



Pressekonferenz, 8. August 2019, Berlin

Ohne Netz, Geld und junge Menschen: Deutschlands Regionen im Vergleich

Statement

Prof. Dr. Michael Hüther
Direktor
Institut der deutschen Wirtschaft

Es gilt das gesprochene Wort.

Wirtschaftliche Aktivitäten verlagern sich in Deutschland zunehmend in die Metropolregionen. Diesem Trend der Urbanisierung folgte im vergangenen Jahrzehnt die Bevölkerung – immer mehr Bürger zogen in die Städte. Auch weil es dort meist eine modernere Infrastruktur, ein breiteres Angebot an Dienstleistungen, Konsummöglichkeiten, Unterhaltungs- und Kultureinrichtungen gibt.

Spiegelbildlich dazu verlieren vor allem die ländlichen und dort vornehmlich die von einem starken Strukturwandel geprägten Regionen Wirtschaftsunternehmen und damit Entwicklungschancen sowie Bevölkerung. Das entwertet nicht nur die dort aufgebaute Infrastruktur, sondern führt auch zu sozialen Spannungen.

So lassen sich die Befunde von Herrn Professor Südekum kurz zusammenfassen, die er Ihnen gerade ausführlich dargelegt hat. Doch welche Regionen genau sind betroffen und wo müsste eine um Ausgleich bemühte Regionalpolitik ihren Fokus setzen?

Studien liefern keinen einheitlichen Befund

Zu dieser Fragestellung liefern bisherige Studien sehr unterschiedliche Befunde:

- 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.
- Die **Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)** hat dagegen 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.
- Das **Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)** hat in einer Studie herausgefunden, dass sich regionale Disparitäten in Deutschland in den 2000er Jahren verringert haben, die Konvergenz zwischen West und Ost aber 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-Gefalle auch Süd-Nord- oder Stadt-Land-Unterschiede zutage treten.

Ursächlich für diese unterschiedlichen Befunde sind vor allem die gewählten Indikatoren: So berücksichtigen die OECD und das IWH vor allem wirtschaftliche Kennzahlen, das BBSR dagegen schaut auch auf die Demografie und die Infrastruktur. Zudem ist es entscheidend, ob nur das Niveau oder die Entwicklung im Zeitverlauf betrachtet wird.

Breites Indikatorenset für eine wirklichkeitsnahe Analyse

Für unsere empirische Analyse haben wir ein besonders breites Indikatorenset gewählt, denn wir wollen die regionalen Unterschiede in den Bereichen Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur erfassen:

- Die **wirtschaftlichen Indikatoren** bilden vor allem die ökonomische Situation der privaten Haushalte ab.
- Die üblichen **demografischen Indikatoren** erfassen unter anderem die Einwohnerentwicklung bilden mit Fertilitätsrate, Durchschnittsalter und Lebensalter aber auch die Zukunftsfähigkeit einer Region ab.
- Die breit gefassten **Infrastrukturindikatoren** bieten einen Hinweis auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand, liefern mit Blick auf die Breitbandausstattung aber auch Indizien für die Modernität bzw. Innovationsfähigkeit. Die Immobilienpreise wurden ebenfalls bei der Infrastruktur berücksichtigt, da sie die Attraktivität eines Standortes spiegeln.

Jeden Einzelindikator haben wir dann erstens in Relation zur zugehörigen Ausgangssituation gesetzt, und zweitens haben wir die jeweilige Abweichung zum gesellschaftlichen Trend berücksichtigt. Im Ergebnis haben wir also eine multikriterielle Bewertung jeder Region, die wir dann in einem Gefährdungsindex für die regionale Entwicklung zusammengefasst haben.

Wenn Sie sich im Detail für die genutzten Indikatoren interessieren, finden Sie diese in Tabelle 1 im Anhang.

Raumordnungsregionen statt Kreise und kreisfreie Städte

In unserer Analyse betrachten wir die 96 sogenannten Raumordnungsregionen. Der Vorteil gegenüber den kleinteiligeren kreisfreien Städten und Landkreisen besteht darin, dass bei der Regionen-Abgrenzung wirtschaftliche Verflechtungen und Nachbarschaftseffekte berücksichtigt werden.

In der Bewertung geht es uns vor allem um jene Gebiete, die wir als **Handlungsregionen** identifiziert haben. Dazu zählen wir all jene Raumordnungsregionen, die bei einer Vielzahl von Indikatoren in den drei Bereichen Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur sowohl ein niedriges Ausgangsniveau aufweisen als auch eine unterdurchschnittliche Entwicklung. Es sind also die Regionen, bei denen sich der Abstand zum Rest über die vergangenen Jahre vergrößert hat – wir schauen für den Vergleich auf die Jahre 2011 und je nach Datenverfügbarkeit 2015, 2016 oder 2017.

Wirtschaftlich liegt der Westen hinten

Betrachtet man zunächst nur die wirtschaftlichen Indikatoren, fallen vor allem drei städtisch geprägte Raumordnungsregionen auf: Duisburg/Essen, Emscher-Lippe und Bremerhaven.

In den beiden Ruhrgebietsregionen lag die Arbeitslosenquote auch 2017 noch bei über 10 Prozent. Die Quote ist mit einer Verbesserung von 0,5 bis 0,6 Prozentpunkten von 2011 bis 2017 zudem deutlich weniger stark gesunken als im gesamtwirtschaftlichen Trend. In Bremerhaven fällt dagegen vor allem die hohe Verschuldung der privaten Haushalte ins Gewicht.

Auf diese drei Regionen mit den größten wirtschaftlichen Problemen folgt mit Dortmund eine weitere Ruhrgebietsregion gemeinsam mit Altmark – der ersten ostdeutschen Raumordnungsregion.

Insgesamt ist die wirtschaftliche Lage der ostdeutschen Regionen differenziert zu beurteilen: Zwar sind die Ausgangsniveaus im Jahr 2011 teilweise sehr gering, aber viele Regionen konnten über die vergangenen Jahre überproportionale Zuwächse verzeichnen. Gerade in

Sachsen und Thüringen sind die Arbeitslosenzahlen deutlich gesunken und die Löhne sind teilweise überdurchschnittlich stark gestiegen.

Allerdings – und auch das gehört zur Wahrheit – ist die gute Arbeitsmarktentwicklung zu einem nicht unbedeutenden Teil der Demografie zu verdanken: Durch Abwanderung und den Eintritt älterer Arbeitnehmer in die Rente, gibt es schlichtweg weniger Personen im erwerbsfähigen Alter.

Ostdeutschland plagt die Demografie

In der Tat sind die ostdeutschen Regionen vor allem hinsichtlich der demografischen Entwicklung im Nachteil: Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Lausitz-Spreewald, Oberlausitz-Niederschlesien sowie Ostthüringen und Südthüringen weisen allesamt sowohl ein hohes Durchschnittsalter der Bevölkerung als auch einen überproportionalen Anstieg des Durchschnittsalters auf.

Damit **sinkt das Erwerbspersonenpotenzial besonders schnell**, wodurch sich schon abzeichnet, dass es in Zukunft erheblich weniger Steuereinnahmen in den Regionen geben wird. Auch Altmark, die Mecklenburgische Seenplatte und Nordthüringen zählen zu den besonders belasteten Regionen – allerdings nicht vorrangig wegen der Alterung, sondern primär aufgrund der starken Einwohnerverluste. Auch der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund ist in diesen Gegenden deutlich geringer.

Die westdeutschen Regionen stehen im demografischen Vergleich besser da: Unter den zehn am stärksten demografisch belasteten Regionen findet sich mit Schleswig-Holstein Süd-West nur eine einzige westdeutsche Region. Im Weiteren folgen dann unter anderem das Emsland, Oberpfalz-Nord, die Region Hochrhein-Bodensee und die Region Saar.

Die Infrastruktur ist deutschlandweit ein Problem

In Bezug auf die Infrastruktur löst sich der klare Ost-West Unterschied auf.

Hier bestimmen im Westen der Republik die kommunalen Schulden das Bild: Die drei Regionen Emscher-Lippe, Trier und Westpfalz zeichnen sich jeweils durch sehr hohe

Verschuldungsquoten aus und stehen daher ganz oben auf der Liste der Regionen, die bei der Infrastruktur nicht überzeugen können. Auf den Plätzen folgen mit Aachen, Bochum/Hagen, Duisburg/Essen und Saar vier weitere Regionen Westdeutschlands. Hier spiegelt sich die insgesamt schwache finanzielle Position der Kommunen in NRW, Rheinland-Pfalz und im Saarland wider.

Gegenden wie Altmark, Magdeburg und Halle/Saale im Osten Deutschlands fallen dagegen eher in Bezug auf die Verfügbarkeit von Breitbandinternet ab und landen deshalb im Indikatorenset zur Infrastruktur auf einem hinteren Platz.

In 19 Regionen gibt es akuten Handlungsbedarf

Wenn wir nun die drei untersuchten Bereiche Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur aggregieren, kommen wir auf **19 Regionen, in denen es akuten Handlungsbedarf gibt**.

Unter diesen Regionen finden sich insgesamt elf Regionen, die in den neuen Bundesländern liegen und vier Regionen aus Nordrhein-Westfalen entlang der Ruhr, sowie Bremerhaven, das Saarland, Schleswig-Holstein Ost und die Westpfalz.

Besonders gefährdet ist die regionale Entwicklung nach unserer Analyse in den ländlichen sachsen-anhaltischen Regionen Altmark und Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, sowie in den städtisch geprägten Ruhrgebietsregionen Emscher-Lippe (unter anderem mit Gelsenkirchen) und Duisburg-Essen. Darauf folgen wiederum eine Region aus Ostdeutschland (Oberlausitz-Niederschlesien) und eine aus Westdeutschland (Saar).

In Tabelle 2 im Anhang finden Sie die detaillierte Übersicht unserer Bewertung für die 19 Regionen in den drei Indikatoren-Kategorien.

Keine einfachen Muster und Zusammenhänge

Obwohl die Mehrzahl der identifizierten Regionen in Ostdeutschland liegt, wäre es zu einfach von einem Ost-West Gefälle zu sprechen. Zum einen, weil einige Regionen in Ostdeutschland mittlerweile stark aufgeholt haben, zum anderen, weil etwa das Ruhrgebiet und Teile des Saarlands sowie von Rheinland-Pfalz persistente Probleme aufweisen.

Insgesamt zeigt unsere Analyse, dass es keine einfachen Muster und Zusammenhänge gibt. Denn die Problemlagen sind sehr unterschiedlich: Während einige Regionen erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten haben, leiden andere unter starker Abwanderung und wieder andere unter den kommunalen Schulden der Vergangenheit.

Dies macht es schwer, eine einheitliche Regionalpolitik abzuleiten. Das heißt: Wir als wirtschaftswissenschaftliche Impulsgeber und Politikberater müssen mit Nachdruck darauf hinweisen, dass eine einheitliche Förderung nicht zielführend ist, solange die Problemlagen so unterschiedlich sind.

Das bedeutet umgekehrt: Die Lösungen vor Ort müssen unterschiedlich ausfallen. Denn welche Infrastruktur oder welche Demografiepolitik tatsächlich gebraucht wird, kann nur vor Ort passgenau entschieden werden.

Aus unserer Studie lässt sich daher folgern, dass eine kluge Regionalpolitik vor allem die Kommunen befähigen muss, sich selbst zu helfen. Das Subsidiaritätsprinzip zu leben und zu stärken, ist der essenzielle Schlüssel für die Bundespolitik, um eine erfolgreiche Regionalpolitik möglich zu machen. Das bringt die Bundesländer in eine besondere Verantwortung, die ihnen durch die Verfassungsordnung auch grundsätzlich zukommt.

Darüber hinaus gibt es aber natürlich auch zentral bereitgestellte Infrastruktur – Stichwort 5G –, die unerlässlich ist, um Regionen attraktiv zu machen.

Was die Politik tun sollte

Auf diesen grundlegenden Erkenntnissen aufbauend lassen sich einige wesentliche Politikempfehlungen ableiten:

- 1. Kommunale Schulden:** Ein wesentliches Problem vieler Kommunen und Regionen besteht in den kommunalen Schulden. Insbesondere die Verschuldung in sogenannten Kassenkrediten hat in vielen Kommunen überhandgenommen, obwohl diese eigentlich nur der Liquiditätssicherung bei schwankenden Einnahmen und Ausgaben dienen sollen. Hohe Schulden versperren den Weg zu notwendigen Investitionen und schränken die Handlungsfähigkeit massiv ein. Die Politik muss

daher über Schuldenerlasse auf kommunaler Ebene nachdenken, wobei natürlich die Anreizwirkung nicht außer Acht gelassen werden darf.

Doch wir sind der Meinung, dass viele hochverschuldete Kommunen in NRW, Rheinland-Pfalz oder dem Saarland realistischer Weise nur mit einem Schuldenerlass wieder in die Lage versetzt werden können, handlungsfähig zu sein und sich zu einem attraktiven Standort zu entwickeln. Dies kann geschehen, indem die Länder die Kassenkredite übernehmen und ein kommunales Investitionsprogramm auflegen. Gleichzeitig müssen die Länder sicherstellen, dass die betroffenen Kommunen mit Konsolidierungsmaßnahmen verhindern, dass erneut immer mehr Kassenkredite aufgenommen werden. (Ein Beispiel für diesen Ansatz ist die „Hessenkasse“)

- 2. Bürgerschaftliches Engagement:** Die Erfahrungen in vielen schrumpfenden, ostdeutschen Gemeinden zeigen, dass durch bürgerschaftliches Engagement die Lage vor Ort erheblich verbessert werden kann. Teilweise übernehmen engagierte Bürger Aufgaben, die sonst vom Staat geregelt werden, wie etwa die Organisation von Fahrdiensten für Schüler. Damit hier flexible und passgenaue Lösungen möglich sind, braucht es eine offene, flexible kommunale Verwaltung – Ehrenamtler dürfen keine Angst haben vor zu viel Bürokratie oder rechtlichen Fallstricken.
- 3. Bildungsangebote:** Viele junge Menschen zieht es in die Großstädte, weil sie dort studieren wollen. Gelingt es stattdessen, auch vor Ort attraktive Bildungsangebote zu schaffen, werden mehr junge Menschen dortbleiben. Wichtig ist dabei die Verzahnung mit der örtlichen Wirtschaft – da ist die Politik gefragt. Denn oftmals fehlt es auch in ländlichen oder strukturschwachen Regionen an Fachkräften. Würden also noch mehr Schulabgänger sehen, dass sie vor Ort eine berufliche Zukunft haben, würden sie sich vielleicht für eine Ausbildung oder ein duales Studium in der Heimat entscheiden statt für den Umzug in die Großstadt. Aber natürlich kann selbstverständlich nicht flächendeckend in neue Hochschulen investiert werden, aber in einigen Regionen kann das Angebot problemlos erweitert und verbessert werden.
- 4. Netzausbau:** Die Immobilienpreise steigen nicht nur in den Großstädten, sondern auch dort, wo es eine schnelle Anbindung an die Metropolen gibt. Deshalb sind

schnelle und verlässliche Bahnverbindungen in das weitere Umland essenziell. Durch eine Verbesserung des Schienennetzes könnten mehr Gemeinden an die Metropolen angebunden werden, was nicht nur diese Gemeinden attraktiver macht, sondern auch die Großstädte entlasten würde, weil es schlichtweg mehr Wohnorte für Pendler gibt und sich der Immobilienmarkt zumindest etwas entspannt. Darüber hinaus ist auch der Breitbandausbau essenziell – also das zweite entscheidende Netz. Denn der Zugang zu schnellem Internet ist nicht nur für Unternehmen unabdingbar, sondern zunehmend auch für private Haushalte ein zentraler Standortfaktor.

Hinzu kommt folgende drängende Gefahr: Die aufgezeigten regionalen Disparitäten werden sich über die kommenden Jahre wahrscheinlich weiter verstärken, wenn die Politik nicht beherzt eingreift. Bleibt die Politik untätig, werden also auch die gesellschaftlichen Spannungen zunehmen. Dann kommt es zu gefährlichen Abwärtsspiralen.

Daraus aber die Schlussfolgerung zu ziehen, eine passive Sanierung durch Entleerung von Regionen anzustreben, käme einer Selbstaufgabe der Politik gleich. Vielfältige Beispiele zeigen, dass belastete Regionen in ihren Perspektiven auch ins Positive gewendet werden können.

Daher muss die Politik nun gegensteuern und auf effiziente Weise den Rahmen so setzen, dass auch Regionen abseits der erfolgreichen Städte wieder attraktiv werden.

Tabelle 1

Indikatoren

| 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 (2016) |
| | Immobilienpreise | in Euro je m ² (+), durchschnittliche Kaufpreise Einfamilienheimneubau | 2011-17 | Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt (F+B) |

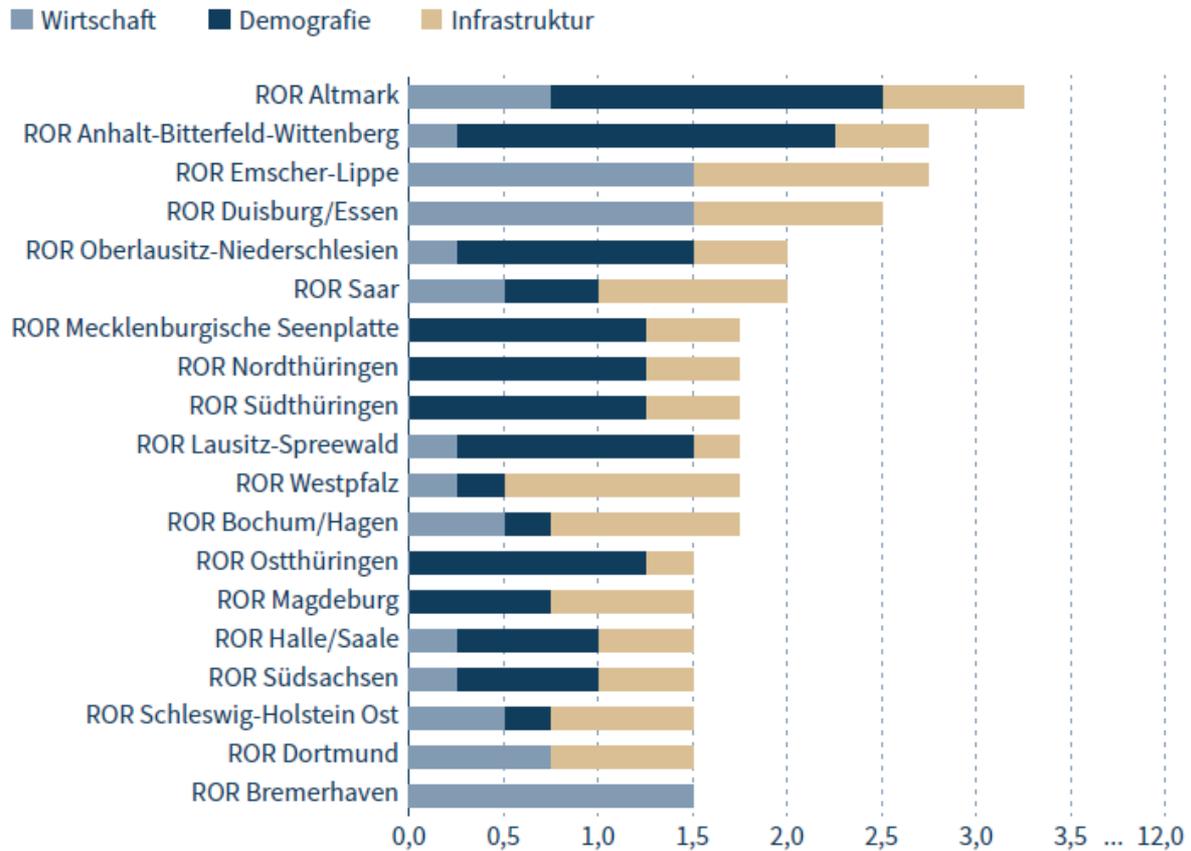
1) Für Detailstatistiken zur ärztlichen Versorgung vgl. KBV (o. J.). Die KBV-Daten sind für die Jahre 2014 bis 2017 verfügbar, jedoch anders abgegrenzt als die hier verwendeten BBSR-Daten.

Eigene Zusammenstellung

Tabelle 2

Gefährdung der Regionen nach Bereichen

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



ROR: Raumordnungsregion.
Eigene Berechnungen