

Regionalentwicklung: 19 Mal akuter Handlungsbedarf

Deutschlands Metropolregionen boomen, während der ländliche Raum und der Osten darben? Eine neue Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) in Kooperation mit Wissenschaftlern vier deutscher Hochschulen wollte es genauer wissen. Das Ergebnis: 19 von insgesamt 96 deutschen Regionen haben Probleme. Längst nicht alle liegen in Ostdeutschland oder auf dem platten Land.

In den drei Bereichen Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur haben die Studienautoren für das Ranking insgesamt zwölf Indikatoren untersucht. Mit Blick auf die Wirtschaft liegen die Schlusslichter in Westdeutschland: Besonders düster sieht es in Duisburg/Essen, Emscher-Lippe und Bremerhaven aus.

Ostdeutschland hat indes vor allem ein Demografie-Problem. Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Lausitz-Spreewald, Oberlausitz-Niederschlesien sowie Ost- und Südthüringen weisen ein hohes Durchschnittsalter der Bevölkerung auf, das in den vergangenen Jahren auch noch überproportional gestiegen ist.

Bei der Infrastruktur gibt es derzeit deutschlandweit Probleme. Die drei westdeutschen Regionen Emscher-Lippe, Trier und Westpfalz plagen besonders hohe Verschuldungsquoten, während in den ostdeutschen Regionen Altmark, Magdeburg und Halle/Saale die digitale Infrastruktur noch in den Kinderschuhen steckt.

Mit Blick auf die Summe der Indikatoren gibt es in insgesamt 19 Regionen akuten Handlungsbedarf für die Politik, damit die Gebiete nicht den Anschluss verlieren. Dazu gehören elf Regionen in den neuen Bundesländern, vier Regionen in Nordrhein-Westfalen entlang der Ruhr sowie Bremerhaven, das Saarland, Schleswig-Holstein Ost und die Westpfalz.

„Die betroffenen Länder sollten Schuldenerlasse für die Kommunen in Betracht ziehen, damit diese wieder handlungsfähig werden“, schlägt Michael Hüther, Direktor des IW, vor. „Eine kluge Regionalpolitik sollte den Kommunen die Möglichkeit geben, sich selbst zu helfen“, ergänzt Jens Südekum, Studienmitautor und Ökonom an der Universität Düsseldorf. „Aber auch der Bund und die Länder sind in der Verantwortung.“

Weitere Stellschrauben sehen die Wissenschaftler darin, Bürgerschaftliches Engagement besser zu unterstützen und zu vereinfachen, Bildungsangebote in den betroffenen Regionen zu verbessern und das Netz – sowohl in Form von Schienen als auch von Breitbandinternet – auszubauen. „Die Regionalpolitik muss jetzt dringend gegensteuern, sonst werden die gesellschaftlichen Spannungen zunehmen und es kann zu gefährlichen Abwärtsspiralen kommen“, warnen Hüther und Südekum.

Die Studie „Die Zukunft der Regionen in Deutschland – Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit“ wird herausgegeben von Michael Hüther (IW), Jens Südekum (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf) und Michael Voigtländer (IW). Neben mehr als 20 IW-Wissenschaftlern verschiedener Fachbereiche beteiligten sich Peter Dehne (Hochschule Neubrandenburg), Rolf G. Heinze (Ruhr-Universität Bochum) sowie Wolfgang Kahl und Jacqueline Lorenzen (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg) an der Studie.

Handlungsbedarf in Ost wie West

Regionaleentwicklung. Von den 96 deutschen Raumordnungsregionen sind 19 in ihrer Entwicklung besonders gefährdet. Denn dort steht es in den Bereichen Wirtschaft, Demografie und/oder Infrastruktur schlecht um die Zukunftsfähigkeit. So lautet ein zentrales Ergebnis der umfassenden Regionalstudie des Instituts der deutschen Wirtschaft in Kooperation mit Wissenschaftlern von vier deutschen Hochschulen.

Anfang Juli präsentierten Innenminister Horst Seehofer, Landwirtschaftsministerin Julia Klöckner und Familienministerin Franziska Giffey in Berlin ihre Pläne, wie überall in Deutschland „gleichwertige Lebensverhältnisse“ erreicht werden können. Was man in dem 164-seitigen Dokument vergeblich sucht, sind die Namen jener Regionen, deren Perspektiven besonders schlecht sind.

Diese Lücke schließt die IW-Studie: Sie analysiert die 96 Raumordnungsregionen. Der Vorteil dieser Einteilung gegenüber der Betrachtung von Städten und Landkreisen ist, dass die Abgrenzung wirtschaftliche Verflechtungen und Nachbarschaftseffekte berücksichtigt.

In drei Kategorien mit je vier Indikatoren haben die Wissenschaftler die Regionen bewertet:

Die wirtschaftlichen Indikatoren berücksichtigen beispielsweise die Arbeitslosenquote oder die Überschuldung privater Haushalte.

Die demografischen Indikatoren erfassen unter anderem die Entwicklung der Einwohnerzahl und das Durchschnittsalter der Bevölkerung.

Die Infrastrukturindikatoren weisen auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand hin, liefern mit Blick auf die Breitbandausstattung aber auch Indizien für die Modernität und Innovationsfähigkeit einer Region. Die Immobilienpreise zählen

ebenfalls in diese Kategorie, da sie die Attraktivität eines Standorts widerspiegeln.

Bei den wirtschaftlichen Indikatoren zeigt sich, dass die Regionaleentwicklung weder ein rein ostdeutsches Problem noch eines von abgelegenen ländlichen Regionen ist:

Mit Duisburg/Essen, Emscher-Lippe und Bremerhaven stehen drei städtisch geprägte westdeutsche Regionen ganz am Ende des Wirtschaftsrankings.

Erst auf dem viertletzten Platz folgt – zusammen mit Dortmund – mit der Altmark eine ostdeutsche Region.

Für die Bewertung wurden die Daten von 2011 mit denen der Jahre 2015, 2016 oder 2017 verglichen – je nach Verfügbarkeit. Und auch wenn die Ausgangsniveaus 2011 im Osten teilweise sehr niedrig waren, konnten dort viele Regionen im Vergleich überproportional zulegen. Gerade in Sachsen und Thüringen sind die Arbeitslosenzahlen deutlich gesunken und die Löhne teilweise überdurchschnittlich stark gestiegen.

Wesentlich schlechter schneiden die ostdeutschen Regionen dagegen beim Thema Demografie ab:

In den Regionen Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Lausitz-Spree-wald, Oberlausitz-Niederschlesien sowie Ostthüringen und Südthüringen ist das Durchschnittsalter

besonders hoch und steigt zudem schneller als andernorts.

Die westdeutschen Regionen stehen im demografischen Vergleich besser da: Von den zehn am stärksten demografisch herausgeforderten Gebieten liegt mit Schleswig-Holstein Süd-West nur ein einziges in den alten Bundesländern.

Hinsichtlich der Infrastruktur gibt es Probleme sowohl im Westen als auch im Osten – allerdings mit unterschiedlichen Ausprägungen:

Die drei westdeutschen Regionen Emscher-Lippe, Trier und Westpfalz fallen jeweils durch sehr hohe Verschuldungsquoten auf.

Gegenden wie die Altmark, Magdeburg und Halle (Saale) im Osten hinken dagegen eher in Bezug auf die Verfügbarkeit von Breitbandinternet hinterher.

In der Summe der drei Bereiche Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur sind es am Ende 19 der 96 Raumordnungsregionen, die laut IW in der Entwicklung besonders gefährdet sind (Grafik):

In elf Regionen in den neuen Bundesländern, vier Regionen in Nordrhein-Westfalen entlang der Ruhr sowie in Bremerhaven, dem Saarland, Schleswig-Holstein Ost und in der Westpfalz kommen besonders viele unterschiedliche oder gravierende Probleme in einem Bereich zusammen.

Demnach gibt es keine einheitliche Gruppe von Regionen, in denen dringend gehandelt werden muss – die bloße Unterscheidung zwischen Stadt und Land oder Ost und West würde zu kurz greifen. Und weil sowohl die Regionen als auch die Probleme so unterschiedlich sind, gibt es kein Patentrezept, mit dem alle 19 Gebiete zukunftsfähig gemacht werden können (siehe Interview Seite 4). Vielmehr betonen die Studienautoren, dass die Kommunen vor allem befähigt werden müssen, sich selbst zu helfen. Die Wissenschaftler machen deshalb vier Vorschläge für die Regionalpolitik:

1. Schuldenerlasse: Hohe Schulden versperren den Weg zu Investitionen und schränken die Handlungsfähigkeit massiv ein. Die Politik muss daher über Schuldenerlasse auf kommunaler Ebene nachdenken, wobei die Anreizwir-

kung gegenüber jenen, die bislang sparsam gewirtschaftet haben, nicht außer Acht gelassen werden darf.

2. Bürgerschaftliches Engagement: Die Erfahrungen in vielen schrumpfenden Gemeinden zeigen, dass bürgerschaftliches Engagement die Lage vor Ort erheblich verbessern kann. Doch dafür braucht es eine offene, flexible kommunale Verwaltung – Ehrenamtler dürfen keine Angst vor zu viel Bürokratie oder rechtlichen Fallstricken haben.

3. Bildungsangebote: Viele junge Menschen zieht es in die Großstädte, weil sie nur dort studieren können. Als Gegenmaßnahme müssen gefährdete Regionen attraktive Bildungsangebote schaffen – am besten eng verzahnt mit der Wirtschaft, die oft händeringend Fachkräfte sucht. Selbstverständlich kann der Staat nicht flächendeckend in neue Hochschulen investieren, aber

in einigen Regionen könnte das Angebot erweitert werden.

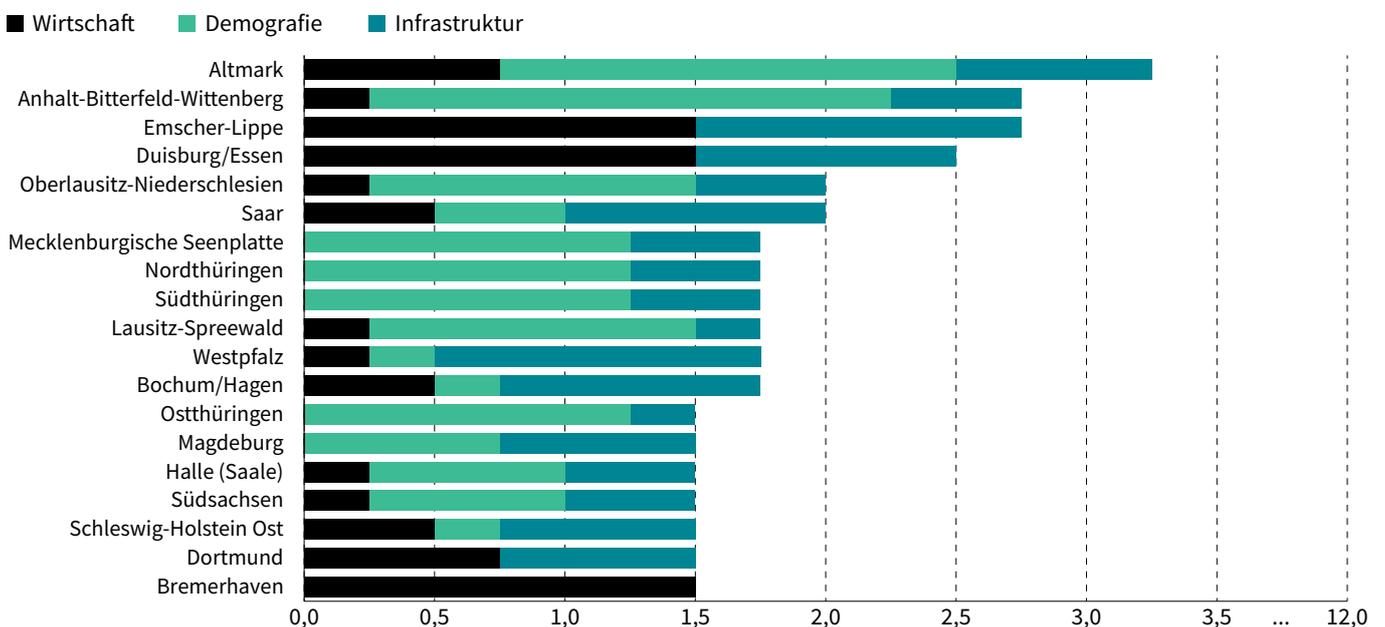
4. Netzausbau: Durch ein besseres Schienennetz könnten mehr Gemeinden an die Metropolen angebunden werden, was diese Kommunen attraktiver macht und die Großstädte entlastet. Darüber hinaus ist der Breitbandausbau entscheidend – nicht nur für Unternehmen, sondern zunehmend auch für private Haushalte ist er ein zentraler Standortfaktor.

IW-Studie

Michael Hüther, Jens Südekum, Michael Voigtländer (Hrsg.): Die Zukunft der Regionen in Deutschland – Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit
iwkoeln.de/regionen
 Als externe Wissenschaftler an der Studie beteiligt waren Peter Dehne (Hochschule Neubrandenburg), Rolf G. Heinze (Ruhr-Universität Bochum), Jens Südekum (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf), Wolfgang Kahl und Jacqueline Lorenzen (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg).

Die Regionen mit den größten Problemen

Die Analyse der 96 deutschen Raumordnungsregionen nutzt für die drei Bereiche Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur je vier Indikatoren. Das Ranking bewertet die jeweilige Ausgangssituation sowie die Entwicklung des entsprechenden Indikators anhand von zwei Kennzahlen (Durchschnitt und Relation zum Trend). Weist eine Region bei allen drei Kriterien eine stark nachteilige Positionierung oder Entwicklung auf, wurde der Wert 1 vergeben. 0,5 Punkte gab es, wenn nur zwei Kriterien erfüllt wurden, und 0,25 bei lediglich einem erfüllten Kriterium. Dieses Verfahren wurde auf alle zwölf Indikatoren angewandt. Die Abbildung stellt die jeweils addierten Punkte für alle drei Bereiche dar.



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft © 2019 IW Medien / iwd

Interview. **Jens Südekum** ist Professor für Internationale Volkswirtschaftslehre am Düssel-dorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE) der Heinrich-Heine-Universität. Zusammen mit dem IW hat er die rund 300 Seiten starke Studie „Die Zukunft der Regionen in Deutschland“ herausgegeben. Der iwd sprach mit ihm über zentrale Befunde der Studie und Ableitungen für die Politik.



Foto: IW

„Wir brauchen flächendeckend eine exzellente Infrastruktur“

Deutschlands Wirtschaft lebt vom Mittelstand, also von vielen Hidden Champions, die in ihrer Nische Weltmarktführer sind. Ist dieses Geschäftsmodell in Gefahr?

Zumindest kommt es aus zwei Richtungen unter Druck: erstens international durch die USA und China. Denn auch, wenn sich die Wirtschaft dort bislang eher mit anderen Themen wie künstlicher Intelligenz beschäftigt hat, drängt sie jetzt auch in den sogenannten B2B-Bereich, konzentriert sich also nicht länger auf die Zielgruppe der Konsumenten, sondern entdeckt andere Unternehmen als Kunden. Und hier liegt ja bislang klar der deutsche Fokus.

Zweitens gibt es national gewichtige Kräfte, die der Wirtschaft im ländlichen Raum zusetzen. Vor allem die Digitalisierung begünstigt Jobs in Dienstleistungsberufen, die sowohl ihre Kunden als auch ihre Arbeitskräfte hauptsächlich in den Städten finden. Im Gegenzug fallen manuelle, klassische Industrietätigkeiten weg. Menschen werden also weiterhin in die Städte ziehen; auf dem Land fehlen dann noch mehr Fachkräfte und die demografischen Probleme dort verstärken sich.

Dann wäre die Digitalisierung trotz Homeoffice und ähnlichen Arbeitsformen also doch kein Segen für ländliche Regionen?

Was ich gerade beschrieben habe, muss nicht Realität werden. Es ist ein pessimistisches Szenario. Homeoffice kann natürlich dabei helfen, dass das Landleben an Attraktivität gewinnt. Wir registrieren ja schon, dass Familien zumindest aus den Innenstädten der Metro-

polen wegziehen, weil es ihnen zu teuer, zu laut und zu beengt ist.

Auch das „Re-Shoring“ bietet Chancen für den ländlichen Raum: Wenn Roboter vollautomatisch Schuhe fertigen, dann können sie das für den deutschen und europäischen Markt statt in Vietnam auch in der bayerischen Provinz tun – zusammen mit wenigen Experten für Steuerung und Wartung der Maschinen oder Roboter.

Die Politik hat maßgeblich Einfluss darauf, welches Szenario Realität wird. Doch eines ist klar: Für das optimistische Szenario brauchen wir deutschlandweit eine exzellente Infrastruktur.

Haben Sie mit Blick auf die Studienergebnisse ein Patentrezept für die Regierung, wie sie schnellstmöglich clevere Regionalpolitik betreiben kann?

Ein Patentrezept ist immer schwierig. Aber es ist sehr gut, dass die Regionalpolitik ganz oben auf der Agenda in Berlin steht – mit der Kommission für gleichwertige Lebensverhältnisse beispielsweise und mit einem Aktionsplan von gleich drei Ministerien.

Der Politik muss immer klar sein: Regionalpolitik gibt es nicht umsonst. Aber makroökonomisch betrachtet ist jetzt dank der niedrigen Zinsen der bestmögliche Zeitpunkt für entsprechende Investitionen.



Das vollständige Interview mit weiteren Aspekten – beispielsweise zum großen Investitionsstau in den Kommunen oder zur Bewertung der bisherigen Regionalpolitik im Ruhrgebiet – finden Sie unter [iwd.de/interview-regionalstudie](https://www.iwd.de/interview-regionalstudie).