



**Düsseldorfer Institut
für Wettbewerbsökonomie**

Pressekonferenz, 8. August 2019, Berlin

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

Statement

Prof. Dr. Jens Südekum
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Es gilt das gesprochene Wort.

Die deutsche Wirtschaftsstruktur: Kohärenter als anderswo

Die deutsche Wirtschaft ist vergleichsweise dezentral aufgestellt. Es gibt zahlreiche ökonomisch außerordentlich erfolgreiche Regionen abseits der Ballungszentren, deren Wirtschaftsstrukturen von großen Mittelständlern (sog. „hidden champions“) und deren Zulieferernetzwerken geprägt sind. Deshalb gibt es hohe Pro-Kopf-Einkommen und zahlreiche qualitativ hochwertige Arbeitsplätze auch außerhalb der Großstädte.

Zudem hat die deutsche Wirtschaft durch ihren industriellen Fokus und ihre besonderen Spezialisierungsmuster besonders von der Globalisierung und der Europäischen Union profitiert. Wegen der Dezentralisierung sind die Früchte dieses stark exportgetriebenen Erfolgs auch in vielen eher ländlich geprägten Regionen angekommen. Dort wo sie nicht direkt angekommen sind, wo die Globalisierung einen starken Strukturwandel erzeugt und Verlierer zurückgelassen hat, gab es vergleichsweise großzügige Kompensations- und Regionalpolitik. Ein Beispiel dafür sind die Strukturanpassungsprogramme im Ruhrgebiet.

Die Regionalentwicklung ist deshalb hierzulande noch vergleichsweise kohärent. Tiefe regionale Spaltungen zwischen urbanen Eliten und ökonomisch abgehängter Provinz, wie wir sie in vielen Ländern innerhalb und außerhalb Europas sehen, konnten noch besser vermieden werden als anderswo; insbesondere innerhalb Westdeutschlands.

Ungleiche Lebensverhältnisse bestehen bereits heute

Dennoch ist auch Deutschland vor ähnlichen gesellschaftlichen Spaltungen entlang regionaler Trennlinien und deren politischen Folgewirkungen nicht gefeit. Bereits heute bestehen erhebliche regionale Unterschiede in zentralen ökonomischen Variablen und im realen Lebensstandard. Diese Unterschiede manifestieren sich nicht bloß entlang der Ost-West-Dimension. Auch innerhalb Westdeutschlands sind diese regionalen Unterschiede unverkennbar. Bisweilen werden sie als mangelhafte Umsetzung des Verfassungsgebots der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ (Art. 72 GG) wahrgenommen.

Michael Hüther wird Ihnen gleich einen genaueren Überblick dieser Disparitäten geben. Sie manifestieren sich entlang der Dimensionen Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur. In 19 von insgesamt 96 deutschen Raumordnungsregionen sehen wir akute Probleme in mindestens einem dieser Handlungsfelder und dringenden regionalpolitischen Handlungsbedarf.

Exemplarisch sei der Bereich der öffentlichen Infrastruktur genannt. Seit den 1990er Jahren sind auf kommunaler Ebene die öffentlichen Investitionen insgesamt rückläufig und decken nicht einmal die rechnerischen Abschreibungen. Die daraus resultierenden Infrastrukturmängel sind mittlerweile unübersehbar, etwa bei öffentlichen Gebäuden, Schulen, Straßen, Brücken oder im öffentlichen Nahverkehr. Die KfW beziffert den gesamten Investitionsbedarf im kommunalen Bereich auf über 138 Milliarden Euro.

Diese Mängel sind nicht gleichmäßig im Raum verteilt. In Kernstädten wie München oder Frankfurt fallen sie weniger ins Gewicht. Sie sind besonders frappierend in einigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, deren Finanzsituation oftmals ohne direktes Verschulden in eine prekäre Situation geraten sind. Etliche westdeutsche Gebietskörperschaften können selbst ihre Basisaufgaben oft nur durch fortwährende Kassenkredite aufrechterhalten. Aufgrund einer fehlenden „freien Spitze“ in den Kommunalhaushalten müssen die Verantwortlichen bei den Investitionen sparen. Aufgrund der prekären Haushaltsituation ergaben sich drastische Einsparbedarfe in der öffentlichen Verwaltung (z.B. bei Bau- und Planungsämtern), die eine Umsetzung von Infrastrukturprojekten in finanziell besseren Zeiten und selbst die Beantragung und Durchführung von Fördermaßnahmen erschweren.

Dieses mangelhafte Infrastrukturangebot erzeugt negative Reaktionen in der Bevölkerung. Ein Gefühl der Geringschätzung macht sich breit, wenn seitens des Staates offensichtlich kein Wert auf ein gewisses Maß an Bereitstellung öffentlicher Güter gelegt wird.

In der Theorie erzeugen diese regionalen Unterschiede einen Mobilitäts- und Migrationsdruck. Jeder deutsche Staatsbürger kann seinen Wohnsitz innerhalb des Bundesgebietes ja frei wählen. Es steht ihm oder ihr also frei, in eine Kommune mit besserem Infrastrukturangebot bzw. höherem Lebensstandard umzuziehen. Tut er oder sie das nicht, offenbart das eine individuelle Präferenz für einen bestimmten Wohnort, die sich staatlicher Einflussnahme

entzieht. Provokant gesprochen: wenn sich jemand entscheidet, in der vermeintlich „abgehängten Provinz“ wohnen zu bleiben, wird es individuelle Gründe dafür geben, für die der Staat nicht einzustehen hat.

Dieses theoretische Paradigma geht an der Lebenswirklichkeit vieler Menschen aber vorbei. Zwar gibt es in Deutschland eine mobile Klasse, die national oder sogar international den Wohn- und Arbeitsort (teilweise mehrfach) wechselt. Diese Gruppe ist allerdings relativ klein und besteht zumeist aus jüngeren und gut ausgebildeten Arbeitskräften.

Die Mehrheit der Deutschen hat dagegen eine äußerst geringe bis gar keine räumliche Mobilitätsbereitschaft bzw. exorbitant hohe Mobilitätskosten. Mehr als die Hälfte aller Bundesbürger leben permanent und dauerhaft in der Nähe ihres jeweiligen Geburtsorts. Oft ist das auch der Geburtsort der Eltern. Es besteht allenfalls Mobilität über Pendelverflechtungen, aber kaum über Wohnsitzverlagerungen.

Ein minderwertiges Infrastrukturangebot oder eine schlechte Arbeitsmarktsituation in der Heimatregion schlagen bei diesem immobilen Personenkreis also direkt auf den realen Lebensstandard durch. Unzufriedenheit mit den eigenen Lebensumständen wird nicht durch „exit“, also Wegzug, beantwortet. Aber möglicherweise durch „voice“ – also durch die Entscheidung an der Wahlurne.

Kurzum: bereits heute gibt es spürbare regionale Unterschiede im realen Lebensstandard sowie im Infrastrukturangebot innerhalb des Bundesgebiets. Das simple Bild vom Stadt-Land-Gefälle ist dabei zu einfach. Es gibt ländliche Regionen mit vorzüglicher ökonomischer Basis. Gleichzeitig gibt es stark vom Strukturwandel gezeichnete urbane Räume (z.B das Ruhrgebiet). Michael Hüther wird das mit weiteren Zahlen unterfüttern.

Stadt-Land-Gefälle im Zeitalter der Digitalisierung

Zukünftige technologische Entwicklungen können diese regionalen Unterschiede noch weiter verschärfen. Durch Automatisierung und Digitalisierung werden voraussichtlich unter dem Strich mindestens so viele neue Jobs geschaffen wie alte Jobs wegfallen. Zu diesem Schluss kommen diverse (auch eigene) Untersuchungen. Der berufliche Wandel kann dabei aber disruptiver verlaufen als es in der Vergangenheit der Fall gewesen ist. Dies stellt den deutschen Arbeitsmarkt insgesamt vor große Herausforderungen, gerade im Hinblick auf die Sozial-, Arbeitsmarkt- und (Weiter-)bildungspolitik.

Dieser technologische Wandlungsprozess hat aber auch eine dezidiert räumliche Komponente. So wird der Strukturwandel einige lokale Arbeitsmärkte härter treffen als andere. Im Zuge der Digitalisierung entstehen nach aktuellen Projektionen vor allem neue Jobs in sozial-interaktiven Branchen sowie in IT-affinen Dienstleistungsberufen. Diese Berufe sind mehrheitlich urban geprägt, während die wegfallenden manuellen Routinetätigkeiten (gerade in der Industrie) tendenziell stärker in der Provinz überrepräsentiert sind.

Die Superstarfirmen der Zukunft siedeln sich typischerweise nahe zu den großen Metropolen an, um von den Vorteilen der stark besetzten lokalen Arbeitsmärkte zu profitieren und auch internationale Spezialisten anwerben zu können. Hierdurch ergibt sich eine verstärkte Sogwirkung in die Großstädte, insbesondere für gut ausgebildete Fachkräfte. In Berlin, Hamburg oder München werden die Anspannungen auf den lokalen Wohnungsmärkten daher vermutlich noch weiter zunehmen.

Die gegensätzliche Problematik ergibt sich in kleinen Städten und in ländlichen Regionen, vor allem wenn sie in großer räumlicher Distanz zu den Metropolen liegen. Hier kann es zu Abwanderung, Leerstand und Rückbau kommen. Die demographische Entwicklung verschärft diesen Trend.

Zudem ist unklar, wie es mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie insgesamt weitergehen wird. Neuste technologische Entwicklungen finden zunehmend außerhalb Europas statt, insbesondere in den USA und China. Die großen Internetfirmen mit

ihrem B2C- und C2C- (sharing economy) Fokus sind nicht in Europa beheimatet. In anderen Zukunftsbereichen der digitalen Transformation ist Deutschland zwar weiterhin führend, insbesondere im B2B-Bereich – dort wo Digitalisierung auf Industrie trifft („Industrie 4.0“). Beispiele sind auch der Maschinenbau, der 3D-Druck oder die Umwelttechnologie. Aber diese Spitzenpositionen sind nicht unangreifbar. Sie werden durch eine zu geringe eigene Investitionsstätigkeit ebenso gefährdet wie durch die dezidierten industriepolitischen Aktivitäten in China und die Expansion amerikanischer Internetgiganten in neue Geschäftsmodelle.

Das deutsche Erfolgsmodell der dezentral organisierten Industriegesellschaft und der „hidden champions“ gerät somit aus zwei Richtungen unter Druck: Einerseits durch einen sich verschärfenden internationalen Wettbewerb um Technologieführerschaft. Andererseits durch einen technologiegetriebenen Urbanisierungstrend, der den Fachkräftemangel in der Provinz (über den schon heute viele klagen) noch weiter verschärft.

Wie geht es weiter mit der deutschen regionalen Wirtschaftsstruktur: Zwei Szenarien

In einem ***pessimistischen Szenario*** werden diese Entwicklungen die regionale Kohärenz der Wirtschaftsentwicklung empfindlich stören. Es könnte dann in Deutschland zu ähnlichen Ungleichgewichten in der räumlichen Wirtschaftsstruktur kommen, wie sie auch in anderen Ländern (etwa den USA oder Großbritannien) zu beobachten sind. Moderne Wertschöpfung könnte sich zukünftig auf nur noch wenige urbane, wissenschaftsstarke Räume konzentrieren. Ein solches Szenario würde die deutsche Gesellschaft vor große Herausforderungen stellen.

Es existieren aber auch Gegenkräfte und ***optimistischere Szenarien***. Das Modell der „hidden champions“ steht keineswegs zwangsläufig vor dem Aus, denn neue Technologien eröffnen auch neue industrielle Potentiale und Beschäftigungsmöglichkeiten in Deutschland.

Exemplarisch sei hier die Möglichkeit des *re-shoring* genannt, also die Rückholung vormals ins Ausland (z.B. nach Asien) verlagter Industrieproduktion. Die Zahl der qualitativ hochwertigen Industriearbeitsplätze, die hierdurch in Deutschland entstehen, ist zwar aufgrund der fast vollautomatischen Fertigungsweise deutlich geringer als die Zahl der wegfallenden Jobs in Asien. Aus einer internationalen Entwicklungsperspektive kann dies durchaus problematisch

sein. Aber aus Sicht der deutschen Regionalpolitik ist dieses Phänomen zu begrüßen, denn es führt zu neuen industriellen Beschäftigungspotentialen insbesondere in der Provinz.

Weitere Potentiale der Digitalisierung liegen in der Reduktion von Kommunikations- und Pendelkosten, die eine stärkere Entflechtung von Wohn- und Arbeitsort ermöglichen. Schon heute zieht es etliche hochqualifizierte Arbeitskräfte und Familien wieder aus den Großstädten heraus aufs Land, um die hohen Bodenpreise und diverse urbanen Stressfaktoren (Staus, Lärm, Umweltbelastung usw.) zu meiden. Durch eine entsprechende Verkehrsanbindung oder durch digitale Kommunikationsmöglichkeiten ist es möglich, diese Wohnortentscheidung mit einem qualitativ hochwertigen urbanen Arbeitsplatz zu verknüpfen (z.B. durch home office).

Kurzum: die *Digitalisierung* stellt die deutsche regionale Wirtschaftsstruktur vor große Herausforderungen, weil sie zu spürbarem Strukturwandel in der Provinz führen und einer weiteren Urbanisierung der Beschäftigung und Wertschöpfung Vorschub leisten kann. Die Digitalisierung bietet allerdings auch Chancen, die es zu nutzen gilt.

Schlussfolgerungen für die Regionalpolitik

Ob sich in Zukunft eher das pessimistische oder das optimistische Szenario einstellen wird, ist heute nicht absehbar. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich das optimistische Szenario am Ende durchsetzt, kann die Politik aber beeinflussen.

Erforderlich ist dafür ein flächendeckend exzellentes Infrastrukturangebot v.a. im Digital-, Verkehrs- und Bildungsbereich. Ansonsten wird es weder das „re-shoring“, noch die beschriebene Entflechtung von Wohn- und Arbeitsorten, noch weitere industrielle Anwendungen wie das autonome Fahren oder neuere Entwicklungen z.B. in der Telemedizin in der Fläche geben können. Auch mit einer exzellenten Infrastruktur gibt es natürlich keine Garantie für das Wohlstandsmodell der Provinz. Aber die Chancen für eine räumlich kohärente Wirtschaftsentwicklung bei robustem und breit gestreutem Wirtschaftswachstum sind dann weitaus besser.

Die Bereitstellung von Verkehrs-, Digital- und Wissensinfrastruktur gerade in strukturschwachen und ländlichen Räumen ist eine wichtige Aufgabenstellung für die Bundes- und die Landesebene. Aber auch die Handlungsfähigkeit der Kommunen selber ist eminent wichtig. Die budgetpolitische Ertüchtigung der Gemeinden und Gemeindeverbände ist deshalb eine gleichermaßen zentrale Bedingung für eine insgesamt effektive Regionalpolitik.

Bei Regionalpolitik geht es keinesfalls bloß um die (räumliche) Umverteilung von Einkommen. Sie ist nicht bloß eine weitere Facette des ohnehin schon großen deutschen Sozialstaats. Sie ist keine Spielart von Hartz IV bloß unter anderem Namen. Vielmehr ist Regionalpolitik eine ökonomisch effiziente Investitions- und Wachstumspolitik:

- Durch die Bereitstellung exzellenter öffentlicher Infrastruktur und die finanzpolitische Ertüchtigung der Kommunen schafft sie überall im Bundesgebiet die Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum.
- Es werden die Voraussetzungen geschaffen, dass die Digitalisierung überall im Raum zu Wohlstand und Wachstum führen kann. Auf diesem Weg kann man divergenten Kräften entgegenwirken.
- Deutschland stärkt durch diese Regionalpolitik seine Stärke: die dezentral organisierte Industriegesellschaft. Damit kann es auch im schärfer werdenden internationalen Systemwettbewerb mit USA und China bestehen, wählt dafür aber konstruktive Mittel (flächendeckende Investitionen in Technologie und Infrastruktur) und kopiert keine destruktiven oder protektionistischen Instrumente.

Vielen Dank!