichtigsten Lösungsansatz für die Vermeidung und Verringerung von Leerstand stellt dabei eine nachhaltige Siedlungsentwicklung dar. Der Abbau von Leerständen muss in Kommunen mit sinkender Bevölkerung bei der Befriedigung der lokalen Wohnungsnachfrage ein wichtiges strategisches Ziel sein und der Grundsatz „Umbau vor Neubau“ sollte dabei beherzigt werden. Ein weiterer Schlüssel für eine erfolgreiche Strategie gegen Leerstand liegt in der interkommunalen Kooperation sowie einer abgestimmten überörtlichen Planung.

Kapitel 14 widmet sich der Gesundheitsinfrastruktur und vor allem der ärztlichen Versorgung. Eine Reihe von Wirtschaftsfaktoren und Infrastrukturen kann die Attraktivität einer Region für die ärztliche Niederlassung steigern und Voraussetzungen dafür schaf-

fen, die regionale Versorgung auch unabhängig von der Ärztedichte zu organisieren. Dabei spielen telemedizinische und sektorenübergreifende Versorgungsmodelle eine große Rolle und es gilt, infrastrukturelle Hemmnisse für deren weiteren Ausbau zu beseitigen.

Schließlich beschäftigt sich Kapitel 15 mit dem bürgerschaftlichen Engagement und entsprechenden „soften" Standortfaktoren, die das Leben außerhalb der ökonomischen Ballungszentren für viele besonders lebenswert machen. Gerade in metropolenfernen Räumen sind es weiche Faktoren wie Engagement, Kreativität und Durchhaltevermögen der regionalen Akteure, die einen entscheidenden Beitrag zum positiven gesellschaftlichen Klima und damit auch zum regionalen Wachstum liefern. Deswegen gewinnt die lokale Ebene als Versorgungs- und Problembearbeitungsinstanz an Bedeutung.

Als besonders wirkungsvoll erweisen sich drei Erfolgsfaktoren zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements vor Ort: Die Bündelung und niedrigschwellige Bereitstellung von Informationen über lokale Initiativen, die Koordination der verschiedenen Einzelinitiativen sowie gezielte politische Maßnahmen zur Unterstützung und zum Ausbau von lokalem Engagement. Gefragt sind dabei nicht nur temporäre Förderungen und Leuchtturmprojekte, sondern vor allem auch langfristig angelegte kooperative Lösungen mit innovativen Finanzierungsmodellen.

Fazit

Regionalpolitik ist in aller Munde. Dabei geht es nicht nur um die Ursachen von ökonomischen Disparitäten innerhalb eines Landes und den Möglichkeiten, diese durch den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente zu beeinflussen und zu reduzieren. Gerade die politischen Rückwirkungen der wirtschaftlichen Unterschiede stehen heute zentral im Vordergrund.

Bisweilen wird die Situation recht holzschnittartig dargestellt: hier die florierenden ökonomischen Ballungszentren, dort die abgehängte Provinz; hier die Wohnraumknappheit und die steigenden Mieten, dort der Leerstand und die allgegenwärtige Abwanderung von Leistungsträgern; hier die kosmopolitische Weltoffenheit, dort der tumbe und xenophobe Populismus. Indes: Weder die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten noch den Brexit hätte es ohne die große Zustimmung der Bevölkerung aus den jeweiligen „abgehängten" und schwer vom Strukturwandel gezeichneten Regionen (dem Mittleren Westen der USA beziehungsweise den Industrieregionen Nordenglands) gegeben.

Entsprechend ist in Deutschland die Furcht groß, dass sich ökonomische Stadt-Land-Gefälle verschärfen. So zeigt sich tatsächlich, dass auch hierzulande die produktivsten Firmen und Arbeitnehmer immer stärker in wenigen Großstädten versammelt sind, um

von Agglomerationsvorteilen und liquiden lokalen Arbeitsmärkten zu profitieren (Dauth et al., 2018). Gerade die Digitalisierung und die weitere Transformation von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft könnten diesen Trend verstärken, weil digitale Geschäftsmodelle eine starke Tendenz zur Urbanisierung aufweisen. Diese zunehmenden ökonomischen Unterschiede beinhalten erheblichen gesellschaftlichen und politischen Sprengstoff. Die Befürchtung steht im Raum, dass sie in Deutschland zu vergleichbaren politischen Gegenreaktionen wie in anderen Ländern führen beziehungsweise die bereits existierenden Spaltungen noch weiter verschärfen könnten.

Das Ziel dieser IW-Studie besteht darin, die Diskussion zu versachlichen und zunächst eine konzeptionelle wie empirische Bestandsaufnahme der Lage in Deutschland vorzunehmen. Hierbei zeigte sich, dass es nicht „das“ Stadt-Land-Gefälle gibt. Statt mit einer simplen Divergenzproblematik haben wir es mit einer differenzierten Situation zu tun, wo viele separate Prozesse gleichzeitig auftreten und wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf auf verschiedenen Ebenen nach sich ziehen. Es gibt nicht „die“ abgehängte Provinz, deren Abstand zu den Großstädten immer größer wird. Stattdessen gibt es Metropolen mit markanten und unbewältigten Strukturproblemen. Es gibt überschuldete Kommunen. Es gibt peripher gelegene ländliche Räume, die akut mit Abwanderung, Leerstand und erheblichen Defiziten in der öffentlichen Daseinsvorsorge zu kämpfen haben. Aber gleichzeitig gibt es kerngesunde Mittelstädte mit einer wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur und höchst erfolgreichen Mittelständlern.

Die Differenziertheit der Diagnose verbietet es, Regionalpolitik auf einfache Formeln herunterzubrechen. Bisweilen ist die Forderung zu vernehmen, man solle auf den Einsatz von Regionalpolitik ganz verzichten und sich – zur vermeintlichen Maximierung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums – bestenfalls auf die Förderung von Agglomerationszentren konzentrieren. Eine derartig eindimensionale Strukturpolitik wäre aber nicht nur politisch hoch problematisch. Sie entbehrt auch einer ökonomischen und konstitutionellen Grundlage.

Gleichzeitig gibt es keine schablonenhaften Patentrezepte zur Förderung wirtschaftlich gefährdeter Regionen. Die Ursachen für lokale ökonomische Schwierigkeiten sind vielfältig und jede konkrete Problematik erfordert einen anderen Mitteleinsatz. Dieses Buch zeigt verschiedene Optionen auf und diskutiert deren spezifische Vor- und Nachteile. Bei alledem hat die Idee einer Regionalisierung der Regionalpolitik unverändert großen Charme, zeitgemäß ergänzt um die nachhaltige Ertüchtigung der Kommunalfinanzen.

Literatur

Dauth, Wolfgang / Findeisen, Sebastian / Moretti, Enrico / Südekum, Jens, 2018, Matching in Cities, NBER Working Paper, Nr. 25227, Cambridge (Mass.)

Hüther, Michael, 2019, Wozu Regionalpolitik? Wo liegt das Problem?, in: Wirtschaftsdienst, Sonderheft, S. 3–9

Kahl, Wolfgang / Lorenzen, Jacqueline, 2019, Verfassungsrechtliche Grundlagen der Regionalpolitik in Deutschland, in: Hüther, Michael / Südekum, Jens / Voigtländer, Michael (Hrsg.), Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, IW-Studie, Köln, S. 49–66

Autorinnen und Autoren

Dr. rer. pol. **Hubertus Bardt**, geboren 1974 in Bonn; Studium der Volkswirtschaftslehre und der Betriebswirtschaftslehre in Marburg und Hagen sowie Promotion in Marburg; seit 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft, seit 2014 Geschäftsführer des Instituts der deutschen Wirtschaft und Leiter des Wissenschaftsbereichs; außerdem Lehrbeauftragter an der Rheinischen Fachhochschule Köln und an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Dr. rer. pol. **Martin Beznoska**, geboren 1984 in Aachen; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Berlin; seit 2016 im Institut der deutschen Wirtschaft, Economist im Kompetenzfeld „Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung“.

Dipl.-Volkswirt **Alexander Burstedde**, geboren 1984 in Köln; Studium der Volkswirtschaftslehre in Köln; seit 2016 im Institut der deutschen Wirtschaft, Economist im Kompetenzfeld „Berufliche Qualifizierung und Fachkräfte“.

Dr. rer. pol. **Berthold Busch**, geboren 1957 in Marburg; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Marburg; seit 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Internationale Wirtschaftsordnung und Konjunktur“.

Prof. Dr. **Peter Dehne**, geboren 1959 in Hannover; Studium der Raumplanung beziehungsweise Stadt- und Regionalplanung an der Universität Dortmund und der Technischen Universität (TU) Berlin, Promotion an der TU Berlin; seit 1997 Professor für Planungsrecht/Baurecht an der Hochschule Neubrandenburg.

Dr. rer. pol. **Vera Demary**, geboren 1981 in Gütersloh; Studium der Volkswirtschaftslehre in Paderborn, St. John’s (Kanada) und Rotterdam sowie Promotion in Köln; seit 2009 im Institut der deutschen Wirtschaft, Leiterin des Kompetenzfelds „Strukturwandel und Wettbewerb“.

Matthias Diermeier, M. A., geboren 1989 in Bensberg; Studium der Wirtschaftswissenschaften in St. Gallen, Zürich, Buenos Aires und Paris; seit 2015 im Institut der deutschen Wirtschaft, persönlicher Referent des Direktors.

Dr. rer. pol. **Wido Geis-Thöne**, geboren 1981 in Friedrichshafen; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Tübingen; seit 2011 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Bildung, Zuwanderung und Innovation“.

Prof. Dr. **Rolf G. Heinze**, geboren 1951 in Vlotho; Studium der Soziologie und Promotion in Bielefeld, Habilitation in Paderborn; seit 1988 Lehrstuhlinhaber für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum, seit 1994 zudem geschäftsführender wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS GmbH) an der Ruhr-Universität Bochum.

Dr. **Ralph Henger**, geboren 1976 in Köln; Studium der Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Erlangen-Nürnberg und München sowie Promotion in Göttingen; seit 2010 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Finanzmärkte und Immobilienmärkte"; seit 2014 zudem Dozent für Immobilienökonomie an der Akademie deutscher Genossenschaften.

Dr. rer. oec. **Tobias Hentze**, geboren 1982 in Düsseldorf; Studium der Volkswirtschaftslehre in Köln, Mailand und Prag sowie Promotion an der Universität Duisburg-Essen; seit 2014 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung"; seit 2014 außerdem Lehrbeauftragter an der FOM Hochschule.

Prof. Dr. rer. pol. **Michael Hüther**, geboren 1962 in Düsseldorf; Studium der Wirtschaftswissenschaften und der mittleren und neueren Geschichte in Gießen und Norwich (England) sowie Promotion in Wirtschaftswissenschaften in Gießen; seit 2001 Honorarprofessor an der European Business School in Oestrich-Winkel; seit 2004 Direktor und Mitglied des Präsidiums des Instituts der deutschen Wirtschaft.

Prof. Dr. **Wolfgang Kahl**, geboren 1965 in München; Studium der Rechtswissenschaften und der Politikwissenschaften in Augsburg und München, Promotion und Habilitation an der Universität Augsburg; seit 2009 Professor für Öffentliches Recht an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, geschäftsführender Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht sowie der Forschungsstelle für Nachhaltigkeitsrecht.

Dipl.-Volkswirt **Hanno Kempermann**, geboren 1980 in Köln; Studium der Volkswirtschaftslehre in Köln; seit 2006 in der IW Consult, Leiter des Bereichs „Branchen und Regionen".

Dr. rer. pol. **Jasmina Kirchhoff**, geboren 1977 in Lübbecke; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Bielefeld; seit 2009 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung".

Dr. rer. pol. **Hans-Peter Klös**, geboren 1959 in Mornshausen/Hessen; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Marburg; seit 1988 im Institut der deutschen Wirtschaft, seit 2001 Geschäftsführer des Instituts der deutschen Wirtschaft und seit 2014 Leiter des Wissenschaftsbereichs.

Dr. rer. pol. **Susanna Kochskämper**, geboren 1979 in Köln; Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft in Köln und Aberystwyth (Wales) sowie Promotion in Volkswirtschaftslehre in Köln; seit 2014 im Institut der deutschen Wirtschaft, Economist im Kompetenzfeld „Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung"; seit 2015 zudem Lehrbeauftragte an der Universität zu Köln, seit 2019 auch an der TH Köln.

Dr. rer. pol. **Oliver Koppel**, geboren 1975 in Arnsberg; Studium der Volkswirtschaftslehre in Bonn und Promotion in Köln; seit 2005 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Bildung, Zuwanderung und Innovation".

Dr. **Jacqueline Lorenzen**, geboren 1990 in Stuttgart; Studium der Rechtswissenschaften und Promotion in Heidelberg; von 2015 bis 2018 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg; zurzeit Rechtsreferendarin im OLG Bezirk München.

Dr. rer. pol. **Frank Obermüller**, geboren 1987 in Köln; Studium der Mathematik und Promotion in Volkswirtschaftslehre in Köln; seit 2018 im Institut der deutschen Wirtschaft, Economist im Kompetenzfeld „Umwelt, Energie, Infrastruktur".

Dr. rer. pol. **Christian A. Oberst**, geboren 1983 in Dortmund; Studium der Volkswirtschaftslehre in Münster, Rotterdam, Rom und São Paulo sowie Promotion in Münster; seit 2018 im Institut der deutschen Wirtschaft, Economist im Kompetenzfeld „Finanzmärkte und Immobilienmärkte".

Anja K. Orth, B. Sc., M. Sc., geboren 1989 in Düsseldorf; Bachelorstudium der Business Administration and Economics in Passau und Masterstudium der Volkswirtschaftslehre/ International Economics and Policy Consulting in Magdeburg; seit 2015 im Institut der deutschen Wirtschaft, Economist im Kompetenzfeld „Verhaltensökonomik und Wirtschaftsethik".

Dr. rer. pol. **Jochen Pimpertz**, geboren 1965 in Krefeld; Studium der Betriebswirtschaftslehre sowie der Wirtschafts- und Sozialpädagogik und Promotion in Volkswirtschaftslehre in Köln; seit 2001 im Institut der deutschen Wirtschaft, Leiter des Kompetenzfelds „Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung"; seit 2015 zudem Lehrbeauftragter für „Volkswirtschaftliche Grundlagen der Gesundheitsökonomie" an der Universität zu Köln.

Prof. Dr. rer. pol. **Axel Plünnecke**, geboren 1971 in Salzgitter; Studium der Volkswirtschaftslehre in Göttingen und Promotion in Braunschweig; seit 2003 im Institut der deutschen Wirtschaft, Leiter des Kompetenzfelds „Bildung, Zuwanderung und Innovation"; seit 2010 zudem Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Prävention und Gesundheitsmanagement in Saarbrücken.

Dipl.-Volkswirt **Thomas Puls**, geboren 1974 in Preetz in Holstein; Studium der Volkswirtschaftslehre in Kiel und Stockholm; seit 2002 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Umwelt, Energie, Infrastruktur“.

Dr. rer. pol. **Klaus-Heiner Röhl**, geboren 1968 in Buchholz in der Nordheide; Studium der Volkswirtschaftslehre in Kiel und Promotion in Dresden; seit 2002 im Institut der deutschen Wirtschaft (Hauptstadtbüro Berlin), Senior Economist im Kompetenzfeld „Strukturwandel und Wettbewerb“.

Dipl.-Statistiker **Christoph Schröder**, geboren 1961 in Düsseldorf; Studium der Statistik in Dortmund und Sheffield; seit 1989 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Researcher im Kompetenzfeld „Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen“.

Prof. Dr. **Jens Südekum**, geboren 1975 in Goslar; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Göttingen und Los Angeles; seit 2014 Professor für International Economics am Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomik (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität.

Prof. Dr. **Michael Voigtländer**, geboren 1975 in Leverkusen; Studium der Volkswirtschaftslehre in Münster und Köln sowie Promotion in Köln; seit 2005 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist und Leiter des Kompetenzfelds „Finanzmärkte und Immobilienmärkte“; zudem Dozent für Immobilienökonomie an der EBS Universität für Wirtschaft und Recht, der IREBS International Real Estate Business School der Univer-sität Regensburg, der Bergischen Universität Wuppertal und der Akademie deutscher Genossenschaften sowie seit 2011 Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.

Dipl.-Volkswirt **Dirk Werner**, geboren 1968 in Wuppertal; Studium der Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspädagogik in Köln; seit 1996 im Institut der deutschen Wirtschaft, Leiter des Kompetenzfelds „Berufliche Qualifizierung und Fachkräfte“, seit 2008 zudem Geschäftsführer der IW JUNIOR gGmbH.

Abstract

The future of Germany's regions
Between diversity and equality

Germany is a country with a large number of prospering regions and economic centres. Yet not everywhere are either the current situation or the outlook for the future positive. There are cities and regions where development faces considerable hurdles. While many of the country's cities are enjoying ongoing growth, there is a trend, particularly among the young and the well-educated, away from rural and structurally weak regions. And while the booming economy of recent years has brought a significant drop in unemployment in many places, in other respects there have been few improvements of note. The task of regional policy is to identify and eliminate such disparities. But what are realistic objectives for regional policy? Which regions deserve particular support – and with what instruments? The present IW Study tackles these and other fundamental questions.

In the first thematic block, the authors discuss the theoretical and normative foundations of regional policy. Here it can be seen that it is precisely the motors of modernisation – tertiarisation, digitisation and the transition to a knowledge society – that are driving the regions apart. From a normative point of view, consensus can be reached on minimum standards for the nationwide provision of services and on government stimulation of economic activity in structurally weak regions. From a constitutional point of view, there is a broad basis for government intervention, since Germany's Basic Law grants policymakers considerable leeway in this area – not least, and indeed especially, where the establishment of "equal living conditions" is concerned.

The second block of the study examines the development of Germany's regions empirically. Depending on the perspective chosen – be it the economy, demographics or infrastructure – Germany's regions are seen to have different strengths and weaknesses. The structurally weak parts of eastern, western and northern Germany, some of which have long been recipients of regional aid, include both urban and rural areas. The study's first major conclusion is thus that regional policy has not yet achieved the goals it has set itself, neither at the German nor at the European level.

The third block treats individual fields of policy-making of relevance for regional policy and derives options for action. A central issue for regional development is fiscal policy, as their excessive debt burden deprives many structurally weak municipalities of the necessary scope for action. In addition to financial assistance, strategies for avoiding vacant housing, extending the rail network and expanding broadband internet access, and the building of strength in innovation also offer growth opportunities for those regions that are struggling to keep up with the rest of the country. The study concludes with a summary of the key results and an outlook for future regional policy in Germany.

Bis Erscheinungsjahr 2015: E-Books können über **www.iwmedien.de/bookshop** bestellt werden.
Ab Erscheinungsjahr 2016: kostenfreier Download auf **www.iwkoeln.de/studien/iw-studien**.

Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.)
Wachstumsfaktor Innovation
Eine Analyse aus betriebs-, regional- und volkswirtschaftlicher Sicht
2006, 156 Seiten, 32,– €

Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.)
Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland
Eine bildungsökonomische Reformagenda
2006, 320 Seiten, 48,– €

Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.)
Föderalismus in Deutschland
Ökonomische Analyse und Reformbedarf
2007, 240 Seiten, 42,– €

Bernd Meier / Christoph Schröder
Altern in der modernen Gesellschaft
Leistungspotenziale und Sozialprofile der Generation 50-Plus
2007, 332 Seiten, 56,– €

Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.)
Die Zukunft der Arbeit in Deutschland
Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen
2008, 344 Seiten, 56,– €

Michael Hüther / Randolf Rodenstock / Burkhard Schwenker / Jürgen R. Thumann (Hrsg.)
Systemkopf Deutschland Plus
Die Zukunft der Wertschöpfung am Standort Deutschland
2008, 168 Seiten, 38,– €

Karl Lichtblau / Adriana Neligan (Hrsg.)
Das IW-Zukunftspanel
Ziele, Methoden, Themen und Ergebnisse
2009, 224 Seiten, 49,– €

Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.)
Agenda 20D
Wege zu mehr Wachstum und Verteilungseffizienz
2009, 304 Seiten, 52,– €

Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.)
Politik ohne Geld
Was trotz knapper öffentlicher Kassen getan werden kann
2011, 282 Seiten, 42,– €

Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.)
Wirtschaftswachstum?!
Warum wir wachsen sollten und warum wir wachsen können
2012, 286 Seiten, 42,– €

Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.)
Industrielle Standortqualität
Wo steht Deutschland im internationalen Vergleich?
2013, 240 Seiten, 29,– €

Institut der deutschen Wirtschaft / IW Consult (Eds.)
Manufacturing in Europe
A growth engine in the global economy
2015, 140 Seiten, 32,– €

Institut der deutschen Wirtschaft / IW Consult (Hrsg.)
Wohlstand in der digitalen Welt
Erster IW-Strukturbericht
2016, 192 Seiten

Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.)
Perspektive 2035
Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlstand in der alternden Gesellschaft
2017, 224 Seiten

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Konrad-Adenauer-Ufer 21
50668 Köln
T 0221 4981-1
info@iwkoeln.de

iwkoeln.de

ISBN 978-3-602-15005-2 (Druckausgabe)
ISBN 978-3-602-45621-5 (E-Book|PDF)