

// Prof. Dr. Sebastian Siegloch (ZEW und Uni Mannheim),
Dr. Martin Ungerer (ZEW), Frederick Zadow (ZEW und Uni Mannheim)

Regionale Ungleichheit in Deutschland: Handlungsbedarf bei öffentlichen Dienstleistungen¹

Die „Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ist erklärtes Ziel deutscher Regionalpolitik. Betrachtet man den wohl gängigsten Indikator zur Messung des Wohlstands, das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, so zeigt sich für das Jahr 2017 ein hohes Ausmaß an Ungleichheit. Der Westen Deutschlands ist wirtschaftlich immer noch deutlich stärker als der Osten. Dieser Unterschied spiegelt sich auch in der Lebenserwartung wider, im Süden Deutschlands leben die Menschen deutlich länger als im Norden. Ein Trend zur Angleichung der Lebensverhältnisse ist nicht zu erkennen. Die regionale Ungleichheit bei Bruttoinlandsprodukt und Arbeitslosigkeit bleibt konstant auf hohem Niveau und bei kommunalen, öffentlichen Dienstleistungen, die Bürger/innen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen, geht die Schere zwischen den Kreisen Deutschlands seit 2010 stark auseinander. Verschärfend kommt hinzu, dass einige Regionen gleich in mehreren Wohlstandsdimension vergleichsweise schlecht abschneiden. So sind vor allem Regionen in Westdeutschland von hoher Arbeitslosigkeit und hoher kommunaler Verschuldung betroffen. Dies deutet auf die Vielschichtigkeit des Problems regionaler Ungleichheit hin, welche nicht einfach durch ein Ost-West oder Stadt-Land Gefälle zu erklären ist. Zur dieser ungünstigen Ausgangslage ist seit Anfang 2020 erschwerend die globale Pandemie hinzugekommen, welche die regionale Ungleichheit nochmals verschärft hat.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

- Unternehmen in strukturschwachen Regionen sollten über gezielte transformatorische Regionalpolitik, insbesondere durch Zuschüsse zu Investitionen gestärkt werden“
- Die regionale öffentliche Investitionstätigkeit in strukturschwachen Regionen sollte – auch im Nachgang der Corona-Krise – gestärkt werden, um der Ungleichheit in den öffentlichen Dienstleistungen entgegen zu wirken. Hier sind vor allem die Länder in der Pflicht.
- Eine Restrukturierung der kommunalen Einnahmen ist angebracht, um die kommunale Einnahmenseite weniger konjunkturabhängig zu machen.

¹ Dieser Policy Brief ist als Teil des Projektes „Regional Inequality in Germany: Assessment, Drivers, Consequences“ in Kooperation mit der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft entstanden. Das Projekt wird von der Leibniz Gemeinschaft im Rahmen des Leibniz-Wettbewerbs gefördert.

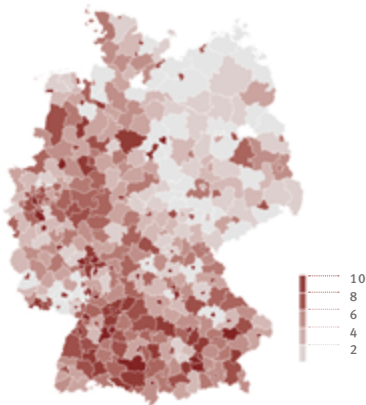
Die Reduktion regionaler Ungleichheiten ist nicht erst seit der Einsetzung der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ durch die Bundesregierung im Sommer 2018 ein Ziel deutscher Regionalpolitik. Diese politische Vorgabe zielt nicht nur auf ökonomische Kenngrößen wie das Bruttoinlandsprodukt oder die Entwicklung am Arbeitsmarkt ab, sondern umfasst auch öffentliche, soziale und kulturelle Dienstleistungen, die Bürger/innen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen.

Betrachtet man den wohl gängigsten Indikator zur Messung des Wohlstands, das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, so zeigt sich für das Jahr 2017 ein hohes Ausmaß der Ungleichheit (vgl. Abbildung 1a). Der Westen Deutschlands ist wirtschaftlich stärker, insbesondere in kreisfreien Städten. Gleichzeitig gibt es in Baden-Württemberg und Bayern eine Vielzahl wirtschaftsstarker ländlicher Kreise. Allerdings ist das Bruttoinlandsprodukt als (regionales) Wohlstandsmaß umstritten. Neben Messproblemen blendet es wichtige Dimensionen der Lebensqualität aus. Abbildung 1b zeigt daher alternativ die regionale Verteilung der mittleren Lebenserwartung, ein Maß, das auch gesundheitliche und gesellschaftliche Unterschiede berücksichtigt. Auch hier zeigt sich ein markanter Ost-West-Unterschied. Im Vergleich zum BIP stechen dabei der Osten Bayerns sowie Teile des Ruhrgebiets und des Saarlands mit einer durchschnittlich niedrigeren Lebenserwartung heraus.

ABBILDUNG 1A:

BIP PRO KOPF IM JAHR 2017

BIP PRO KOPF (DEZILE)

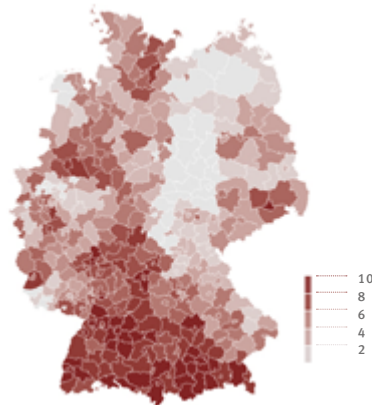


Quelle: Eigene Berechnung des ZEW auf Basis von Daten der Statistischen Ämter der Länder (2020) sowie INKAR (2020)

ABBILDUNG 1B:

MITTLERE LEBENS- ERWARTUNG VON FRAUEN

LEBENSERWARTUNG FRAUEN (DEZILE)

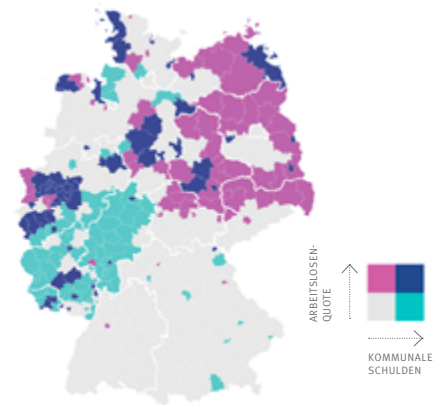


Quelle: Eigene Berechnung des ZEW auf Basis von Daten der Statistischen Ämter der Länder (2020) sowie INKAR (2020)

ABBILDUNG 1C:

MULTIDIMENSIONALE UNGLEICHHEIT

ARBEITSLOSENQUOTE & KOMMUNALE VERSCHULDUNG



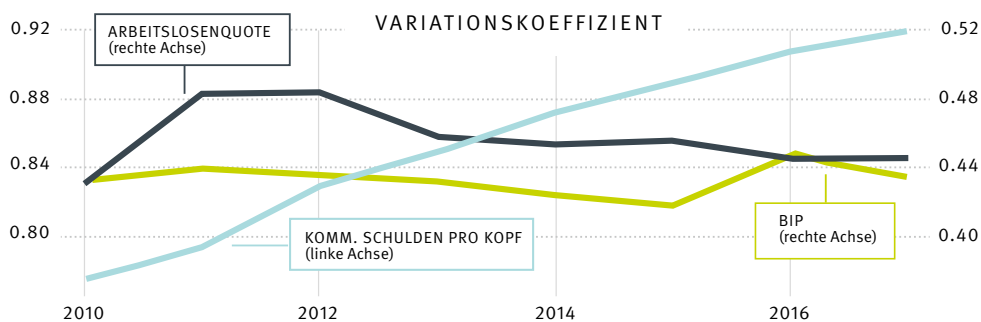
Die Farben Lila und Türkis (Nicht-Erwerbstätigen-Quote und kommunale Verschuldung pro Kopf) geben den Anteil der Kreise an, die in den oberen 33% liegen. Dunkelblau gefärbte Kreise sind in beiden Indikatoren auffällig

Quelle: Eigene Berechnungen des ZEW auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit (2020) und INKAR (2020)

Betrachtet man die Entwicklung der regionalen Ungleichheit über die Zeit, ist kein Trend zur Angleichung der Lebensverhältnisse zu erkennen. Im Gegenteil: Die Ungleichheit in Deutschland bleibt bestehen oder verschärft sich sogar. Abbildung 2 zeigt exemplarisch, dass die regionale Ungleichheit gemessen an BIP und Arbeitslosenquote über diesen Zeitraum annähernd konstant ist. Weiterhin zeigt die Abbildung, wie sich regionale Disparitäten bei Menge und Qualität öffentlicher Dienstleistungen entwickelt, gemessen an der kommunalen Verschuldungsquote. Da Kommunen eine wichtige Rolle bei öffentlichen Dienstleistungen übernehmen und ihre Verschuldung finanzielle Spielräume einschränkt, ist die kommunale Pro-Kopf-Verschuldung ein gängiges Maß für Ungleichheit in der sozialen und kulturell-gesellschaftlichen Teilhabe². Es zeigt sich ein sehr starker Anstieg der regionalen Ungleichheit bei der Pro-Kopf-Verschuldung.

Kommunale Pro-Kopf-Verschuldung als Maß für Ungleichheit

ABBILDUNG 2: ENTWICKLUNG DER REGIONALEN UNGLEICHHEIT VON AUSGEWÄHLTEN INDIKATOREN AUF KREISEBENE ÜBER ZEIT



Quelle: Eigene Berechnung des ZEW auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit (2020) und der Statistischen Ämter der Länder (2020). Als Ungleichheitsmaß wird der Variationskoeffizient verwendet, der die jährliche Standardabweichung des Indikators zwischen den Kreisen ins Verhältnis zum Jahresdurchschnitt setzt.

Besonders gravierend ist die Situation, wenn Regionen in verschiedenen Dimensionen gleichzeitig schlecht abschneiden. Eine gemeinsame Betrachtung für die Jahre 2017/2018 der wirtschaftlichen Lage (gemessen an der Arbeitslosenquote) sowie der Versorgung mit öffentlichen Gütern (kommunale Verschuldung pro Kopf) zeigt hier ein differenziertes Bild zum bisherigen West-Ost-Gefälle. Abbildung 1c zeigt, welche Kreise in beiden Faktoren separat sowie gemeinsam zu den schwächsten 33 Prozent gehören. Eine hohe Verschuldung der kommunalen Haushalte ist ein Problem in vielen westdeutschen Kreisen, insbesondere in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Von hoher Arbeitslosigkeit sind vor allem der Osten Deutschlands, Nordrhein-Westfalen – und hier insbesondere das Ruhrgebiet – und ländliche Regionen in Niedersachsen betroffen. In beiden Dimensionen auffällig sind hauptsächlich Regionen in Nordrhein-Westfalen und im Süden Niedersachsens. Gleichzeitig sieht man in Ostdeutschland kaum das doppelte Problem einer schwierigen Haushaltssituation und einer hohen Arbeitslosigkeit.

Zu dieser ungünstigen Ausgangslage ist seit Anfang 2020 erschwerend die globale Pandemie hinzugekommen. Eine Studie des ZEW und des Difu-Instituts³ aus dem Jahr 2020 zeigt, dass die Corona-Krise die regionale Ungleichheit nochmals verschärft hat. So sind einige strukturschwache

Nordrhein-Westfalen und der Süden Niedersachsens schneiden in mehreren Dimensionen schlecht ab

Corona-Pandemie verschärft regionale Ungleichheit

² Alternative regionale Maße der Daseinsvorsorge werden zum Beispiel vom ZEW und der Universität Göttingen in der Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung diskutiert (Teil B, Kapitel IV).

³ <https://www.zew.de/publikationen/kommunale-antworten-auf-die-globale-corona-krise-finanzen-innovationskraft-und-lebensqualitaet-verbessern>

che Regionen mit geringer ökonomischer Widerstandsfähigkeit besonders von den Folgen der Pandemie betroffen. Es ist davon auszugehen, dass hier zusätzliche staatliche Unterstützung von Seiten des Bundes und der Länder nötig ist, um zu verhindern, dass die prekäre kommunale Haushaltslage zu einem Rückgang der kommunalen Investitionen führt, der mittelfristig die lokale Produktivität weiter verschlechtern würde. Aber nicht nur die Produktivität ist ein entscheidender Faktor. Das Ziel müssen resilientere und auf Krisenvorsorge ausgerichtete Strukturen sein – soziale, ökonomische und ökologische Dimensionen sind gleichwertig einzubeziehen.

Die Stärkung der regionalen Investitionstätigkeit ist dabei eine wichtige Komponente und deckt sich mit den Empfehlungen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Insbesondere ist es zentral, dadurch die krisenanfälligen und kaum resilient wirkenden kommunalen Finanzen zu stärken, um öffentliche Dienstleistungen in ländlichen und strukturschwachen Regionen zu erhöhen und diese als Lebensraum attraktiv zu machen. Die Politik sollte hier zweigleisig fahren: Zum einen ist es wichtig, notwendige öffentliche Investitionen konsequent anzugehen. Zum anderen sollten Unternehmen in strukturschwachen Regionen über gezielte Regionalpolitik gestärkt werden. Ein aktuelles ZEW-Forschungspapier⁴ zeigt, dass regionale Subventionsprogramme wie die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) zielgenau, effizient und kosteneffektiv die lokale Wirtschaft stützen und einem weiteren Anstieg der regionalen Ungleichheit entgegenwirken können. Die Politik sollte dies berücksichtigen und bestehende Regionalförderungs-Programme ausweiten oder neu auflegen. Möglich wäre, parallel zur Städtebauförderung ein regionales Förderprogramm „Verbesserung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der regionalen Resilienz“ aufzulegen (vgl. ARL 2021: 11) Außerdem sollte der starken regionalen Divergenz bei der kommunalen Verschuldung entgegengewirkt werden. Eine Restrukturierung der kommunalen Einnahmen ist angebracht, damit diese weniger konjunkturabhängig werden. Zu prüfen ist hierbei, ob eine Setzung von Mindeststandards der Daseinsvorsorge mit den Instrumenten des kommunalen Finanzausgleichs umgesetzt werden könnte (ARL 2020: 5⁵). So könnte dem Wettbewerb um Investitionen eine stärkere Ausgleichskomponente entgegengestellt werden. Zu bedenken ist allerdings, dass auch strukturstarke Regionen ebenso spezifische Herausforderungen zu bewältigen haben. Daher sollte die Förderung strukturschwacher Räume nicht der ausschließliche Fokus sein.

Politik sollte regionale Investitionstätigkeit stärken

⁴ <https://www.zew.de/publikationen/direct-spillover-and-welfare-effects-of-regional-firm-subsidies>

⁵ <https://shop.arl-net.de/raumordnung.html>



ZEW policy brief

Autoren: Prof. Dr. Sebastian Sieglösch · sebastian.sieglösch@zew.de · Dr. Martin Ungerer · martin.ungerer@zew.de · Frederick Zadow · frederick.zadow@zew.de

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de · twitter.com/ZEW

Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Geschäftsführer: Thomas Kohl

Redaktionelle Verantwortung: Sabine Elbert · sabine.elbert@zew.de

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

ZEW

Leibniz
Leibniz
Gemeinschaft