

Grundke, Robert; Sunel, Enes

Article

In Zeiten des Strukturwandels Regionen in Deutschland besser fördern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Grundke, Robert; Sunel, Enes (2025) : In Zeiten des Strukturwandels Regionen in Deutschland besser fördern, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 105, Iss. 6, pp. 400-406,
<https://doi.org/10.2478/wd-2025-0105>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/325227>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Robert Grundke, Enes Sunel

In Zeiten des Strukturwandels Regionen in Deutschland besser fördern

Die regionalen Unterschiede in Deutschland haben abgenommen, sind aber nach wie vor beträchtlich. Und sie könnten sich im Zuge der ökologischen und digitalen Transformation wieder vergrößern. Drei Dinge sollten deshalb getan werden: Erstens, die Regionalfördermaßnahmen und andere Maßnahmen mit regionaler Wirkung besser koordinieren. Zweitens, die finanziellen und administrativen Kapazitäten der Kommunen verbessern. Und drittens, die Energie- und Digitalinfrastruktur zügig ausbauen.

Deutschland ist ein stark dezentralisierter Föderalstaat mit relativ großen wirtschaftlichen und sozialen Gefällen (Abbildung 1). Mit der Wiedervereinigung im Jahr 1990 nahmen die regionalen Ungleichgewichte beträchtlich zu, da die Umstellung von Plan- auf Marktwirtschaft mit erheblichen strukturellen Veränderungen und hohen wirtschaftlichen und sozialen Anpassungskosten in den östlichen Bundesländern einherging. Hinzu kam der durch die Globalisierung, den technologischen Fortschritt und die ökologische Transformation ausgelöste Strukturwandel, der erhebliche Auswirkungen auf einige Regionen in Westdeutschland hatte, wie etwa das Ruhrgebiet oder andere Regionen mit viel Bergbau und einer hohen Konzentration an CO₂-intensiven Branchen des Verarbeitenden Gewerbes (Dauth et al., 2014).

Im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte haben die regionalen wirtschaftlichen Unterschiede vor allem zwischen den östlichen und westlichen Bundesländern deutlich abgenommen. Die ostdeutschen Bundesländer profitierten von erheblichen öffentlichen und privaten Investitionen, unterstützt von Regionalfördermaßnahmen des Bundes

und der Europäischen Union (EU), Verbesserungen der institutionellen Qualität sowie einem guten Bildungs- und Berufsbildungsangebot. Dank der guten Bildung der Bevölkerung und der hohen Forschungsqualität konnten gezielt Innovationscluster entwickelt werden, die sich sehr positiv auf einige Regionen auswirkten, so z.B. der Halbleiter-Cluster in Dresden.

Die regionalen Unterschiede beim Pro-Kopf-Bruttoinlandprodukt (BIP) der verschiedenen Kreise und kreisfreien Städte sind aber weiterhin erheblich. Agglomerationseffekte und kulturelle Faktoren führten zu einer zunehmenden Wirtschafts- und Bevölkerungskonzentration in den größeren Metropolräumen, was auch in vielen anderen OECD-Ländern zu beobachten ist (OECD, 2023a). Der sich fortsetzende Strukturwandel droht diese regionalen Unterschiede weiter zu vergrößern. Regionen, in denen CO₂- oder energieintensive Branchen oder der Automobilsektor eine große Rolle für die Wirtschaftstätigkeit spielen, werden von der ökologischen Transformation stärker belastet (OECD, 2023b).

Die ökologische Transformation wird einigen aktuell eher strukturschwachen Regionen im Norden und Osten Deutschlands aber auch Chancen eröffnen. Aufgrund wetterbedingter Faktoren haben diese komparative Vorteile im Bereich der erneuerbaren Energien, und eine geringere Bevölkerungsdichte führt eher zur Akzeptanz von Solar- und Windparks. Dies könnte Unternehmen aus anderen Regionen anlocken, die ihre Produktion dekarbonisieren möchten.

Auch die Digitalisierung wird die Produktionsprozesse und die Arbeitswelt weiter erheblich verändern. In den deutschen Regionen gibt es starke Innovatoren im Bereich traditioneller Technologien. Die Verbreitung digita-

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

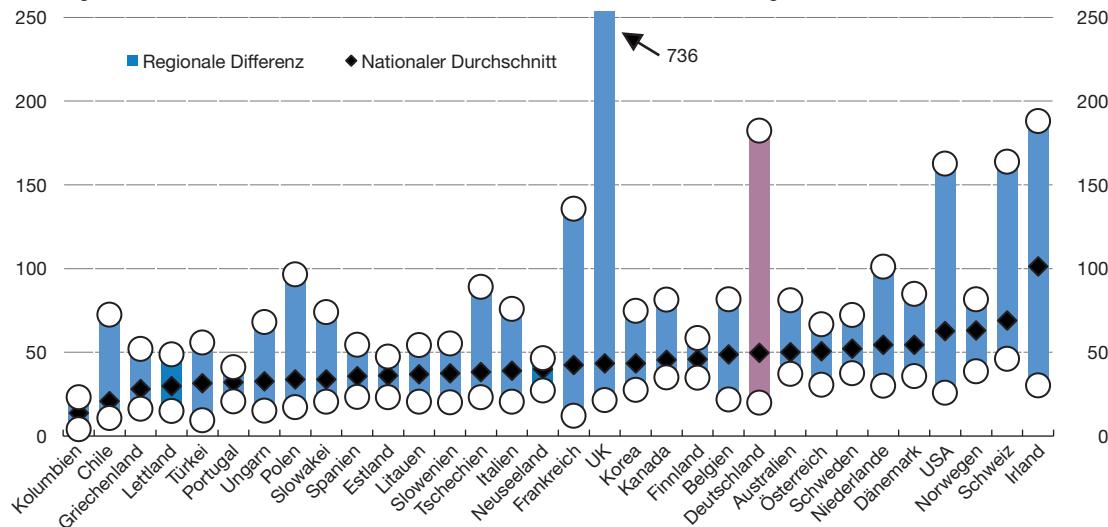
Robert Grundke ist Senior Economist und **Enes**

Sunel ist Economist, beide bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Abbildung 1

Regionale Einkommensunterschiede in ausgewählten Staaten

Pro-Kopf-BIP auf regionaler Ebene, in tausend USD zu konstanten Preisen von 2015, kaufkraftbereinigt, 2021



Die OECD teilt Länder für regionale Vergleiche in sogenannte „Territorial Levels“ (TL) ein – meist in 3 Ebenen: TL1 für größte Regionen, TL2 für mittlere Regionen, TL3 für kleinste Regionen. In Deutschland entsprechen die TL3-Regionen den Kreisen. Berücksichtigt sind nur Länder, für die auf TL3-Ebene aufgeschlüsselte regionale Daten vorliegen. Die nationalen Durchschnittswerte sind nach Einwohnerzahl der TL3-Regionen gewichtet.

Quelle: OECD (2024a).

ler Technologien wird jedoch immer noch durch fehlende digitale Kompetenzen und einen schlechten Zugang zu schnellem Breitbandinternet behindert. Die sehr heterogenen demografischen Trends drohen die regionalen Ungleichheiten ebenfalls zu vergrößern. In einigen wirtschaftsschwachen Regionen wird die Bevölkerung Prognosen zufolge in den nächsten zwei Jahrzehnten nochmals um mehr als 10 % zurückgehen, was den Fachkräftemangel verschärfen, die unternehmerische Tätigkeit bremsen und die Kosten der Daseinsvorsorge erheblich erhöhen könnte.

Vor diesem Hintergrund gilt es, in drei großen Politikbereichen zu handeln:

1) Regionalfördermaßnahmen und andere Maßnahmen mit regionaler Wirkung besser koordinieren

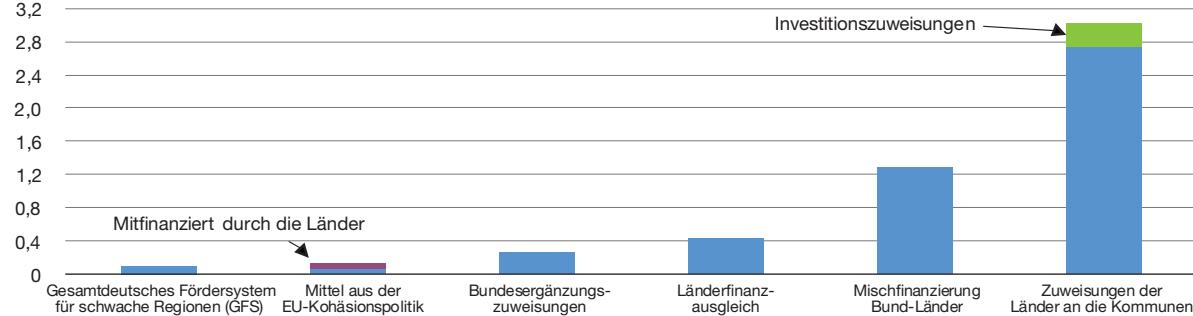
Umfangreiche Transfers zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen haben das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands zu sichern. Ein Großteil dieser Mittel wird jedoch nicht hinreichend koordiniert und fließt nicht in die Regionen, in denen der Bedarf am größten ist (Abbildung 2). Die meisten Transfers erfolgen innerhalb der Länder über kommunale Finanzausgleichssysteme, die die Kommunen durch Zuweisungen für die Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen und Verwaltungsstrukturen sowie öffentlichen

Investitionen unterstützen (Thöne & Bullerjahn, 2020). Der Länderfinanzausgleich sowie die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) an bestimmte Länder verringern die Unterschiede bei der Finanzkraft der Länder. Darüber hinaus gibt es zweckgebundene Finanzhilfen des Bundes für von den Ländern oder Gemeinden mitfinanzierte Vorhaben, um kommunale Investitionen in Bereichen wie Forschung, Digital- und Verkehrsinfrastruktur, öffentlicher Verkehr, Stadtentwicklung, Bildung, Kinderbetreuung und Wohnungsbau zu sichern. Alle diese Transfers zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen haben erhebliche Verteilungseffekte auf die Länder und ihre Kommunen und verbessern die Rahmenbedingungen für die lokale Wirtschaftsentwicklung, sie gelten allerdings nicht als Regionalfördermaßnahmen.

Ziele der regionalen Wirtschaftsförderung werden direkt über das Gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen (GFS) verfolgt. Die Mittel aus dem GFS sind deutlich weniger umfangreich (0,1 % des BIPs, im Vergleich zu 1,3 % bei den Kofinanzierungsmitteln), und eine Koordination mit den anderen Finanztransfers findet nicht statt. Über die GFS-Programme werden Investitionszuschüsse, lohnkostenbezogene Zuschüsse, zinsverbilligte Kredite sowie Fördermittel für Forschung und Entwicklung, Weiterbildungsmaßnahmen und Digitalisierung für Unternehmen sowie Mittel für die öffentliche Infrastruktur gewährt. Die Mittel werden von sieben Bun-

Abbildung 2
Transfers zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen

in % des BIP und Prozentpunkten, 2023



In der ersten Säule sind Daten von 2022 zum Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen berücksichtigt.

Quellen: BMWK (2024), BMF (2023), Durán Laguna (2024), OECD (2024b), eigene Berechnungen.

desministerien über 16 Förderprogramme bereitgestellt und zu großen Teilen nach dem sogenannten Regionalindikatorenmodell auf strukturschwache Regionen verteilt. Dieses Indikatorenmodell misst die Produktivität und die Beschäftigungsergebnisse, die Qualität der Infrastruktur und die demografischen Aussichten. Dieser inländische Rahmen für die Regionalförderung wird durch Mittel für Übergangsregionen aus der europäischen Kohäsionspolitik ergänzt, die mehrheitlich von den Ländern verwaltet werden und an Kommunen, Forschungseinrichtungen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gehen.

Bessere Abstimmung und Zielgenauigkeit dieser verschiedenen Transfers bietet erhebliches Potenzial, die Ausgabeneffizienz zu steigern und den Bürokratieaufwand zu verringern. Ein großer Teil der zweckgebundenen Mittelzuweisungen des Bundes für die Stadtentwicklung, die Verkehrs- und Digitalinfrastruktur, die Bildungs- und Forschungsinfrastruktur sowie den sozialen Wohnungsbau erfolgt nicht nach dem Regionalindikatorenmodell. Vielmehr beruht die Aufteilung der Mittel zwischen den Ländern häufig auf dem Steueraufkommen und der Bevölkerungszahl der Länder (Königsteiner Schlüssel). Durch eine bessere Abstimmung dieser zweckgebundenen Mittel mit den Mitteln aus dem GFS und der EU-Kohäsionspolitik und eine stärkere Nutzung des Regionalindikatorenmodells für die Mittelverteilung ließen sich die Zielgenauigkeit verbessern und die Ausgabeneffizienz steigern. Dies ist umso wichtiger, als über das jüngst geschaffene Sondervermögen Infrastruktur in den kommenden zwölf Jahren 100 Mrd. Euro an die Länder und Kommunen fließen werden, um deren Investitionstätigkeit zu unterstützen.

Mehr Transparenz und eine bessere Koordinierung der verschiedenen Förderprogramme würden auch die Verwaltungskosten und Informationsasymmetrien verringern, die durch die fragmentierten Antragsverfahren entstehen, vor allem für Kommunen mit begrenzten Verwaltungskapazitäten. Mit der 2019 erfolgten Einbeziehung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in das GFS konnte beispielsweise die Koordinierung verbessert und die Effizienz gesteigert werden, indem Antragsverfahren harmonisiert wurden und eine bedingte Übertragbarkeit der Mittel zwischen den verschiedenen Programmen eingeführt wurde. Dadurch erhöhten sich die Flexibilität und die Planungssicherheit der Empfänger (Suedekum, 2023).

Die geplante zentrale Anlaufstelle für die Beantragung von Fördermitteln, insbesondere für an die Kommunen gerichtete Förderprogramme – die Förderzentrale Deutschland – sollte dahin gehend erweitert werden, dass sie Zugriff auf eine größere Zahl von Förderprogrammen des Bundes sowie auf Programme der EU-Kohäsionspolitik und der Länder gibt. Zudem sollte sie genutzt werden, um die Antragsverfahren zu harmonisieren und zu vereinfachen.

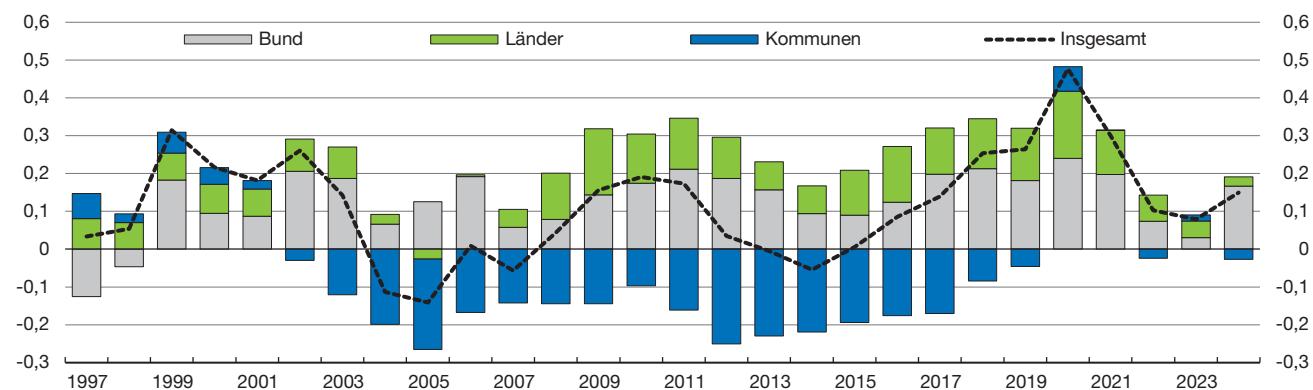
2) Die finanziellen und administrativen Kapazitäten der Kommunen verbessern

Der große Investitionsstau im Infrastrukturbereich auf kommunaler Ebene belastet die wirtschaftliche Entwicklung und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen (Abbildung 3). Auf die Kommunen entfallen rund 40 % der gesamtstaatlichen Investitionsausgaben. Der Investitionsstau hat 2022 ein Niveau von 4,2 % des BIP erreicht

Abbildung 3

Kapitalstock der Kommunen

Bruttoanlageinvestitionen abzüglich Abschreibungen, in % des BIP und Prozentpunkten



Quelle: OECD (2024c).

(BMF, 2023). Die Gründe für den Infrastrukturstau reichen von schwachen Planungskapazitäten über langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren bis hin zu einer Verschlechterung der Finanzlage in den letzten Jahren. Höhere Transferleistungen infolge der Pandemie und der Energiekrise, auf Bundesebene beschlossene Sozialleistungserhöhungen, ein starker Zustrom von Geflüchteten, steigende Energiepreise, Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor, steigende Baukosten und hohe Zinsen haben den Ausgabendruck erhöht, während die Steuereinnahmen stagnierten.

Aufgrund von Unterschieden bei der Wirtschaftsleistung ist die Lage in den verschiedenen Kreisen und kreisfreien Städten jedoch nach wie vor sehr unterschiedlich. Die großen Unterschiede bei der Finanzlage der Kommunen, den öffentlichen Investitionen und der Daseinsvorsorge korrelieren auch stark mit dem Vertrauen in die öffentlichen Institutionen. Um die Finanzlage ärmerer Kommunen zu verbessern, gilt es, die lokale Steuerbasis zu verbreitern, den Kommunen einen größeren Teil der Gemeinschaftsteuern zuzuweisen und den kommunalen Finanzausgleich zu verbessern. Durch eine stärkere Zusammenarbeit der Kommunen, eine Bündelung ihrer Aufgaben und die Übertragung einiger ihrer Aufgaben auf andere Verwaltungsebenen ließen sich die Verwaltungskapazitäten erheblich steigern.

Feste Ausgaben, die auf anderen staatlichen Ebenen festgelegt werden, wie z. B. auf Bundesebene beschlossene Sozialleistungen, begrenzen die Mittel der Kommunen für langfristige Infrastrukturinvestitionen. Zwar sorgen Bundeszuweisungen und höhere Umsatzsteueranteile für eine gewisse Entlastung, doch decken diese häufig nur

einen Teil der kommunalen Sozialausgaben. (Freier et al., 2023). Wenn Gesetzesänderungen auf Bundesebene die Kosten für die Gemeinden erhöhen, sollten die Kommunen einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer oder anderen Gemeinschaftssteuern erhalten, ohne dass andre Zuweisungen gekürzt werden. Um ein ausgewogenes öffentliches Dienstleistungsangebot und eine stabile und ausreichende Finanzierung der Kommunen sicherzustellen, ist zudem entscheidend, den Effekt von Steuerreformen auf Bundesebene auf die Kommunen zu evaluieren.

Darüber hinaus sind die meisten kommunalen Finanzausgleichssysteme nicht kostenbasiert, sodass die Zuweisungen stark mit den Einnahmen der Bundesländer schwanken, was die finanziellen Schwierigkeiten in konjunkturellen Abschwungphasen verstärkt. Einige Bundesländer haben Verstetigungsmodelle oder kostenbasierte Ansätze eingeführt, um Abhilfe zu schaffen. Allerdings könnte eine breitere Einführung kostenbasierter Ausgleichssysteme, wie in Norwegen und Schweden, die Reaktionsfähigkeit auf externe Schocks verbessern und die Ausgabeneffizienz steigern (Thöne & Bullerjahn, 2020; OECD, 2021). Die Finanzierung dieser Programme unter anderem durch Beiträge wohlhabenderer Kommunen und eine Berechnung der Beiträge auf der Grundlage der kommunalen Steuerkraft, unter Berücksichtigung unter anderem der aktualisierten Katasterwerte für die Grundsteuern, anstatt der tatsächlichen Einnahmen, würden Fairness und Effizienz fördern (OECD, 2021).

Eine Steigerung der Einnahmen aus der Grundsteuer würde die Abhängigkeit der Kommunen von Finanztransfers verringern, die Einnahmen stabilisieren und die Anreize zur Erhöhung der Ausgabeneffizienz stärken. Die Einnah-

men aus den Gewerbesteuern, die die größte Einnahmequelle darstellen, schwanken stark mit dem Konjunkturzyklus, was die Planungssicherheit für die Kommunen beeinträchtigt. Das Aufkommen aus Steuern auf unbewegliches Vermögen, die stabilere Einnahmen bringen, ist im Vergleich zu anderen OECD-Ländern niedrig. Gemesen am BIP stagniert es seit den 1990er Jahren, obwohl sich die Grundstückspreise in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt haben und die Immobilienpreise um rund 80 % gestiegen sind (Fuest et al., 2021; Bach & Eichfelder, 2021).

Die vor Kurzem durchgeführte Grundsteuerreform ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, da damit eine regelmäßige Aktualisierung der Boden- und Gebäudewerte anhand der Verkehrswerte eingeführt wurde. Bisher beruhte die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer auf Werten aus den 1960er Jahren (Westdeutschland) bzw. 1930er Jahren (Ostdeutschland) (Bach & Eichfelder, 2021). Diese Reform sollte genutzt werden, um die Einnahmen aus der Grundsteuer zu erhöhen und zugleich einen bundesweiten Mindesthebesatz einzuführen, um einem schädlichen Steuerwettbewerb entgegenzuwirken. Um zahlungsschwache, aber vermögensreiche Haushalte zu entlasten, könnten Steuerstundungen eingeführt werden – wie dies in Dänemark, Irland, Kanada und einigen US-Bundesstaaten der Fall ist. Dabei muss nur sichergestellt sein, dass die noch nicht entrichteten Steuern bei Verkauf oder Vererbung der Immobilie bezahlt werden. Die Bundesländer könnten solche Programme finanzieren, um die Grundsteuereinnahmen der Gemeinden zu garantieren, wie dies in neun US-Bundesstaaten geschieht (Dougherty & Kim, 2023).

Neben finanziellen Schwierigkeiten haben auch begrenzte Kapazitäten für strategische Planung und Projektmanagement dazu geführt, dass der kommunale Investitionsstau regional sehr unterschiedlich ist. Begrenzte Verwaltungskapazitäten erschweren auch die Beantragung und Verwaltung von Zweckzuweisungen anderer staatlicher Ebenen oder der EU, was die Wirksamkeit dieser Mittel zur Bewältigung des kommunalen Infrastrukturausbeinträchtigt. So variierte beispielsweise die Absorption von GFS-Mitteln in strukturschwachen Regionen zwischen Gemeinden erheblich (BMWK, 2024). Der Fachkräftemangel nimmt zu, und es wird immer schwieriger, die in den Kommunalverwaltungen erforderlichen Fachkräfte zu gewinnen und zu halten. Eine schnellere Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, eine Verringerung des Verwaltungsaufwands und eine Verbesserung der Personalpolitik sind wichtige politische Hebel, um die Verwaltungskapazitäten und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen auf lokaler Ebene zu verbessern. Dies sollte mit einer besseren Kooperation und einer Bünde-

lung von Aufgaben zwischen den Kommunen kombiniert werden. Bestimmte Aufgaben, bei denen große Skaleneffekte erzielt werden können, sollten zudem an andere Verwaltungsebenen übertragen werden.

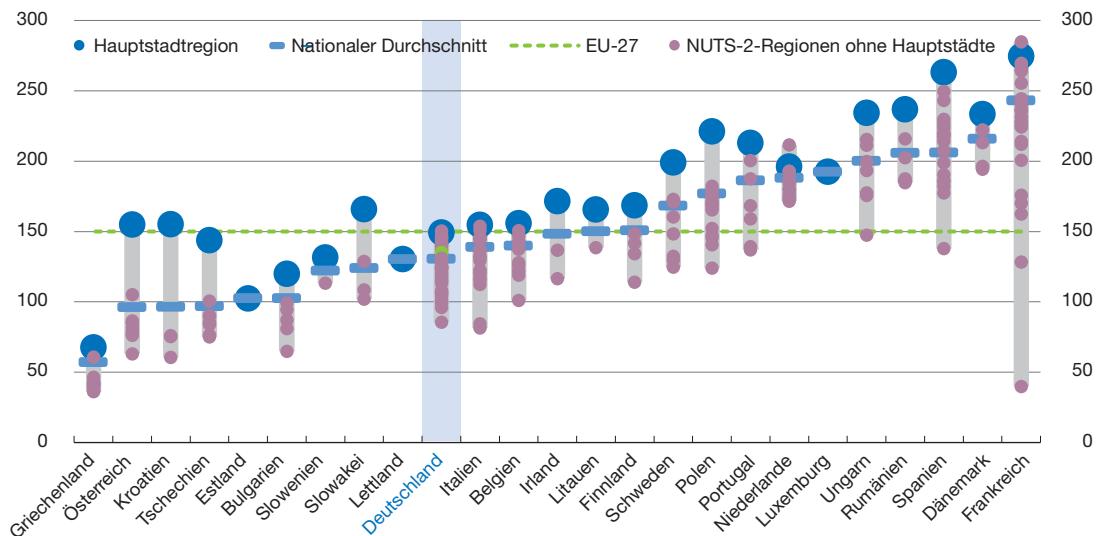
Es gibt großes Potenzial, die Kosten öffentlicher Dienstleistungen im Verhältnis zur Bevölkerung durch Gebietsreformen oder verstärkte Kooperation zu senken. Trotz einiger Gebietsreformen gibt es noch immer mehr als 10.500 Gemeinden mit einer durchschnittlichen Einwohner:innenzahl von weniger als 8.000, im Vergleich zu rund 26.000 Einwohner:innen im Median der OECD-Länder. Gemeindeverbände bieten z.B. einen geeigneten institutionellen Rahmen, um die Zusammenarbeit zwischen kleineren Kommunen zu erleichtern. In Bereichen wie Abfallwirtschaft, öffentlicher Verkehr oder Tourismus gibt es diese Art der Kooperation bereits (Zimmermann, 2017). Die Angst der Kommunen vor einem Autonomieverlust sowie Datenschutzbedenken stellen jedoch Hindernisse für die institutionelle Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden dar. Um diese Probleme anzugehen, hat Nordrhein-Westfalen das Kompetenzzentrum für interkommunale und regionale Zusammenarbeit eingerichtet. Es ist dafür zuständig, die Kommunen in den frühen Phasen der Zusammenarbeit zu beraten, hauptsächlich im Hinblick auf den potenziellen Mehrwert erhöhter Synergien. Solche Anstrengungen sollten intensiviert und durch finanzielle Anreize zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ergänzt werden, z.B. durch Anreize im kommunalen Finanzausgleich. Eine Option wäre auch, die Zusammenarbeit der Kommunen bei bestimmten Dienstleistungen vorzuschreiben.

Durch die Bündelung von Aufgaben oder die Übertragung jener Aufgaben an andere Verwaltungsebenen, die vollständig digitalisiert werden können und keine Beratung vor Ort erfordern, kann der Druck auf die Verwaltungskapazitäten auf der lokalen Ebene verringert werden. Die Beantragung und Ausstellung von Pässen, Personalausweisen und Führerscheinen ist beispielsweise in vielen OECD-Ländern zentralisiert und digitalisiert, wobei die Dokumente per Einschreiben zugestellt werden. In Deutschland werden diese Dokumente ebenfalls zentral gedruckt, für die Antragsverfahren und die Aushändigung der Dokumente sind die einzelnen Gemeinden jedoch selbst zuständig. Viele Kommunen haben die Antragsverfahren digitalisiert, dafür aber verschiedene IT-Anbieter genutzt, und eine Vernetzung der Systeme ist vielfach nicht möglich. Eine Bündelung oder Zentralisierung dieser Verwaltungsverfahren würde die Ausgabeneffizienz erhöhen und die dadurch frei werdenden personellen Ressourcen könnten für andere Aufgaben verwendet werden (NKR, 2025). Das Potenzial, die Ausgabeneffizi-

Abbildung 4

Downloadgeschwindigkeit von Regionen in Europa

Durchschnittliche Downloadgeschwindigkeit im Festnetz auf regionaler Ebene, Mbit/s, Q1 2023



Die regionale Differenz bezieht sich auf die Ebene der NUTS2-Regionen (die in Deutschland den Regierungsbezirken entsprechen). Die EU hat das NUTS-System eingeführt, damit Regionen in verschiedenen Ländern vergleichbar analysiert werden können. NUTS 1 sind große Regionen, NUTS 2 mittlere Regionen und NUTS 3 kleine Regionen.

Quelle: Europäische Kommission (2024).

enz durch mehr Zusammenarbeit zu steigern, ist vor allem im öffentlichen Beschaffungswesen groß (OECD, 2019).

3) Verbesserung der Energie- und Digitalinfrastruktur

Der rasche Ausbau der Wind- und Solarstromerzeugung hat das Stromübertragungsnetz stark strapaziert, da die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien größtenteils im Norden und Osten erfolgt, während sich die Nachfrage im Westen und Süden des Landes konzentriert. Der Ausbau des Stromnetzes und die Verbesserung der Netzverbindungen mit den Nachbarländern sind entscheidend, um in allen Regionen Energieversorgungssicherheit und erschwingliche Preise zu gewährleisten.

Die Vorgängerregierung hat die Planungs- und Genehmigungsverfahren für den Netzausbau stark vereinfacht und beschleunigt, indem sie diese Projekte als Vorhaben von überragendem nationalen Interesse eingestuft hat. Allerdings beeinträchtigen lange Warteschlangen für den Netzanschluss von Speicherkapazitäten und energieintensiven Großanlagen, die ihre Produktion elektrifizieren, weiterhin die Versorgungssicherheit, den industriellen Wandel und die regionale Entwicklung. Eine Reform der Konzessionsvergabe für Netzausbauprojekte ist notwendig, um die Regulierungsperiode für Netzbetreiber zu verkürzen und den Verwaltungsaufwand weiter zu verringern.

Außerdem könnte eine weitere Verbesserung der Netzentgeltanreize für die Übersiedlung von Unternehmen in Gebiete, die mit Strom aus erneuerbaren Energien versorgt werden, die regionale wirtschaftliche Konvergenz unterstützen und die ökologische Transformation fördern. In Regionen mit hohem Potenzial für erneuerbare Energien, wie der Norden und Osten, sind die Netzentgelte bis zu dreimal so hoch wie in anderen Regionen. Dies erschwert das Anlocken von Unternehmen, den Ausbau der erneuerbaren Energien und die öffentliche Akzeptanz neuer Anlagen. Durch eine Reform im Jahr 2025 werden die zukünftigen Kosten für den Netzausbau bundesweit gleichmäßiger verteilt, wodurch die jährlichen Stromkosten für die Verbraucher in den betroffenen Regionen sinken. Es bedarf einer laufenden Marktaufsicht, um sicherzustellen, dass diese Einsparungen die Verbraucher erreichen. Weitere Senkungen der Netzentgelte in diesen Regionen sollten in Erwägung gezogen werden.

Die regionale Entwicklung ließe sich auch durch eine Ausweitung der Versorgung mit leistungsfähigen Internetanschlüssen auf alle Regionen fördern. Während die Unternehmensausgaben für Forschung und Entwicklung über dem OECD-Durchschnitt liegen, verharren die Investitionen in digitale Technologien auf einem vergleichsweise geringen Niveau. Ein wichtiger Faktor ist hier die niedrige durchschnittliche Downloadgeschwindigkeit, die

zwischen den Regionen – vor allem zwischen Stadt und Land – erheblich schwankt (Abbildung 4). Der Anteil der Glasfaseranschlüsse ist mit 36 % niedrig und die meisten Haushalte sind nach wie vor auf kupferbasierte DSL-Anschlüsse angewiesen, was Glasfaserausbau und Wettbewerb behindert (Europäische Kommission, 2024; VATM, 2024). Ohne sorgfältige Planung könnte der Übergang von Kupfer- zu Glasfasernetzen erhebliche Zugangsbarrieren für neue Marktakteure schaffen und damit den Wettbewerb behindern und den Glasfaserausbau verlangsamen. Die gemeinsame Infrastruktturnutzung sollte erleichtert werden, um den Wettbewerb zu fördern und die Engpässe bei der Glasfaseranbindung zu beseitigen. 2023 wurde eine bundesweit geltende Norm für die Reduzierung der erforderlichen Grabtiefe für Erdkabel veröffentlicht, die die Unsicherheit der Planungs- und Genehmigungsbehörden und der Bevölkerung im Hinblick auf Sicherheits- und Gesundheitsrisiken deutlich verringern könnte. Dies sollte jedoch mit der Einstufung digitaler Infrastrukturprojekte als Vorhaben von überragendem nationalen Interesse kombiniert werden, um die Planungs- und Genehmigungsverfahren weiter zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Literatur

- Bach, S. & Eichfelder, S. (2021). Reform der Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen. *DIW Wochenbericht*, 88(27), 463–470.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2023). *Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2023*.
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024). *Gleichwertigkeitsbericht 2024*.
- Dauth, W., Findeisen, S. & Suedekum, J. (2014). The Rise of the East and the Far East: German Labor Markets and Trade Integration. *Journal of the European Economic Association*, 12(6), 1643–1675.
- Dougherty, S. & Kim, H. (Hrsg.) (2023, 26. Oktober). Bricks, Taxes and Spending: Solutions for Housing Equity across Levels of Government. *OECD Fiscal Federalism Studies*, OECD Publishing.
- Durán Laguna, J. (Hrsg.) (2024). Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Europäische Kommission. (2024). *DESI 2024 indicators*.
- Freier, R., Geißler, R. & Gnädinger, M. (2023). *Kommunaler Finanzreport 2023*. Bertelsmann Stiftung.
- Fuest, C., Hey, J. & Spengel, C. (2021). Vorschläge für eine Reform der Immobilienbesteuerung. *Ifo Schnelldienst*, 74(12), 31–38.
- NKR – Nationaler Normenkontrollrat. (2025). *Bündelung im Föderalstaat. Zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung*. Gutachten.
- OECD. (2019). *Öffentliche Vergabe in Deutschland: Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum*. OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*. OECD Publishing.
- OECD. (2023a). *OECD Regional Outlook 2023: The Longstanding Geography of Inequalities*. OECD Publishing.
- OECD. (2023b). *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2023*. OECD Publishing.
- OECD. (2024a). *OECD Regional Statistics Database*. OECD Publishing.
- OECD. (2024b). *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 2*. OECD Publishing.
- OECD. (2024c). *OECD National Accounts Database*. OECD Publishing.
- Suedekum, J. (2023). *The broadening of place-based policies – from reactive cohesion towards proactive support for all regions*. Paper für den Workshop 1 der OECD-EC High-Level Expert Workshop Series on „Place-Based Policies for the Future“.
- Thöne, M. & Bullerjahn, J. (2020). *Gemeindefinanzen und kommunaler Finanzausgleich*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- VATM – Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt e. V. (2024, 30. September). *Position des VATM zur Migration von Kupfer auf Glasfaser*. Positionspapier.
- Zimmermann, K. (2017). *Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany*. *Raumforschung und Raumordnung. Spatial Research and Planning*, 75(3), 253–263.

Title: Better Support Regions in Times of Structural Change

Abstract: Regional disparities in Germany have decreased but still remain considerable. And they could widen again as a result of the ecological and digital transformation. Regional economic development should be better coordinated in the future in order to increase its effectiveness. This could be done, in particular, with the federal government's extensive earmarked funding, e.g. in areas such as infrastructure, innovation and industrial policy. Furthermore, the financial and administrative capacities in many municipalities need to be improved in order to resolve infrastructure backlogs and cope with structural changes. In addition to increasing property tax revenues, municipalities should receive compensation when legislative changes at the federal level affect their budgets. Greater cooperation and the bundling of tasks at the municipal level can increase spending efficiency and administrative capacity, which is particularly important in the context of increasing staff shortages.