

**Stefan Fina, Frank Osterhage, Jutta Rönsch,
Karsten Rusche, Stefan Siedentop,
Ralf Zimmer-Hegmann, Rainer Danielzyk**

Ungleiches Deutschland

Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019.
Karten, Indikatoren und wissenschaftliche
Handlungsempfehlungen

FÜR EIN BESSERES MORGEN

FÜR EIN BESSERES MORGEN

Ein Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung 2018–2020

Wachsende soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Polarisierung, Migration und Integration, die Klimakrise, Digitalisierung und Globalisierung, die ungewisse Zukunft der Europäischen Union – Deutschland steht vor tief greifenden Herausforderungen.

Auf diese muss die Soziale Demokratie überzeugende, fortschrittliche und zukunftsweisende Antworten geben. Mit dem Projekt „Für ein besseres Morgen“ entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung Vorschläge und Positionen für sechs zentrale Politikfelder:

- Demokratie
- Europa
- Digitalisierung
- Nachhaltigkeit
- Gleichstellung
- Integration

Gesamtkoordination

Dr. Andrä Gärber leitet die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Projektleitung

Severin Schmidt ist Referent für Sozialpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Kommunikation

Johannes Damian ist Referent für strategische Kommunikation dieses Projektes im Referat Kommunikation und Grundsatzfragen.

Die Autor_innen

Stefan Fina ist im Rahmen einer gemeinsamen Berufung der RWTH Aachen University und des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH Dortmund (ILS) Professor für Analyse und Monitoring urbaner Räume und leitet den Bereich Geoinformation und Monitoring am ILS.

Frank Osterhage ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) und dort in der Forschungsgruppe Mobilität und Raum tätig.

Jutta Rönsch ist Kartografin am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) mit Arbeitsschwerpunkten in der Visualisierung raumbezogener Daten und Prozesse. Frau Rönsch entwickelt hierfür Standards für die Karten- und Grafikgestaltung in der Stadtforschung.

Karsten Rusche arbeitet als Postdoktorand am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) und ist stellvertretender Leiter des Bereichs Geoinformation und Monitoring.

Stefan Siedentop ist Professor für Stadtentwicklung an der TU Dortmund und im Rahmen einer gemeinsamen Berufung Wissenschaftlicher Direktor am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS).

Ralf Zimmer-Hegmann leitet die Stabsstelle Transfer und Transformation am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) und ist zudem stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Sozialraum Stadt.

Rainer Danielzyk ist Universitätsprofessor in der Abteilung Raumordnung und Regionalentwicklung im Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover und leitet gegenwärtig die Geschäftsstelle der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) in Hannover.

Datenaufbereitung unter Mitarbeit von:

Christian Gerten, Julian Schmitz und **Pamela Sanwald** (ILS).

Für diese Publikation sind in der FES verantwortlich

Dr. Philipp Fink war Referent für Klima-, Umwelt-, Energie- und Strukturpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung und Leiter des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik. Ab dem 1. Juli 2019 leitet er das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung für die nordischen Länder in Stockholm.

Max Ostermayer ist Referent für Klima-, Umwelt-, Energie- und Strukturpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung und Leiter des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik.

Die interaktive Disparitätenkarte und weitere Informationen finden Sie hier:

www.fes.de/ungleiches-deutschland/

**Stefan Fina, Frank Osterhage, Jutta Rönsch, Karsten Rusche,
Stefan Siedentop, Ralf Zimmer-Hegmann, Rainer Danielzyk**

Ungleiches Deutschland

Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019.
Karten, Indikatoren und wissenschaftliche
Handlungsempfehlungen

Vorwort (FES)	3
1. AKTUELLE TRENDS DER RAUMENTWICKLUNG	4
2. DEUTSCHLAND HEUTE: STARK, SOLIDE, ARM	5
3. WOHLSTAND UND ARMUT	11
4. DIMENSIONEN DER UNGLEICHHEIT	14
4.1 Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsmarkt	14
4.2 Bildungs- und Lebenschancen	22
4.3 Wohlstand und Gesundheit	32
4.4 Staatliches Handeln und Partizipation	46
4.5 Binnenwanderungen	58
4.6 Der Pfad der Ungleichheit	67
5. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	69
5.1 Allgemeines	69
5.2 Gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken	69
5.3 „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ als Staatsziel im Grundgesetz verankern	70
5.4 Monitoring/Berichterstattung verbessern	70
5.5 Kommunale Ebene stärken	70
5.6 Regionalpolitik und Raumordnung erneuern und stärken	70
5.7 Erreichbarkeiten verbessern	71
5.8 Handlungsempfehlungen – clusterspezifisch	71
Anhang A: Dokumentation der Indikatoren	72
Anhang B: Wertebereiche der Indikatoren	74
Anhang C: Methodische Hinweise	75
Anhang D: Kartografische Umsetzung und Lesehilfe	76
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	78
Literaturverzeichnis	80

Weiterführende Informationen und interaktive Grafiken und
Karten zur Studie finden sich auch unter:
www.fes.de/ungleiches-deutschland/

Vorwort

Die räumliche Ungleichheit in Deutschland hat sich weiter verfestigt. Während einige Regionen boomen, drohen andere langfristig abgehängt zu werden – trotz gutem Wachstum und hoher Beschäftigung. Das zeigt die Studie „Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019“, die die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) im April 2019 veröffentlicht hat.

Die räumliche Betrachtung veranschaulicht eindrucksvoll: Wohlstand und Zukunftschancen sind nicht gleichmäßig über das Land verteilt. Eigentlich müssten wir nicht von einem, sondern von fünf Deutschlands sprechen. Neben den dynamischen Metropolen und dem starken Umland gibt es eine solide Mitte, aber auch ländliche und städtische Räume im andauernden Strukturwandel, so die Analyse des Teams der ILS-Forschung aus Dortmund unter Leitung von Prof. Dr. Stefan Fina und Prof. Dr. Stefan Siedentop.

Die Autor_innen haben für diese umfassende Studie eine Clusteranalyse durchgeführt, die auf einer ganzen Reihe von Indikatoren beruht. Dabei wurde auch klar, dass es zu einfach wäre, nur von Gewinner- und Verliererregionen zu sprechen. Für jeden der Cluster lassen sich sowohl Risiken als auch Chancen mit Blick auf die zukünftige Entwicklung identifizieren. Zum Beispiel verfügen die dynamischen Großstädte zwar über außergewöhnliche Verdienstmöglichkeiten. Gleichzeitig weisen sie eine hohe Kinder- und Altersarmut auf. Es bestehen also bereits Tendenzen zu sozialer Segregation und die Gefahr der Verdrängung von Haushalten mit niedrigerem Einkommen. Ein weiteres Beispiel: Während weite Landstriche in Ostdeutschland stark vom demografischen Wandel und Abwanderung betroffen sind, sind die Kommunen dort oft verhältnismäßig gering verschuldet. Sie könnten also potenziell in zukunftsrelevante Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge investieren.

Und genau hier gilt es anzusetzen: Ungleiches muss ungleich behandelt werden – damit das Geld auch da ankommt, wo es gebraucht wird. Dies ist eine der zentralen Botschaften des „Disparitätenberichts 2019“. Dafür werden neue Instrumente der Strukturpolitik benötigt und – allem voran – eine Stärkung der Kommunen. Diese müssen mit einer optimalen technischen Infrastruktur, mit ausreichenden Finanzmitteln und mit genügend Personal ausgestattet sein. Denn nur wenn der Staat in die Lage versetzt ist, all seinen Bürger_innen eine hochwertige Daseinsvorsorge zu bieten, kann Ungleichheit nachhaltig abgebaut und der Zusammenhalt in der Gesellschaft gestärkt werden.

Die vorliegende Publikation ergänzt den „Disparitätenbericht 2019“ und bietet einen umfassenden Überblick über die Indikatoren, die den Clusteranalysen zugrunde liegen, sowie darüber hinaus gehende räumliche Strukturdaten. Sie ergänzen das Bild von einem Land, das räumlich immer weiter auseinanderdriftet, um eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Kreise. Und sie gibt zusätzliche Handlungsempfehlungen. Im Rahmen des Projekts „Für ein besseres Morgen“ will die FES auf diese Weise einen Beitrag zur Debatte um Demokratie und gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland leisten.

JOHANNES DAMIAN

Referat Kommunikation und Grundsatzfragen der Friedrich-Ebert-Stiftung

PHILIPP FINK

Leitung Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung für die nordischen Länder in Stockholm

MAX OSTERMAYER

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

1

AKTUELLE TRENDS DER RAUMENTWICKLUNG

Deutschland geht es gut. Sehr gut. So oder so ähnlich werden von außen betrachtet die sozioökonomischen Trends und Perspektiven in Deutschland seit vielen Jahren wahrgenommen, vor allem im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten der EU. Mit Blick auf die vorliegenden Ergebnisse, die im Rahmen dieser Studie am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) erarbeitet wurden, müsste man mit aller Deutlichkeit ergänzen: Deutschland geht es im Durchschnitt gut, mit zunehmend ungleichen Verhältnissen:

- Die Arbeitslosigkeit geht zwar zurück, die Wirtschaftszahlen sind positiv, die Lebenserwartung steigt. Gleichzeitig bestätigt sich aber die Persistenz der schwierigen Problemlagen in benachteiligten Regionen: von der kommunalen Verschuldung, schwerwiegenden Defiziten im Unterhalt und Ausbau der Infrastruktur bis hin zu einer hohen Armutsgefährdung für Kinder und ältere Menschen. Das ist auch deshalb bedenklich, weil im politischen Diskurs der vergangenen Jahre doch deutlich wurde, wie wichtig Themen wie Breitbandausbau, Bildung oder die Konsolidierung der Kommunalfinanzen für die Zukunftsperspektiven von Regionen und ihren Einwohner_innen sind.
- In den wirtschaftlich erfolgreichen Regionen werden zunehmend Überlastungserscheinungen der Infrastruktur und auf dem Wohnungsmarkt zur Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Trennlinie zwischen den Menschen, die eine hohe Lebensqualität für sich in Anspruch nehmen können, und den Ausgeschlossenen, „exkludierten“ Bevölkerungsgruppen wirkt zunehmend sozial selektiv: zwischen den Regionen und ganz besonders in den beliebtesten Großstädten und ihren Einzugsbereichen. In der Konsequenz können auch Haushalte der Mittelschicht in Bedrängnis geraten. Soziale Abstiegsängste werden so zum gesellschaftlichen Problem.
- Das beherrschende Thema der vergangenen Jahre, die Zuwanderung aus dem Ausland nach Deutschland, trifft auf die angespannten Wohnungsmärkte prosperierender Städte. Aktuelle Wanderungsdaten zeigen, dass diese „Schwarmstädte“ weiterhin die beliebtesten Ziele von Zuwanderung sind, vor allem durch die Binnenwanderung junger Menschen in Ausbildung, Studium und Berufsstart. Im ungleichen Wettstreit zwischen Immobilienbranche und sozialer Wohnungspolitik schwinden die Bestände an bezahlbarem Wohnraum. Einkommensschwache Haushalte stehen vor schwierigen Perspektiven.
- Eine von der internationalen Zuwanderung erhoffte Stabilisierung schrumpfender ländlicher Regionen ist weitestgehend ausgeblieben und gelingt allenfalls dort, wo Beschäftigungsmöglichkeiten und andere Rahmenbedingungen Angebote machen. Folglich ist auch der aktuelle Bedarf nach mehr Wohnraum in den Ballungsräumen das Ergebnis einer Strukturpolitik, die keinen Ausgleich zwischen ungleichen Arbeitsmarkt- und Lebenschancen zu leisten vermag.
- Viele Problemlagen hängen voneinander ab, bedingen sich gegenseitig. Deshalb zeigt die vorliegende Studie in einer zusammenfassenden „Disparitätenkarte“ auf, wo Mehrfachbelastungen auftreten. Gunst- und Ungunstlagen werden mithilfe ausgewählter Indikatoren charakterisiert. Dabei wird deutlich, dass ländliche Räume im Osten Deutschlands, in manchen peripheren Lagen Westdeutschlands, aber auch altindustrielle Regionen weiterhin große Problemlagen und Konflikte zu bewältigen haben.

Neu sind diese Erkenntnisse nicht. Die verstrichene Zeit, in der im konjunkturellen Hoch der vergangenen Jahre kein wirksames Gegensteuern gelang, stimmt daher besonders bedenklich: Die allgemein prognostizierte Dämpfung der Wirtschaftsentwicklung für die nächsten Jahre wird es nicht einfacher machen, die Weichen für eine ausgleichende Struktur- und Sozialpolitik mit Weitblick und Durchsetzungskraft zu stellen (Ernst & Young GmbH 2018, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2018). Die Handlungsempfehlungen dieses Berichts sind ein mahrender Auftrag an die Politik, aber auch an Akteur_innen aus Wirtschaft und Gesellschaft, entsprechende Konzepte weiterzuentwickeln und umzusetzen (Ragnitz et al. 2014, Bauer et al. 2017) – aus Gründen der Gerechtigkeit, aber auch ganz pragmatisch als Rückbesinnung auf den sozialen Frieden im Land.

2

DEUTSCHLAND HEUTE: STARK, SOLIDE, ARM

Die Stärken und Schwächen der Raumstruktur sind vielschichtig und lassen sich mit einzelnen Kennziffern veranschaulichen. Sie stehen repräsentativ für verschiedene Themenbereiche. Ungleiche Entwicklungen im Land werden damit greifbar und für die Untersuchungsräume vergleichbar. Aber was bedeuten die einzelnen Ergebnisse in der Zusammenschau? Wo verdichten sich mehrere ungünstige Lagefaktoren zu Problemkomplexen? Auf welche Räume sollte sich Strukturpolitik künftig konzentrieren? Um diese Fragen zu beantworten, wurde eine Clusteranalyse mit ausgewählten repräsentativen Kennziffern (Indikatoren) durchgeführt, die der Betrachtung einzelner Themenfelder vorangestellt ist. Dabei werden die kreisfreien Städte und Landkreise in fünf Raumtypen mit ähnlichen Werteausprägungen von Indikatoren¹ überführt, die mit Expert_innen des Arbeitskreises Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung ausgewählt wurden:

1. **Anteil hoch qualifizierter Beschäftigter** (*Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsmarkt*): Bildung und Qualifikation sind wesentliche Zugangsvoraussetzungen für den Arbeitsmarkt, besonders für lukrative und zukunftsorientierte Beschäftigungsverhältnisse. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Hochschulabschluss (am Wohnort) trifft eine Aussage darüber, in welchem Maße die Nachfrage nach wissensintensiver Arbeit auf dem Arbeitsmarkt auf entsprechend ausgebildete Arbeitskräfte trifft. Umso höher der Anteil, desto besser die aktuelle Arbeitsmarktstruktur und desto besser die Zukunftsperspektiven für qualifizierte Beschäftigte und Unternehmen.
2. **Altersarmut, Kinderarmut** (*Bildungs- und Lebenschancen*): „Armut ist keine Schande“, so das Sprichwort. Armut ist aber auf jeden Fall eine Belastung, für Kinder stellt sie zudem eine schwerwiegende Bürde für den späteren Bildungs- und Berufserfolg dar. In die Disparitätenkarte gehen die Anteile der Leistungsempfänger_innen bei Kindern und älteren Menschen ein. Sie geben das aktuelle Ausmaß von Armut in einer Untersuchungsregion und die Abhängigkeit von staatlichen Leistungen der Grundsicherung wieder.
3. **Lebenserwartung, Erreichbarkeit von Hausärzt_innen, Bruttogehälter** (*Wohlstand und Gesundheit*): Die Lebenserwartung gilt als Ergebnis einer gesunden Le-

bensführung, die stark vom Bildungsstand, Einkommen und von der sozialen Lage abhängt. Die Erreichbarkeit von Hausärzt_innen gibt Auskunft über die medizinische Grundversorgung. Sie repräsentiert die Ausstattung einer Region mit Einrichtungen, die sich nachfrageorientiert entwickeln. Die Versorgungslage wird dort zum Problem, wo sich Einrichtungen aus Wirtschaftlichkeitserwägungen zurückziehen. Die mittleren Bruttogehälter am Wohnort (Median) zeigen die Einkommensmöglichkeiten durch Erwerbstätigkeit auf einem Arbeitsmarkt an. Die Angabe nach dem Wohnort schärft die Aussage dieses Indikators für die Einkommen von Berufspendler_innen.

4. **Kommunale Schulden, Wahlbeteiligung, Breitbandanschluss** (*staatliches Handeln und Partizipation*): Hohe Schuldenstände behindern Kommunen beim Unterhalt und Ausbau sowohl technischer wie sozialer Infrastruktur. Betroffene Bürger_innen sind entsprechenden Defiziten ausgesetzt, Verwaltungshandeln wird erschwert, der Handlungsspielraum zur Verbesserung der Rahmenbedingungen reduziert. Geringe Wahlbeteiligungen können eine Folgereaktion sein, die unter anderem als Ausdruck einer Vertrauenskrise in staatliches Handeln gelten. Ein Beispiel für die Zusammenhänge zwischen staatlichem Handeln, der Qualität von Infrastruktur und den Teilhabemöglichkeiten der Bevölkerung ist der Breitbandausbau. Das Versprechen, Internetzugang für alle bereitzustellen, gilt als Chance für den Abbau von Disparitäten (zum Beispiel durch ortsungebundene Erwerbsmöglichkeiten).
5. **Gesamtwanderungssaldo** (*Binnenwanderungen*): Das Wanderungsverhalten der Bevölkerung lässt sich mit der Bilanz aus Zuzügen und Fortzügen messen. Es gilt als Ausdruck von Wohnstandortpräferenzen und damit als Einschätzung der Menschen zu erwünschten Lebensbedingungen. Verzerrt werden diese Zahlen von der staatlich gesteuerten Flüchtlingszuwanderung im Beobachtungszeitraum. Bei der Auswertung von Wanderungsdaten für diese Studie wurden deshalb Staatsangehörigkeiten mit einem hohen Anteil an Schutzsuchenden nicht berücksichtigt.

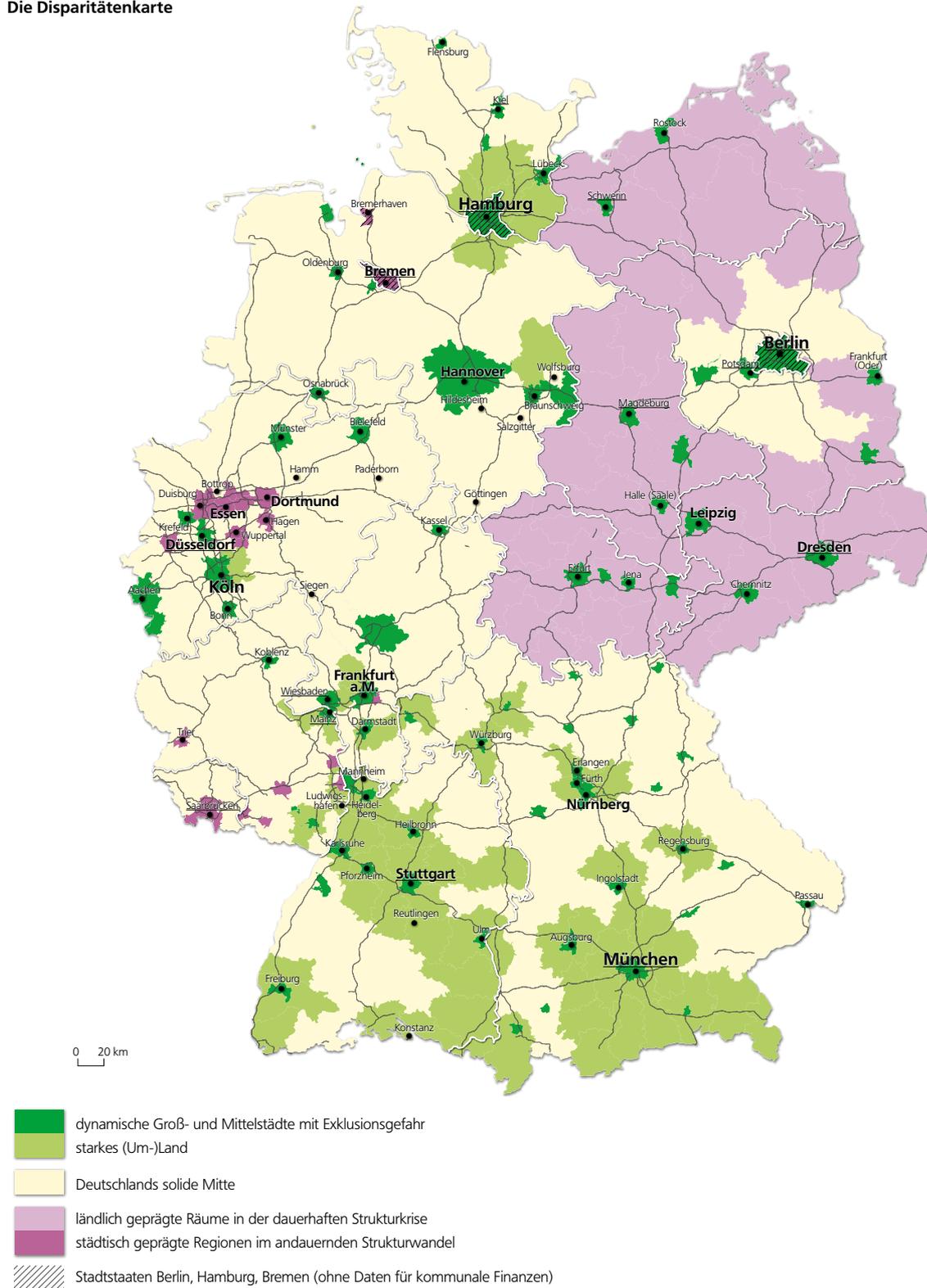
Abbildung 1 zeigt das Ergebnis dieser Auswertung als Gesamtkarte. Für die Interpretation wurden die einzelnen räumlichen Cluster mit „sprechenden“ Namen versehen und in Tabelle 1 mit einer zusammenfassenden Darstellung der Indikatoren charakterisiert. Die verwendeten Symbole bewerten die Ausprägung der Indikatoren als Vorteile (starker Vorteil: ↑; Vorteil: ↗) beziehungsweise Nachteile (Nachteil: ↘; starker

¹ Fett gedruckt sind die Indikatorennamen und kursiv gesetzt die Themenbereiche.

Nachteil: ↓) im gesamtdeutschen Vergleich, das Symbol 0 steht für den Durchschnitt. So zeigt ein geringer Wert für Kinderarmut einen geringen Anteil an armutsgefährdeten Kindern an: Das ist ein Vorteil, der Pfeil zeigt nach oben. Bei kommunalen Schulden ist ein hoher Wert ein Nachteil, der Pfeil zeigt

nach unten. Die Indikatorenmittelwerte für jeden Raumtyp stehen in grauer Textfarbe in Klammern, sodass mit den Symbolen eine indicatorscharfe Einordnung der Clusterergebnisse möglich wird. Der Text greift diese Einordnung auf und ergänzt weitere charakteristische Merkmale.

Abbildung 1
Die Disparitätenkarte



Quelle: eigene Darstellung; Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Thünen-Institut, Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung, FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Bundesamt für Kartografie und Geodäsie, GeoBasis-DE/BKG 2018.

Tabelle 1

Raumtypen sozioökonomischer Disparitäten in Deutschland

Charakterisierung	Vor- oder Nachteil	räumliche Ausdehnung
<p>dynamische Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr (78 Kreise; 22,7 Mio. Einw.)</p> <p>Außergewöhnliche Verdienstmöglichkeiten auf zukunftsfähigen Arbeitsmärkten, eine herausragende Versorgungslage an Einrichtungen und Infrastruktur sowie eine durchschnittliche Beteiligung der Bürger_innen an Wahlen zeichnen die wirtschaftlichen Powerhäuser Deutschlands aus. Der/die durchschnittliche Einwohner_in ist besser versorgt als in den meisten anderen Regionen Deutschlands, steht aber in zunehmender Konkurrenz zu den vielen Menschen, die diese Lagevorteile ebenfalls schätzen und in die Großstädte drängen. Ressourcenschwache Haushalte, in denen vergleichsweise viele Kinder leben, sind zunehmend von Exklusion und Verdrängung bedroht. Mehr ältere Mitbürger_innen leben in Armut als in anderen Raumtypen. Indikatoren wie die Lebenserwartung und Schulden variieren stark. Sie liegen im Mittel dieses Raumtyps nahe des deutschlandweiten Durchschnitts.</p>	<p>HQ-Beschäftigte: ↑ (21,4 %) Altersarmut: ↘ (4,3 %) Kinderarmut: ↘ (18,0 %) Lebenserwartung: ↗ (80,6 J.) Erreichbarkeit Hausärzt_innen: ↗ (3,5 Min.) Gehälter: ↗ (3.213 EUR) kom. Schulden: 0 (1.585 EUR) Wahlbeteiligung: 0 (74,4 %) Breitband: ↑ (93,4 %) Wanderungen: ↗ (97,6 Personen je 100 Tsd. Einw.)</p>	
<p>starkes (Um-)Land (62 Kreise; 13,7 Mio. Einw.)</p> <p>Historisch gewachsene Lagevorteile und die Nähe zu den attraktivsten Arbeitsmärkten Deutschlands machen diese Gebietskulisse in Süddeutschland, aber auch im Umland prosperierender Großstädte Westdeutschlands, stark. Armutsgefährdung und Schuldenlast sind außerordentlich gering, Bruttogehälter, Lebenserwartung und Wahlbeteiligung deutschlandweit am höchsten. Kein Wunder, dass sehr viele Menschen in diese Regionen ziehen, auch wenn infrastrukturell (Breitbandanschluss, Hausärzt_innen) noch Luft nach oben ist. Die geringe Schuldenbelastung verleiht den Kommunen dieses Raumtyps vergleichsweise viel Handlungsspielraum, um die Infrastruktur zu modernisieren. Die Nähe zu großstädtischen Arbeitsmärkten und infrastrukturellen Angeboten ermöglicht eine hohe Lebensqualität, die im Pendlerland Deutschland allerdings ein hohes Maß an Mobilität voraussetzt.</p>	<p>HQ-Beschäftigte: 0 (15,8 %) Altersarmut: ↗ (1,9 %) Kinderarmut: ↑ (6,2 %) Lebenserwartung: ↑ (82,0 J.) Erreichbarkeit Hausärzt_innen: 0 (4,8 Min.) Gehälter: ↑ (3.534 EUR) kom. Schulden: ↑ (931 EUR) Wahlbeteiligung: ↑ (80,2 %) Breitband: 0 (82,3 %) Wanderungen: ↑ (197,7 Personen je 100 Tsd. Einw.)</p>	
<p>Deutschlands solide Mitte (187 Kreise; 32,8 Mio. Einw.)</p> <p>Der Durchschnittscluster Deutschlands ohne besondere Abweichungen vom Bundesmittel, mit einer Ausnahme: Der Anteil der hoch qualifizierten Beschäftigten ist hier im Bundesvergleich am geringsten. Die Perspektiven für die Erwerbstätigkeit der Zukunft könnten sich hier mit zunehmender Distanz zu den großstädtischen Arbeitsmärkten zum Risiko entwickeln. So zum Beispiel in Süddeutschland, wo sich dieser Raumtyp eher in den peripheren Lagen in Grenznähe zu Tschechien und Oberösterreich findet. In Westdeutschland ist er weitflächig verbreitet und umfasst ländlich und städtisch geprägte Räume, teilweise mit hohen Schuldenlasten. In Ostdeutschland beschränkt sich die solide Mitte auf die Pendlereinzugsbereiche Berlins, deren Zukunftsperspektiven sich durch die hohe Strahlkraft der Hauptstadt weiter verbessern dürften.</p>	<p>HQ-Beschäftigte: ↓ (10,2 %) Altersarmut: 0 (2,3 %) Kinderarmut: ↗ (10,4 %) Lebenserwartung: 0 (80,6 J.) Erreichbarkeit Hausärzt_innen: ↘ (5,7 Min.) Gehälter: 0 (3.183 EUR) kom. Schulden: ↘ (1.734 EUR) Wahlbeteiligung: ↗ (76,6 %) Breitband: ↘ (77,1 %) Wanderungen: 0 (-17,4 Personen je 100 Tsd. Einw.)</p>	
<p>ländlich geprägte Räume in der dauerhaften Strukturkrise (53 Kreise; 8,1 Mio. Einw.)</p> <p>Die ländlichen Räume ostdeutscher Landkreise sind weiterhin stark vom demografischen Wandel betroffen, die Bevölkerung schrumpft. Ausschlaggebend dürften die vergleichsweise schlechten Erwerbsmöglichkeiten sein. Geringe Einkommen und ein geringer Anteil hoch qualifizierter Beschäftigter sind die Konsequenz. Zudem entwickeln sich infrastrukturelle Maßnahmen nicht im erhofften Maß. Sinnbildlich dafür steht die stark unterdurchschnittliche Erreichbarkeit von Hausärzt_innen. Aber auch die drängende Aufgabe des Breitbandausbaus für den Zugang von Privathaushalten und Unternehmen zu zukunftsfähigem Internet (> 50 Mbit) kommt nicht entscheidend voran. Positiv ist, dass die Kommunen kaum verschuldet sind und durch den hohen Anteil an Frauen, die in der ehemaligen DDR durch Erwerbstätigkeit Rentenansprüche erworben haben, die Altersarmut deswegen (noch) gering ausfällt.</p>	<p>HQ-Beschäftigte: ↘ (10,5 %) Altersarmut: ↑ (0,9 %) Kinderarmut: 0 (15,5 %) Lebenserwartung: ↘ (79,8 J.) Erreichbarkeit Hausärzt_innen: ↘ (6,8 Min.) Gehälter: ↓ (2.464 EUR) kom. Schulden: ↗ (1.053 EUR) Wahlbeteiligung: ↘ (72,0 %) Breitband: ↓ (59,0 %) Wanderungen: ↘ (-213,4 Personen je 100 Tsd. Einw.)</p>	
<p>städtisch geprägte Regionen im andauernden Strukturwandel (22 Kreise; 5,4 Mio. Einw.)</p> <p>In diesem Raumtyp finden sich wenige altindustriell geprägte Kommunen im Ruhrgebiet, im Saarland und in Rheinland-Pfalz sowie Bremen und Bremerhaven. Die Armut von Kindern und älteren Mitbürger_innen ist besonders hoch, die Versorgungslage mit Einrichtungen der Gesundheitsversorgung allerdings hervorragend. Im Mittel aller dieser Städte verlassen deutlich mehr Menschen die Region als zuziehen, die Gehälter sind durchschnittlich. Die geringe Lebenserwartung und Wahlbeteiligung deuten auf persistente Problemlagen hin, die kommunalen Haushalte sind mit einer hohen Schuldenlast nur eingeschränkt handlungsfähig. Positive Impulse zur Bewältigung des Strukturwandels sind in Städten dann zu erwarten, wenn finanzielle Handlungsfähigkeit hergestellt wird, die Armutproblematik abgemildert und der Wegzug gestoppt werden kann.</p>	<p>HQ-Beschäftigte: ↗ (13,4 %) Altersarmut: ↓ (5,1 %) Kinderarmut: ↓ (27,2 %) Lebenserwartung: ↓ (79,5 J.) Erreichbarkeit Hausärzt_innen: ↑ (3,0 Min.) Gehälter: 0 (3.190 EUR) kom. Schulden: ↓ (6.373 EUR) Wahlbeteiligung: ↓ (71,8 %) Breitband: ↑ (93,1 %) Wanderungen: ↓ (-249,5 Personen je 100 Tsd. Einw.)</p>	

(starker Vorteil: ↑; Vorteil: ↗; Durchschnitt: 0; Nachteil: ↘; starker Nachteil: ↓; Abkürzungen: J. = Jahre, Tsd. = Tausend, Einw. = Einwohner_innen, kom. = kommunale, HQ = hoch qualifizierte)

RAUMTYPEN FÜR DIE STRUKTURPOLITIK

Die Disparitätenkarte (Abbildung 1) zeigt, dass Deutschland im Wesentlichen in fünf Raumtypen unterteilt werden kann. Dabei ist durchaus beabsichtigt, die in unterschiedlichen Grün- und Rottönen eingefärbten Raumtypen als städtisch und ländlich geprägte Untertypen bessergestellter beziehungsweise benachteiligter Regionen darzustellen.

1. **Deutschlands solide Mitte** (ockerfarben) bildet mit 32,8 Millionen Einwohner_innen (39,6 Prozent der Bevölkerung Deutschlands mit insgesamt 82,8 Millionen Einwohner_innen) und 187 Kreisen (46,5 Prozent der insgesamt 402 kreisfreien Städte und Landkreise) den mit Abstand größten Raumtyp mit vornehmlich durchschnittlichen Werten in den Indikatorausprägungen (siehe Tabelle 1).
2. Die bessergestellten Raumtypen der **dynamischen Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr** und das **starke (Um-)Land** (grün beziehungsweise hellgrün) bilden zusammen die Wohlstandsregionen Deutschlands mit Schwerpunkten im Süden, punktuell auch in erfolgreichen Städten und Stadtregionen im Westen und Norden des Landes sowie Berlin. Hier wurde in den vergangenen Jahren der Wettbewerbsvorsprung durch Investitionen in die Zukunft weiter ausgebaut, allerdings mit deutlichen Hinweisen auf eine zunehmende soziale Benachteiligung einkommensschwacher Haushalte in größeren Städten. Dieser als Exklusionsrisiko bezeichnete Trend wird maßgeblich durch steigende Lebenshaltungskosten ausgelöst und führt zu einem erhöhten Armutsrisiko. Gleichzeitig gibt es deutliche Hinweise auf Wanderungsbewegungen aus den Großstädten in das wohlhabende Umland, in dem das Armutsrisiko bei Weitem nicht so ausgeprägt ist. In der Konsequenz steigen auch die Lebenshaltungskosten im Umland. Die Mobilität der Menschen zwischen Umland und Kernstadt ist Voraussetzung für diesen Trend und belastet die Infrastruktur. In diesen beiden Raumtypen leben 36,4 Millionen Einwohner_innen (44,0 Prozent der Bevölkerung Deutschlands) in 140 kreisfreien Städten und Landkreisen (34,8 Prozent der Kreise).
3. Die benachteiligten Raumtypen setzen sich aus den **städtisch geprägten Regionen im andauernden Strukturwandel** und den überwiegend **ländlich geprägten Regionen in der dauerhaften Strukturkrise** zusammen (dunkelrot beziehungsweise rosa). Die Ursachen der Strukturprobleme sind unterschiedlich: Während die städtisch geprägten Regionen im Westen des Landes den Bedeutungsverlust altindustrieller Wirtschaftszweige (zum Beispiel Bergbau und Schwerindustrie) zu bewältigen haben, sind in den vornehmlich ländlich geprägten Regionen Ostdeutschlands die Nachwirkungen der deutschen Wiedervereinigung und des nachfolgenden Zusammenbruchs ganzer Wirtschaftszweige und Arbeitsmärkte der ehemaligen DDR zu spüren. Es ist trotz einiger vielversprechender Ansätze in diesen beiden Raumtypen bislang nicht gelungen, für die Breite der Gesellschaft neue Perspektiven insbesondere auf dem Arbeitsmarkt zu entwickeln. Insgesamt leben in diesen Regionen 13,6 Millionen Menschen (16,4 Prozent der Bevölkerung Deutschlands) in 75 Kreisen (18,7 Prozent der kreisfreien Städte und

Landkreise). Die Bevölkerungsentwicklung in den Raumtypen deutet darauf hin, dass die Bevölkerung beider Raumtypen in der Summe weiter abnehmen wird. Zusätzlich zur internationalen Wanderung drängt die Bevölkerung dieser Räume vornehmlich in die Raumtypen der dynamischen Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr und in das starke (Um-)Land.

Die Zusammenfassung dieser Raumtypen ist gut geeignet, um die sozioökonomischen Disparitäten übergreifend in ihrer Raumwirksamkeit zu erklären und zu bewerten. Zudem kann auf dieser Grundlage weiterverfolgt werden, wie strukturpolitische Maßnahmen auf die Raumtypen und einzelnen Kreise wirken. Tabelle 2 zeigt in diesem Zusammenhang die aktuellen Bandbreiten von Indikatorausprägungen mit den Namen der kreisfreien Städte beziehungsweise Landkreise, die die minimalen und maximalen Werte der Raumtypen je Indikator einnehmen. Damit wird deutlich, welche Kreise die Ränder der Raumtypen besetzen. So ist zum Beispiel die Armutsgefährdung von Kindern und älteren Mitbürger_innen ein generelles Problem von Großstädten, die Extremwerte zwischen den dynamischen Groß- und Mittelstädten mit Exklusionsgefahr und den städtisch geprägten Regionen im andauernden Strukturwandel liegen nicht weit auseinander (Kinderarmut: Halle an der Saale mit 31,9 Prozent beziehungsweise Gelsenkirchen mit 39,5 Prozent; Altersarmut: Frankfurt am Main mit 8,8 Prozent beziehungsweise Offenbach am Main mit 8,9 Prozent). Aus dieser Betrachtung wird ebenfalls deutlich, dass die Extremwerte von Kreisen besetzt werden, die sich an der Grenze zwischen zwei Raumtypen befinden. Ein solcher Grenzfall ist die Stadt Chemnitz. Insbesondere die vergleichsweise geringe kommunale Verschuldung und die geringe Altersarmut bewirken, dass Chemnitz dem Cluster der dynamischen Groß- und Mittelstädte zugeordnet wird, auch wenn einzelne Indikatoren geringere Werte im Vergleich zum Durchschnitt dieses Raumtyps aufzeigen (zum Beispiel Bruttogehälter und Breitbandanschluss). Tabelle 3 zeigt in diesem Zusammenhang einen Auszug aus einer Internetanwendung², die für diese Studie erstellt wurde und mit WebGIS-Funktionen die Möglichkeit bietet, die Indikatorausprägungen einzelner Städte und Landkreise im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und der Mittelwerte des Raumtyps aufzurufen. Zur Illustration der Clustereinordnung von Chemnitz wurden in der Tabelle die Werte für Berlin gegenübergestellt. Es wird deutlich, dass insbesondere die vergleichsweise niedrigen Armutsquoten in Chemnitz die Vorteile Berlins³ (zum Beispiel höherer Anteil hoch qualifizierter Beschäftigter, höhere Einkommen, bessere Breitbandversorgung, Wanderungsgewinne) kompensieren.

Aus diesem Blickwinkel sind die vorgestellten Raumtypen das Ergebnis des Zusammenwirkens von Indikatorausprägungen, die sich zu regionalen Mustern der Raumentwicklung verdichten lassen. Mehrere Benachteiligungen aus verschiedenen Themenbereichen führen zu räumlich vergleichbaren Bewer-

² Vgl. www.fes.de/ungleichesdeutschland/ (4.6.2019).

³ Anzumerken ist, dass Berlin über keine Vergleichswerte für kommunale Finanzen verfügt und deshalb in der Clusterbildung auf Grundlage einer Ähnlichkeitsprüfung der verfügbaren Werte den dynamischen Großstädten mit Exklusionsgefahr zugeordnet wurde.

Tabelle 2
Bandbreiten von Indikatorwerten in den einzelnen Raumtypen

Indikator	Wert	dynamische Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr	starkes (Um-)Land	Deutschlands solide Mitte	ländlich geprägte Räume in der dauerhaften Strukturkrise	städtisch geprägte Regionen im andauernden Strukturwandel
Anteil hoch qualifizierter Beschäftigter in Prozent	Minimum	6,9 (Delmenhorst)	9,4 (Berchtesgadener Land)	6,0 (Wittmund)	7,3 (Prignitz)	7,3 (Pirmasens)
	Maximum	44,1 (Heidelberg)	29,0 (München, Landkreis)	19,3 (Göttingen)	14,7 (Meißen)	20,1 (Bochum)
Altersarmut in Prozent aller älteren Einwohner_innen	Minimum	1,1 (Gera)	0,9 (Eichstätt)	0,7 (Märkisch-Oderland)	0,5 (Greiz)	3,2 (Remscheid)
	Maximum	8,8 (Frankfurt am Main)	2,8 (Lindau/Bodensee)	3,9 (Emden)	1,8 (Nordwestmecklenburg)	8,9 (Offenbach am Main)
Kinderarmut in Prozent aller Kinder	Minimum	8,1 (Ingolstadt)	2,0 (Pfaffenhofen an der Ilm)	2,5 (Unterallgäu)	7,5 (Eichsfeld)	13,5 (Trier, kreisfreie Stadt)
	Maximum	31,9 (Halle/Saale)	13,0 (Pinneberg)	24,7 (Salzgitter)	24,9 (Uckermark)	39,5 (Gelsenkirchen)
Lebenserwartung in Jahren	Minimum	78,0 (Flensburg)	80,9 (Nürnberger Land)	78,1 (Emden)	78,2 (Kyffhäuserkreis)	77,3 (Pirmasens)
	Maximum	83,0 (München, Landkreis)	83,4 (Starnberg)	82,2 (Offenbach)	81,4 (Saale-Holzland-Kreis)	80,8 (Offenbach am Main)
Erreichbarkeit von Hausärzt_innen in Pkw-Min.	Minimum	1,8 (München, Landeshauptstadt)	2,5 (Main-Taunus-Kreis)	2,8 (Solingen)	4,2 (Zwickau)	2,0 (Gelsenkirchen)
	Maximum	7,0 (Frankfurt/Oder)	7,7 (Oberallgäu)	10,5 (Emden)	11,2 (Ostprignitz Ruppin)	4,6 (Pirmasens)
Bruttogehälter am Wohnort in EUR	Minimum	2.423 (Gera)	2.942 (Berchtesgadener Land)	2.641 (Teltow-Fläming)	2.271 (Vorpommern-Rügen)	2.755 (Pirmasens)
	Maximum	4.169 (Erlangen)	4.126 (Main-Taunus-Kreis)	4.310 (Wolfsburg)	2.751 (Oder-Spree)	3.525 (Mülheim an der Ruhr)
kommunale Schulden in EUR je Einwohner_in	Minimum	0 (Dresden)	227 (Biberach)	21 (Wolfsburg)	382 (Hildburghausen)	4.190 (Dortmund)
	Maximum	5.755 (Mainz)	4.594 (Hochtaunus-kreis)	7.206 (Kusel)	2.367 (Mansfeld-Südharz)	9.998 (Pirmasens)
Wahlbeteiligung in Prozent	Minimum	65,7 (Brandenburg/Havel)	75,3 (Lörrach)	71,3 (Deggendorf)	64,4 (Salzlandkreis)	67,6 (Offenbach)
	Maximum	83,9 (München, Landkreis)	84,4 (Starnberg)	81,7 (Forchheim)	77,2 (Sächs. Schweiz/Osterzg.)	77,5 (Mülheim an der Ruhr)
Breitbandanschluss Haushalte in Prozent	Minimum	74 (Brandenburg/Havel)	58 (Breisgau-Hochschwarzwald)	36 (Eifelkreis Bitburg-Prüm)	31 (Jerichower Land)	80 (Saarbrücken, Regionalverband)
	Maximum	100 (Regensburg, Rosenheim)	96 (Hochtaunus-kreis)	98 (Speyer, Frankenthal/Pfalz)	87 (Suhl)	97 (Herne, Pirmasens, Gelsenkirchen)
Binnenwanderungssaldo je 100 Tsd. Einwohner_innen	Minimum	-593 (Frankfurt/Oder)	-147,3 (Aschaffenburg, Landkreis)	-937 (Göttingen, Landkreis)*	-638 (Suhl)	-864 (Offenbach am Main)
	Maximum	1.433 (Leipzig)	569 (Herzogtum Lauenburg)	959 (Havelland)	320 (Rostock, Landkreis)	85 (Mülheim an der Ruhr)

* Möglicher Sondereffekt des Grenzdurchgangslagers Friedland und der Kreisgebietsreform 2016.

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 3
Vergleich der Indiktorausprägungen für ausgewählte Kreise mit den Mittelwerten aller Kreise (Deutschland) und den Mittelwerten des entsprechenden Raumtyps

Indikator	hoch qualifiziert Beschäftigte (%)	Altersarmut (%)	Kinderarmut (%)	Lebenserwartung (J.)	Erreichbarkeit Hausärztinnen (Min.)	Bruttogehälter (EUR)	kom. Schulden (EUR)	Wahlbeteiligung (%)	Breitband (%)	Binnenwanderungen (je 100 Tsd. Ew.)
Deutschland	13,5	2,6	12,8	80,6	5,1	3.148	1.723	75,9	79,6	-1,1
dyn. Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr¹	21,4	4,3	18,0	80,6	3,5	3.213	1.585	74,4	93,4	97,6
Chemnitz, Stadt	21,1	1,6	18,8	80,7	2,9	2.654	814	75,1	80,0	-32
Berlin	28,4	6,1	29,4	80,7	2,1	3.100	k. A.	75,6	94,0	21,2

¹ Ohne die Werte für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, die aufgrund fehlender Daten für kommunale Schulden in der Clusterbildung nicht berücksichtigt wurden.
 Quelle: eigene Darstellung.

tungen historisch gewachsener Lebensbedingungen und den Zukunftschancen einer Region. Diese breit angelegte Herangehensweise ist hilfreich, um im politischen Raum Informationsgrundlagen für strukturpolitische Maßnahmen zu diskutieren. Sie muss aber nicht zwingend der Wahrnehmung der Bevölkerung vor Ort entsprechen: Kleinräumige Unterschiede innerhalb der Kommunen, aber auch die Einbeziehung von Indikatoren zu Zukunftsperspektiven, die den Lebensalltag der Menschen heute womöglich noch nicht maßgeblich beeinflussen, können abweichende Einschätzungen begründen. In diesem Zusammenhang liefert die Studie über die Betrachtungsmöglichkeit von Einzelindikatoren in der Internetanwendung ein hohes Maß an Transparenz. Interessierte Beobachter_innen können sich die Bewertungen im Einzelnen erschließen. Dennoch wurde mit Blick auf die aktuellen Ungleichheiten der Lebensverhältnisse, mit denen die Bevölkerung im Alltag konfrontiert ist, eine weitere Raumtypologie erstellt, die sich ausschließlich auf Wohlstands- und Armutsaspekte konzentriert. Dabei werden Armutsrisiken wie stark steigende Lebenshaltungskosten in die Betrachtung einbezogen. Auf dieser Grundlage beschreibt die nachfolgende Auswertung die heutigen Wohlstands- und Armutslagen in Deutschland in ihrer räumlichen Zusammenschau.

3

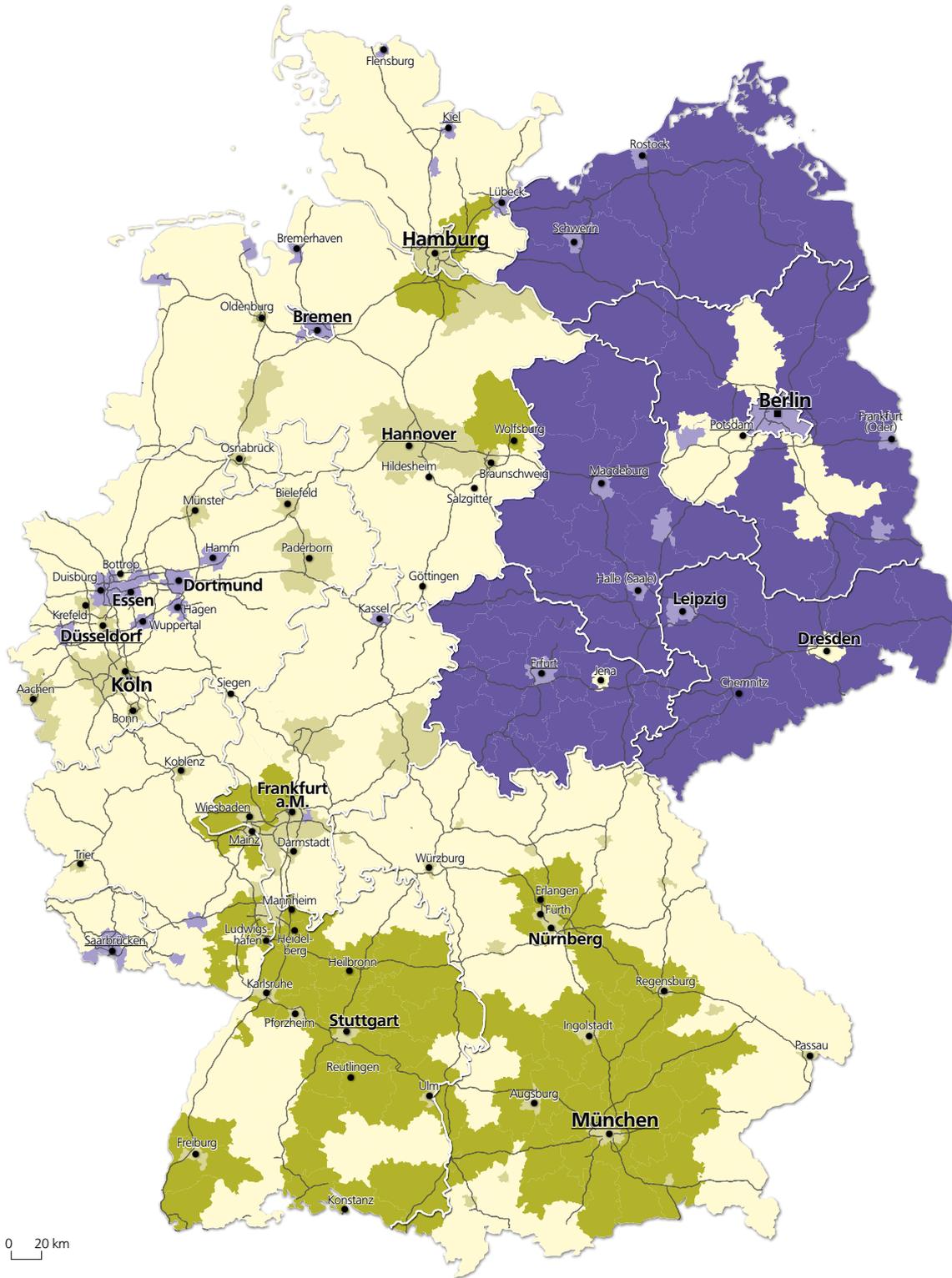
WOHLSTAND UND ARMUT

Deutschland ist gespalten, nicht nur in den Raumtypen. Die soziale Polarisierung findet sich zunehmend auch im städtischen Gefüge wieder, wo bevorzugte Lagen zunehmend besser verdienenden Schichten vorbehalten sind und parallel Menschen in benachteiligten Lagen verarmen. Davon betroffen sind vor allem ältere Menschen und Kinder in Haushalten mit geringen Einkommen. Das volle Ausmaß der Armutsgefährdung wird dort zum zentralen Zukunftsproblem, wo die Steigerung der Lebenshaltungskosten solche Haushalte besonders hart trifft. In der aktuellen Debatte steht die Mietpreisentwicklung im Mittelpunkt: Umso höher die Miete in einem Raum ansteigt, umso stärker ist das Exklusionsrisiko für einkommensschwache Haushalte.

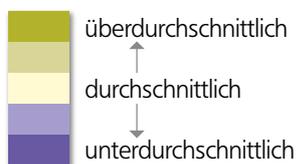
In diesem Zusammenhang wurde eine Auswertung vorgenommen, die auf die Ungleichverteilung von Wohlstand und Armut abzielt. Berücksichtigt wurden die Armutsquoten für ältere Mitbürger_innen und Kinder, die Bruttogehälter am Arbeitsort, das verfügbare Haushaltseinkommen (das heißt alle Einnahmen eines Haushalts unter Berücksichtigung von Transferleistungen und Abzügen) sowie die Mietpreisentwicklung als Indikator für die Entwicklung der Lebenshaltungskosten. Abbildung 2 zeigt die resultierenden Raumtypen dieser Betrachtung:

- Die in Blauviolett dargestellten Regionen sind die Problemlagen im bundesdeutschen Vergleich. In hellerem Blauviolett trifft dies auf altindustrielle Regionen im Strukturwandel (Ruhrgebiet, Saarland, Hafenstandorte) und zahlreiche Großstädte Ostdeutschlands zu. Bei vergleichsweise geringen Anstiegen der Wohnkosten ist hier Kinderarmut ein weit verbreitetes Problem, die Einkommen sind besonders gering.
- Die außerordentlich geringe Ausprägung von Altersarmut in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands (dunkleres Blauviolett) lässt sich wiederum durch die Rentenansprüche insbesondere von Frauen erklären, die häufiger erwerbstätig waren als Frauen der westdeutschen Bundesländer (siehe auch die Erläuterungen im Abschnitt „Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsmarkt“).
- In dunklerem Olivton sind die weitflächigen Wohlstandsregionen Süddeutschlands erkennbar, ergänzt durch einzelne Kreise in West- und Norddeutschland im Umland erfolgreicher Arbeitsmärkte und im Umkreis von Standorten wettbewerbsfähiger Industrien. In diesen Regionen sind die durchschnittlichen Einkommen hoch bis sehr hoch, die Altersarmut und Kinderarmut relativ gering, die Wohnkosten steigen allerdings stark an (siehe Tabelle 4).
- Im helleren Olivton sind wenige Kreise in Süd-, West- und Norddeutschland mit einer höheren Armutsquote für Kinder und ältere Mitbürger_innen erkennbar. Einkommen und Wohnkosten fallen hier etwas geringer als in den in dunklerem Oliv eingefärbten Regionen aus.
- Mittlere Bewertungen erfahren die Kreise und kreisfreien Städte im Gelbbeige-Farbtönen: Hier sind die meisten Indikatorausprägungen durchschnittlich, mit Ausnahme einer weniger starken Kinderarmut und einem geringeren Anstieg der Wohnkosten.

Abbildung 2
Wohlstand und Armut in Deutschland



Wohlstand in Deutschland



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Empirica, Geo-Basis-DE/BKG 2018.

Tabelle 4
Wohlstand in Deutschland

	Belastung durch Altersarmut	Belastung durch Kinderarmut	Bruttogehälter am Wohnort	Haushaltseinkommen	steigende Lebenshaltungskosten
Cluster 1	↗	↑	↑	↑	↓
Cluster 2	↓	↘	↗	↗	↘
Cluster 3	0	↗	0	0	0
Cluster 4	↘	↓	↘	↘	↗
Cluster 5	↑	0	↓	↓	↑

Symbole: starker Vorteil: ↑; Vorteil: ↗; Durchschnitt: 0; Nachteil: ↘; starker Nachteil: ↓

Quelle: eigene Darstellung;
Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

Diese Auswertung verdeutlicht das Wohlstandsgefälle in Deutschland in seinen Grundtendenzen: Dem weit verbreiteten Wohlstand in Süddeutschland stehen benachteiligte Lagen im Osten des Landes gegenüber, mit einer stabilen ländlichen Mitte in westdeutschen Regionen und um Berlin. Dieses Muster wird unterbrochen von den Verhältnissen in großstädtischen Lagen der westdeutschen Bundesländer, die in der Folge des industriellen Strukturwandels mit persistenten Armutsproblemen konfrontiert sind. Steigende Lebenshaltungskosten, hier repräsentiert durch die Mietpreisentwicklung im Bestand, erzeugen aber auch in den wirtschaftlich erfolgreichen Großstädten ein zunehmendes Armutsrisiko, das zu Exklusion und Verdrängung führen kann.

Die in diesem Abschnitt aufgeführten zusammenfassenden Betrachtungen machen deutlich, wo sich Einzelfaktoren zu räumlichen Mustern verdichten. Damit werden raumstrukturelle Unterschiede in einer generalisierenden Art und Weise deutlich, der Erklärungsgehalt der einzelnen Indikatoren aber zwangsläufig ausgeblendet. Um diesen Erklärungsgehalt und die dahinter liegenden raumstrukturellen Triebkräfte genauer zu verstehen, werden in den nachfolgenden Abschnitten Indikatoren im Detail beschrieben und interpretiert. Gegliedert sind diese Abschnitte nach den Themenbereichen Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Lebens- und Bildungschancen, Wohlstand und Gesundheit, staatliches Handeln und Partizipation sowie Wanderungsgeschehen.

Textbox 1
Methodenhinweise zu kleinräumigen Vertiefungen

Die Ausmaße kleinräumiger sozialräumlicher Disparitäten gehen in dieser Studie in den Mittelwerten von kreisfreien Städten und Landkreisen auf. Umso größer und – im sozialräumlichen Sinne – heterogener die Zuschnitte dieser Verwaltungseinheiten sind, umso stärker verbergen Durchschnittsangaben für den Raum die Streuung der vorkommenden Werte. Kleinräumige Vertiefungen auf der Ebene sogenannter Planungsräume sind dann notwendig – in Großstädten wie Berlin werden sie seit längerem durchgeführt (Klimeczek 2018: 350). Für 447 Planungsräume werden hier kleinräumig Indikatoren zu Themenbereichen wie dem Sozialstatus nach dem sogenannten Statusindex „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ erfasst und mit weiteren Themenbereichen zu Umweltbelastungen beispielsweise und der Wohnungsmarktsituation als Planungsgrundlage ressortübergreifend genutzt. Aber auch Landkreise in suburbanen Lagen Ostdeutschlands (zum Beispiel die Umlandkommunen Leipzigs) verbergen aufgrund ihrer Größe und Heterogenität die Breite an sozialen Lagen, die sich in den Räumen befinden. Durch die Gebietsreformen der 2000er Jahre sind hier Verwaltungseinheiten entstanden, in denen sich sehr heterogene sozialräumliche Prozesse abspielen können.

4

DIMENSIONEN DER UNGLEICHHEIT

4.1 WIRTSCHAFT, BESCHÄFTIGUNG UND ARBEITSMARKT

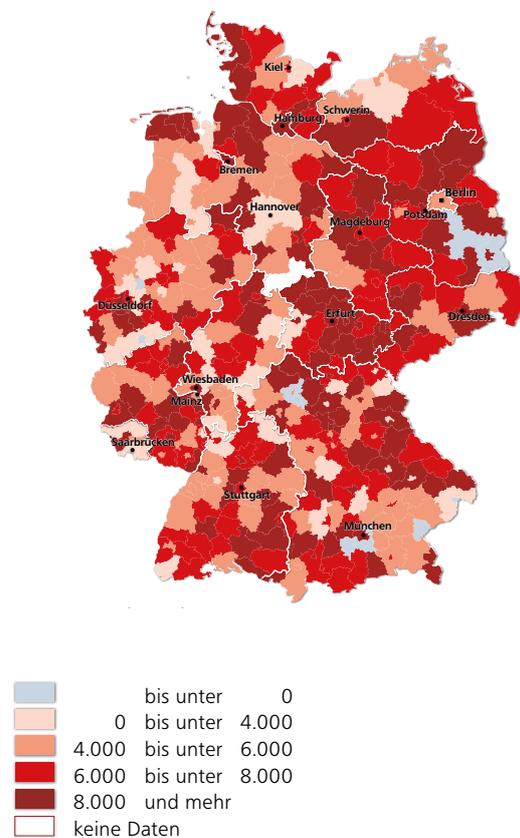
Einkommen aus der Erwerbstätigkeit zu erzielen ist eine entscheidende Bedingung für soziale Teilhabe, die Realisierung eigener Lebensentwürfe und die Vermeidung von Armutsrisiken, insbesondere im Alter. Die diesbezüglichen Angebote der regionalen Arbeitsmärkte weisen indes gravierende Disparitäten auf. So konnten die Wachstumsregionen im Süden des Landes ihre bereits länger eingenommene Spitzenposition weiter ausbauen. Dies äußert sich in einer höheren Produktivität, höheren Beschäftigungsquoten und in überdurchschnittlichen Arbeitsmarktangeboten in Zukunftsbranchen mit hoher Technologiekompetenz, Innovationskraft und globaler Vernetzung. Andere Regionen fallen dagegen in der Vorhaltung gut bezahlter und zukunftssicherer Beschäftigungsmöglichkeiten zurück. Im interregionalen Wettbewerb der Wirtschaftsentwicklung in Deutschland muss deshalb davon ausgegangen werden, dass sich wirtschaftliche Disparitäten auch zukünftig weiter verschärfen, selbst wenn sich punktuell Aufholprozesse in strukturschwachen Regionen nachweisen lassen (Berthold/Müller 2010).

4.1.1 BRUTTOINLANDSPRODUKT

Aussagekraft des Indikators

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist ein Standardmaß für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft. Es drückt den Wert aller im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen aus und misst somit die inländische Wertschöpfung. Um eine vergleichbare Basis für die unterschiedlich großen kreisfreien Städte und Landkreise zu schaffen, wird das BIP hier in Tsd. Euro je erwerbstätiger Person ausgewiesen. Dieser Indikator gilt als leicht zugängliches und international vergleichbares Maß für die Produktivität einer regionalen Ökonomie, auch wenn das BIP nicht immer am Arbeitsort eines Unternehmens verbucht wird. Dies trifft zum Beispiel auf Unternehmen mit Haupt- und Nebensitzen zu. Dennoch gibt das regional differenzierte BIP je erwerbstätiger Person eine recht zuverlässige Auskunft über die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Wertschöpfung und die regionalen Unterschiede der Produktivität.

Abbildung 3
Veränderung des Bruttoinlandsproduktes
je Erwerbstätigen 2011–2016 in Euro

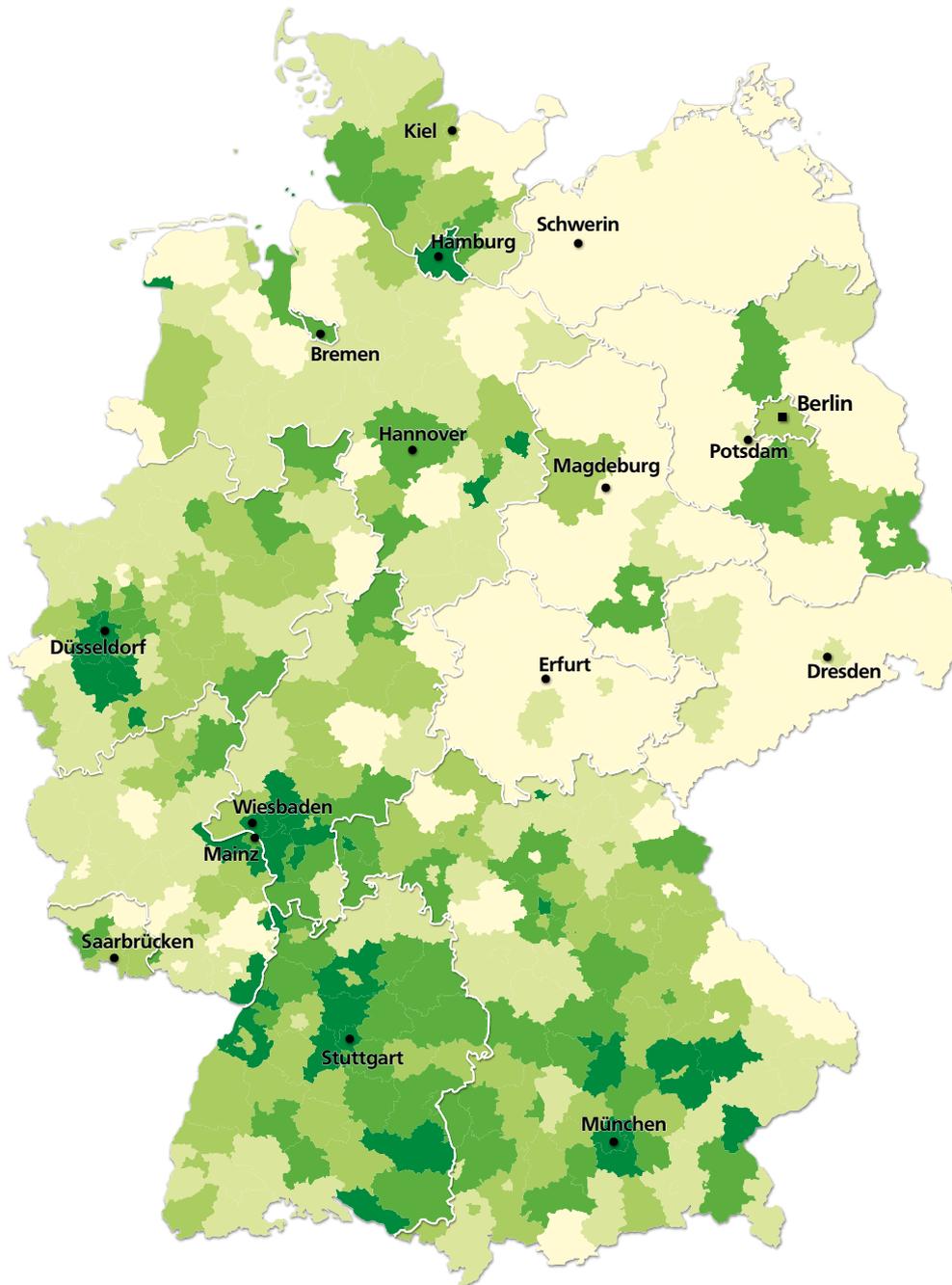


Quelle: eigene Darstellung;
Datengrundlage: Statistisches Bundesamt; GeoBasis-DE/BKG 2018.

Interpretation

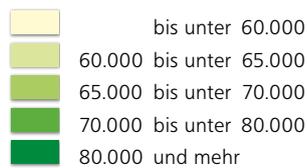
Die deutsche Volkswirtschaft ist von erheblichen räumlichen Disparitäten der Produktivität geprägt. Die Wertespanne reicht von 50.309 Euro/Jahr im Erzgebirgskreis bis 170.216 Euro/Jahr (BIP pro erwerbstätiger Person) in der kreisfreien Stadt Wolfsburg im Jahr 2016. Abbildung 4 zeigt ein gravierendes West-Ost-Gefälle, aber auch ein Süd-Nord-Gefälle (siehe auch IWH 2019). Ostdeutsche Landkreise weisen verbreitet Werte von unter 60.000 Euro aus, während für wirtschaftlich erfolgreiche Regionen in Süd- und teilweise auch Westdeutschland häufig Werte von über 70.000 oder gar 80.000 Euro anzutreffen sind. Höhere Werte über 70.000 Euro sind auch in den

Abbildung 4
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 2016 in Euro

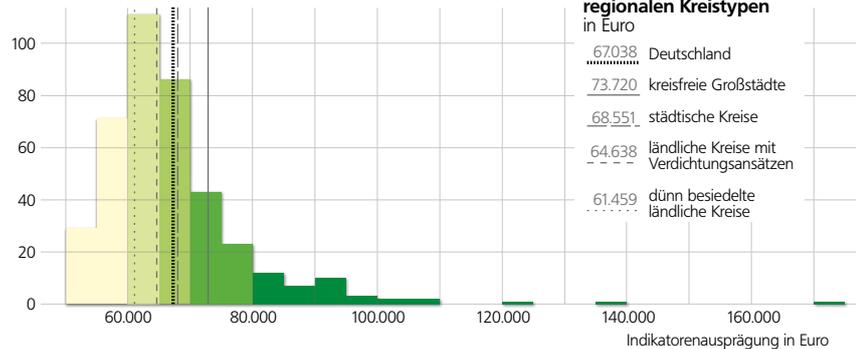


0 20 km

Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 2016 in Euro



Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Statistisches Bundesamt; GeoBasis-DE/BKG 2018.

Umlandkreisen ostdeutscher und norddeutscher Städte zu finden (z. B. Berlin, Leipzig und Hannover). Innerhalb dieser beiden Gruppen haben die Stadt und der Landkreis München sowie der Main-Taunus-Kreis nahe Frankfurt die höchsten Werte (mehr als 100.000 Euro pro erwerbstätiger Person), zusammen mit den Industriestandorten Wolfsburg, Ludwigshafen am Rhein, Ingolstadt und Böblingen. In diesen Regionen ist die durchschnittliche Produktivität pro erwerbstätiger Person fast doppelt so hoch wie in den Kreisen der untersten Klasse. Diese zumeist ländlichen Regionen mit Werten von weniger als 60.000 Euro pro erwerbstätiger Person befinden sich unter anderem in zusammenhängenden Gebieten in den ostdeutschen Bundesländern und im östlichen Niedersachsen, punktuell auch in Grenzlagen Bayerns (Oberpfalz) sowie in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Die Ungleichheit beim BIP je erwerbstätiger Person wiegt schwer, da sie eng mit den Disparitäten der Einkommen zusammenhängt (siehe hierzu Abschnitt 4 dieser Studie).

Im zeitlichen Verlauf zeigen sich aber durchaus gewisse Aufholendenzen in Regionen mit geringerer Produktivität (siehe auch Küppers/Peters 2019). Landkreise und kreisfreie Städte mit Zuwächsen des BIP pro erwerbstätiger Person von über 8.000 Euro in den Jahren 2011 bis 2016 finden sich teilweise auch in strukturschwächeren Gebieten wie Nord- und Ostfriesland sowie in Teilen Brandenburgs, Sachsen-Anhalts und Thüringens (siehe Abbildung 3). Vom starken Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre konnten somit auch Regionen abseits der dynamischen Agglomerationen profitieren. Ob dies allerdings als Anzeichen für eine stabile regionale Konvergenz zu werten ist, muss angesichts großer demografischer Zukunftsrisiken und infrastruktureller Defizite eher bezweifelt werden (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung/Nuremberg Institute for Market Decisions 2019; siehe hierzu auch Abschnitt „Binnenwanderung“ in dieser Studie). Die Ursachen hinter den aufgezeigten regionalen Unterschieden bei der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind komplex. Ein wichtiger Faktor ist das regionale Vorkommen großer, forschungsintensiver Unternehmen, die häufig zahlreiche Zulieferer im regionalen Umfeld haben und auch positiv auf die Gründerkultur einer Region wirken können. Hier haben die süddeutschen und – mit gewissem Abstand – westdeutschen Regionen Vorteile, da hier viele Großunternehmen mit strategischen Unternehmensfunktionen beheimatet sind (siehe auch IWH 2019: 9). Neben unterschiedlichen Betriebsgrößenstrukturen liegt eine zweite Ursache in der räumlichen Verteilung solcher Branchen, in denen höhere Löhne bezahlt werden. Wirtschaftszweige mit höheren Tariflöhnen wie die Metallbranche oder die chemische Industrie sind in bestimmten Regionen stark vertreten, in anderen Regionen jedoch kaum anzutreffen. Ein weiterer Hintergrund kann schließlich auch in der regionalen Verteilung urbaner Zentren gesehen werden, die sich in den vergangenen Jahren als wirtschaftliche Wachstumsmotoren erwiesen haben. Insbesondere wissensintensive Wertschöpfungsformen zeigen eine ausgeprägte Agglomerationsneigung (Geppert/Gornig 2010), was sich in weit überdurchschnittlichen Beschäftigungszuwächsen – insbesondere in der Dienstleistungsökonomie – äußert. Von Agglomerationsvorteilen profitieren aber nicht nur Kernstädte wie München, Stuttgart, Köln, Frankfurt oder Hamburg, sondern auch ihr höher verdichtetes Umland sowie die in ländliche Gebiete

hineinragenden Hauptverkehrsachsen. Der immer noch enorme Abstand der ostdeutschen Produktivität gegenüber dem westdeutschen Vergleichsniveau kann somit auch mit einem geringeren Urbanisierungsniveau erklärt werden (Gornig 2019).

4.1.2 BESCHÄFTIGUNGSQUOTE

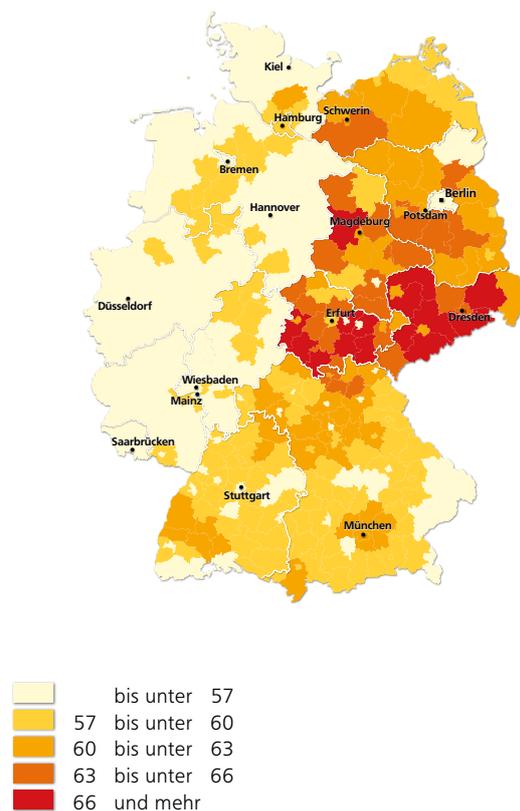
Aussagekraft des Indikators

Die Beschäftigungsquote gibt Auskunft über das regionale Arbeitsmarktangebot wie auch die Erwerbsbeteiligung der erwerbsfähigen Bevölkerung. Die Aussage, wie viele sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je 1.000 Einwohner_innen einer Beschäftigung nachgehen, erlaubt somit Rückschlüsse auf die Qualität eines regionalen Arbeitsmarktes, sie zeigt aber auch soziale Normen an. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Beschäftigungsquote durch den Umfang der Studierenden und Beamtenbeschäftigung beeinflusst wird. In größeren Universitäts- und Verwaltungsstädten sind die Beschäftigungsquoten nicht selten unterdurchschnittlich.

Interpretation

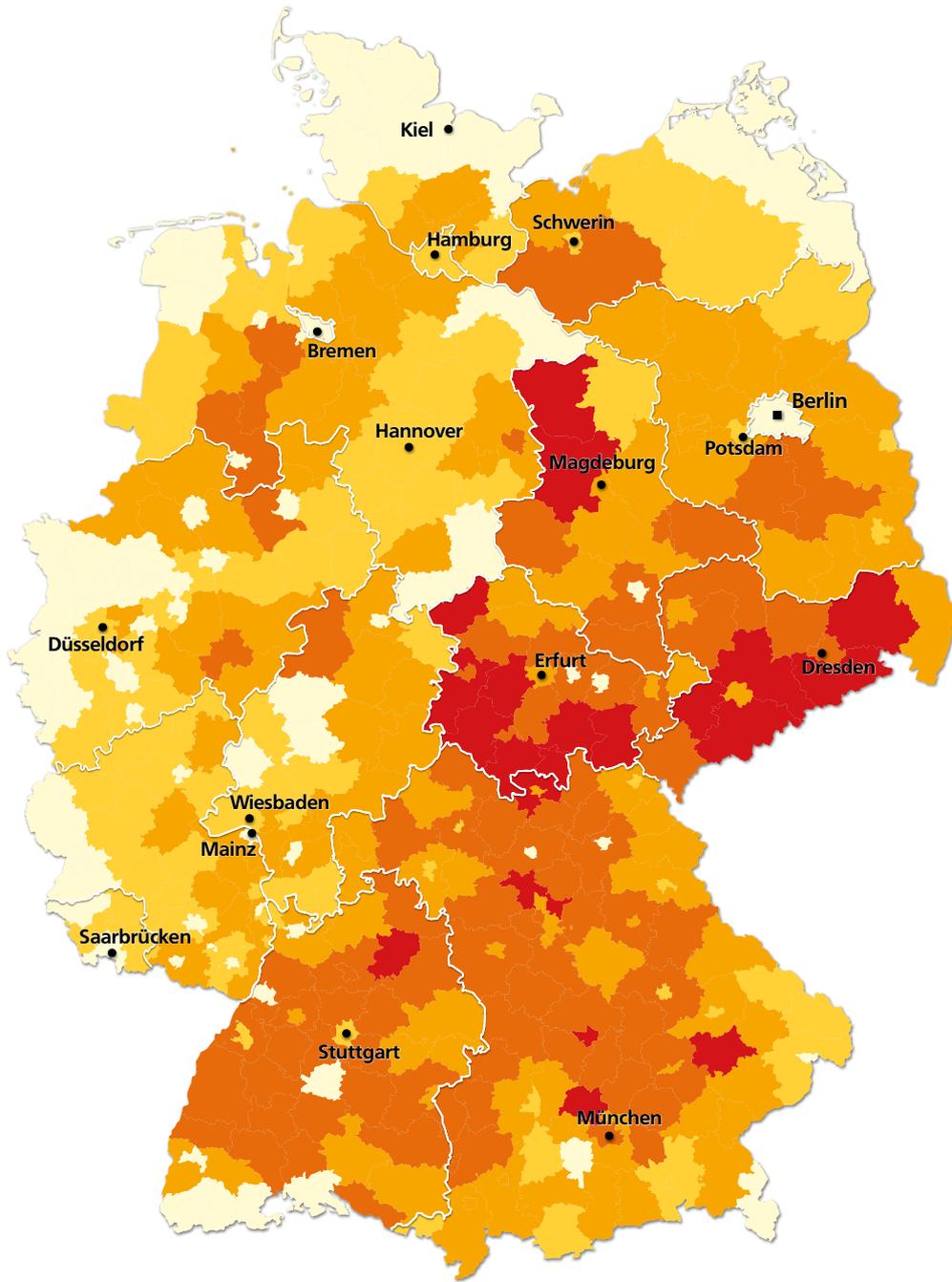
Deutschland hat in den vergangenen Jahren einen bemerkenswerten Beschäftigungsboom erlebt. Dies drückt sich auch in der Beschäftigungsquote aus, die nahezu überall angestiegen ist. Insbesondere Frauen und ältere Arbeitnehmer_innen

Abbildung 5
Beschäftigungsquote Frauen 2017 (SV-beschäftigte Frauen je 1.000 Einwohnerinnen) in Prozent



Quelle: eigene Darstellung;
Datengrundlage: Statistisches Bundesamt; GeoBasis-DE/BKG 2018.

Abbildung 6
Beschäftigungsquote 2017 (SV-Beschäftigte je 1.000 Einwohner_innen) in Prozent

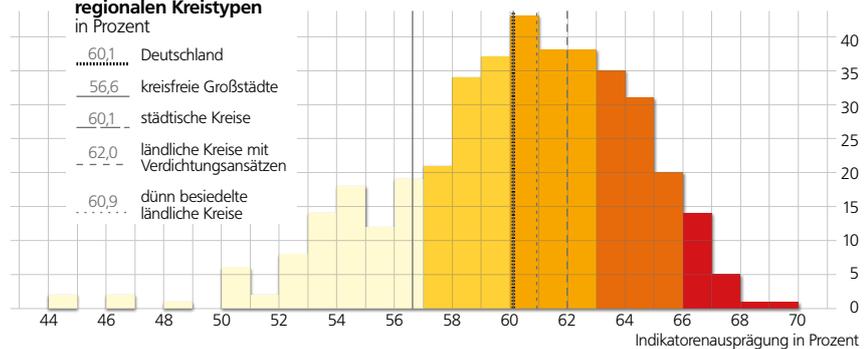


**Beschäftigtenquote 2017
 (SV-Beschäftigte
 je 1.000 Einwohner_innen)
 in Prozent**

- bis unter 57
- 57 bis unter 60
- 60 bis unter 63
- 63 bis unter 66
- 66 und mehr

**Mittelwerte der stadt-
 regionalen Kreistypen
 in Prozent**

- 60,1 Deutschland
- 56,6 kreisfreie Großstädte
- 60,1 städtische Kreise
- 62,0 ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen
- 60,9 dünn besiedelte ländliche Kreise



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit; Geo-Basis-DE/BKG 2018.

haben davon profitiert: Sie gehen deutlich häufiger einer Beschäftigung nach, als dies Ende der 2000er Jahre der Fall war. Nicht übersehen werden dürfen aber die nach wie vor großen regionalen Unterschiede der Beschäftigungsquote. Abbildung 6 zeigt höhere Erwerbsbeteiligungen in Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen und Sachsen. Geringe Werte werden verbreitet in Nord- und Westdeutschland angetroffen. Die Extrema liegen zwischen 44,2 Prozent in der kreisfreien Stadt Trier und 69,2 Prozent im Landkreis Hildburghausen. Wird die Beschäftigungsquote geschlechterspezifisch betrachtet (Abbildung 5), wird die noch zu DDR-Zeiten begründete überdurchschnittlich hohe Erwerbsneigung von Frauen in Ostdeutschland deutlich. Ermöglicht wurde und wird dies durch das gut ausgebaute Betreuungsangebot für Kleinkinder (siehe auch den entsprechenden Indikator im Abschnitt 5.4). Die geringen Erwerbsbeteiligungen in strukturschwächeren Großstädten und Landkreisen Westdeutschlands sind dagegen nicht nur Ergebnis angebotsarmer Arbeitsmärkte, sondern auch Ausdruck traditioneller Familienbilder und defizitärer Betreuungsangebote. Diese Regionen schöpfen ihr Arbeitskräftepotenzial nicht aus (BBSR 2012: 41).

In den kreisfreien Städten sind die Beschäftigungsquoten grundsätzlich geringer. Dies lässt sich erstens damit erklären, dass in Städten häufig ein höherer Anteil verbeamteter Erwerbstätiger und Selbstständiger arbeitet, die nicht zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zählen. Zweitens ist die Arbeitslosigkeit in Städten in der Regel nach wie vor höher als in suburbanen oder ländlichen Kreisen und, drittens, leben in Städten häufig überdurchschnittlich viele Studierende.

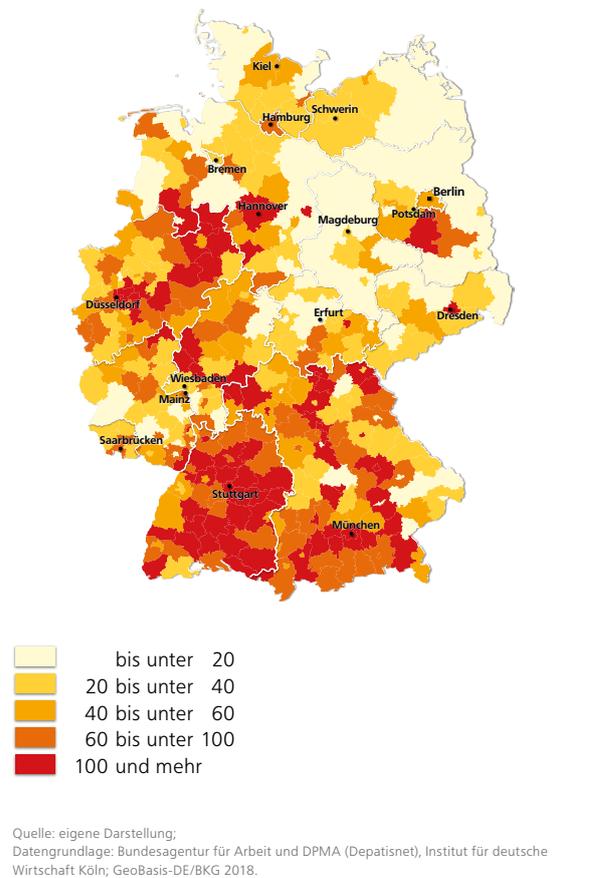
Zum Ende der 2010er Jahre prägen zunehmende Disparitäten den deutschen Arbeitsmarkt: Während in vielen Regionen akuter Fachkräftemangel zu konstatieren und die „stille Reserve“ des Arbeitsmarktes (vor allem Frauen und ältere Arbeitnehmer_innen) vielerorts ausgeschöpft ist (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung/Nuremberg Institute for Market Decisions 2019), offenbart sich in anderen Regionen ein kontrastierendes Bild mit eher geringen Beschäftigungsquoten. Im sich verschärfenden Wettbewerb der Fachkräfte dürften Regionen mit wirtschaftlichen Strukturdefiziten weiter zurückfallen, wenn Erwerbstätige dem Ruf höher qualifizierter und besser bezahlter Beschäftigung folgen. Der Arbeitsmarkt bleibt damit der entscheidende Faktor bei der zukünftigen Entwicklung sozioökonomischer Disparitäten. Das demografisch bedingte Sinken des Erwerbstatigenpotenzials wird indes in allen Regionen Deutschlands eine zentrale Herausforderung für die regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik darstellen.

4.1.3 WISSENSINTENSIVE INDUSTRIEN UND PATENTANMELDUNGEN

Aussagekraft des Indikators

Von besonderer Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit eines Arbeitsmarktes ist das Arbeitsplatzangebot in technologieaffinen Wachstumsbranchen, insbesondere den sogenannten wissensintensiven Industrien. Dazu zählen der Fahrzeugbau, die Elektrotechnik, der Maschinenbau und die chemische und pharmazeutische Industrie (Edler/Eickelpasch 2013). Der Indi-

Abbildung 7
Patentanmeldungen 2014 (Anzahl je 100.000 Einwohner_innen)



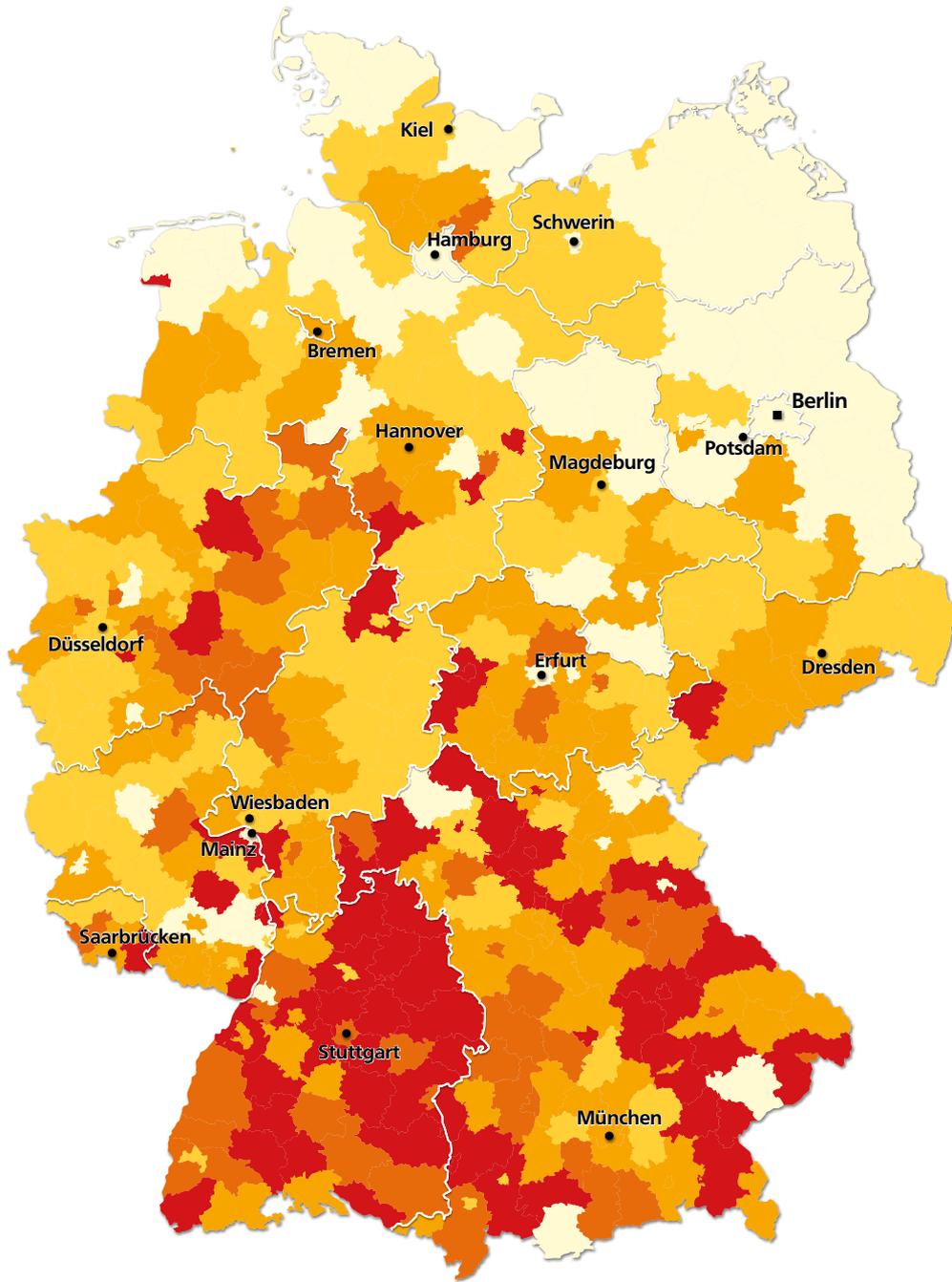
kator drückt den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den betreffenden Branchen an allen Beschäftigten aus. Er erteilt Auskunft über die Technologie- und Innovationskompetenzen eines Raumes und gibt damit auch Hinweise auf die Zukunftsfähigkeit einer regionalen Ökonomie.

Interpretation

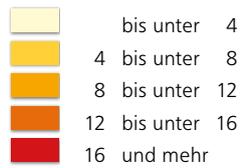
Wissensintensive Industrien sind sehr ungleich über Deutschland verteilt. Die Extremwerte reichen von einem Anteil von 0,4 Prozent der in den betreffenden Branchen tätigen Beschäftigten in Cottbus bis 57,0 Prozent in Wolfsburg. Abbildung 8 zeigt eine starke räumliche Häufung in den süddeutschen Regionen, teils mit Werten von über 30 Prozent (so im Landkreis Rastatt, im Landkreis Gernsheim oder in den „Autostädten“ Ingolstadt und Wolfsburg). Dagegen finden sich in ostdeutschen Regionen und Teilen Nord- und Westdeutschlands verbreitet Werte von weniger als fünf Prozent. Dort sind technologie- und forschungsintensivere Industrien mit größerer Beschäftigungswirksamkeit nur vereinzelt anzutreffen. Dies dürfte eine Erklärung für die in den vorherigen Abschnitten konstatierten Produktivitätsrückstände insbesondere in Ostdeutschland sein.

Der regionale Besitz wissensintensiver Industrien ist keine Frage von „Stadt“ oder „Land“. Der Durchschnittswert für die kreisfreien Großstädte (9,4 Prozent) liegt nur wenig über dem der dünn besiedelten ländlichen Gebiete (8,2 Prozent), aber

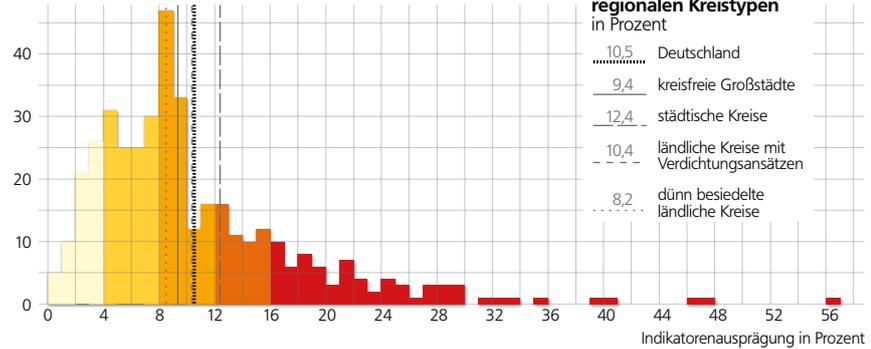
Abbildung 8
Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in wissensintensiven Industrien 2015 in Prozent



Anteil der SV-Beschäftigten in wissensintensiven Industrien 2015 in Prozent



Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit; Geo-Basis-DE/BKG 2018.

unterhalb der Werte für die städtischen und stärker verdichteten ländlichen Räume (12,4 bzw. 10,4 Prozent). Hier drückt sich auch die Verlagerung industrieller Produktionsstandorte aus den Großstädten in vorstädtische oder ländliche Regionen aus, die seit den 1960er Jahren das Beschäftigungsangebot im produzierenden Gewerbe außerhalb der Agglomerationszentren stark ausgedehnt hat.

In diesem Zusammenhang interessiert auch die regionale Verteilung von Patentanmeldungen. Patente können ein Hinweis auf den Erfindergeist und die Innovationskraft einer Region sein, auch wenn bekanntermaßen nicht alle Patente am Ort ihrer Entwicklung angemeldet werden. Auch hier wurden die angemeldeten Patente auf den Bevölkerungsstand bezogen, um Größeneffekte zu eliminieren. Die in Abbildung 7 dargestellte „Geografie der Patente“ zeigt auffallende Parallelitäten zu der räumlichen Verteilung wissensintensiver Industrien, aber auch Unterschiede. Erkennbar wird wiederum ein Süd-Nord-Gefälle mit einer Häufung innovationsstarker Städte und Landkreise in Süddeutschland, aber auch entlang eines Korridors von Düsseldorf bis Hannover sowie im südlichen Umland von Berlin finden sich (Teil-)Regionen mit auffälligen Häufungen von Patentanmeldungen. Abbildung 7 zeigt eine Verteilung mit deutlichen Konzentrationen von Patentanmeldungen in wenigen Regionen. Die Gebietskörperschaften mit den meisten Patentanmeldungen pro 100.000 Einwohner_innen im Jahr 2014 waren der Landkreis Erlangen-Höchstädt, die Landeshauptstadt Stuttgart, der Bodenseekreis sowie die Städte Ingolstadt und Wolfsburg. Dagegen lassen sich in vielen nord- und ostdeutschen kreisfreien Städten und Landkreisen geringe Werte dieses Indikators feststellen. In vier Gebietskörperschaften blieben Patentanmeldungen sogar gänzlich aus (Wittmund, Schwabach, Brandenburg an der Havel und Dessau-Roßlau).

Stärker als bei den wissensintensiven Industrien sind Patentanmeldungen in größeren Städten konzentriert. So erreichen die kreisfreien Städte mit 126 Patenten je 100.000 Einwohner_innen einen deutlich überdurchschnittlichen Wert. In ländlichen Räumen wurden 2014 dagegen nur 66 (ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen) bzw. 37 (dünn besiedelte ländliche Kreise) Patente gezählt. Dies macht deutlich, dass wissensintensive Tätigkeiten nach wie vor stark in Großstädten anzutreffen sind. Bei größeren Unternehmen kann vermutet werden, dass sich die Forschungsabteilungen häufig in Städten oder gut erreichbaren Umlandstandorten befinden, während einfachere Tätigkeiten in peripherere Zweigbetriebe ausgelagert sind. Zudem fallen die Standortstrukturen der universitären und außeruniversitären Forschung in Deutschland stark zugunsten der Großstädte aus. Insbesondere Einrichtungen der Großforschung (wie Institute der Max-Planck-Gesellschaft, der Helmholtz-Gemeinschaft oder Fraunhofer-Gesellschaft) sind überproportional häufig in wirtschaftlich starken Großstädten vertreten.

Zusammengenommen zeigen beide Indikatoren – die wissensintensiven Industrien und die Patentanmeldungen – eine stark ungleiche Verteilung solcher Wertschöpfungsformen, denen höhere Innovationsleistungen und Zukunftschancen zugesprochen werden. Insbesondere der Osten Deutschlands, aber auch Teile Norddeutschlands bleiben hier erkennbar zurück und drohen den Anschluss an eine immer stärker wissensgetriebene Wirtschaftsentwicklung zu verlieren.

4.1.4 HOCH QUALIFIZIERTE BESCHÄFTIGUNG

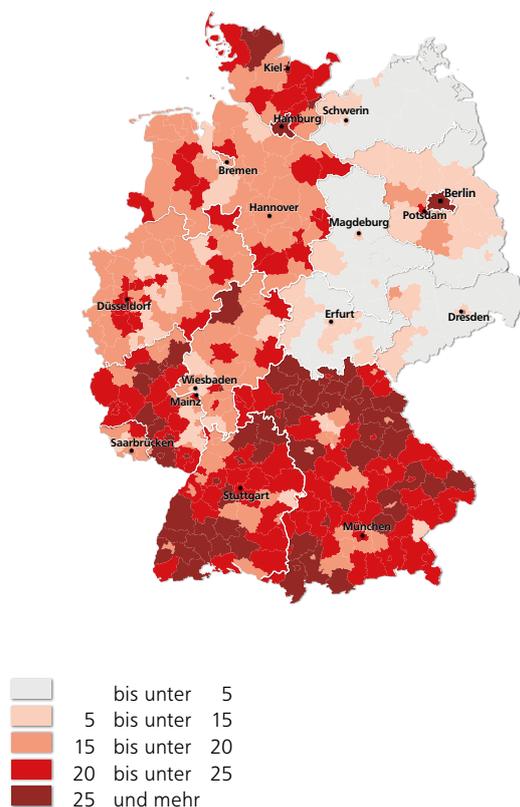
Aussagekraft des Indikators

Dieser Indikator setzt die Anzahl der hoch qualifizierten Beschäftigten ins Verhältnis zur Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an deren Wohnort. Als hoch qualifiziert gilt eine Person, die über einen Hochschulabschluss verfügt. Der Indikator drückt den Anteil hoch qualifizierter Beschäftigung in Prozent aus und kann Aufschluss über das Humanpotenzial einer Region geben. Mit dem Wohnortbezug wird nicht auf das Qualifikationsniveau der regionalen Industrie und Dienstleistungswirtschaft abgestellt, sondern auf die Wissensaffinität der Bevölkerung eines Raumes.

Interpretation

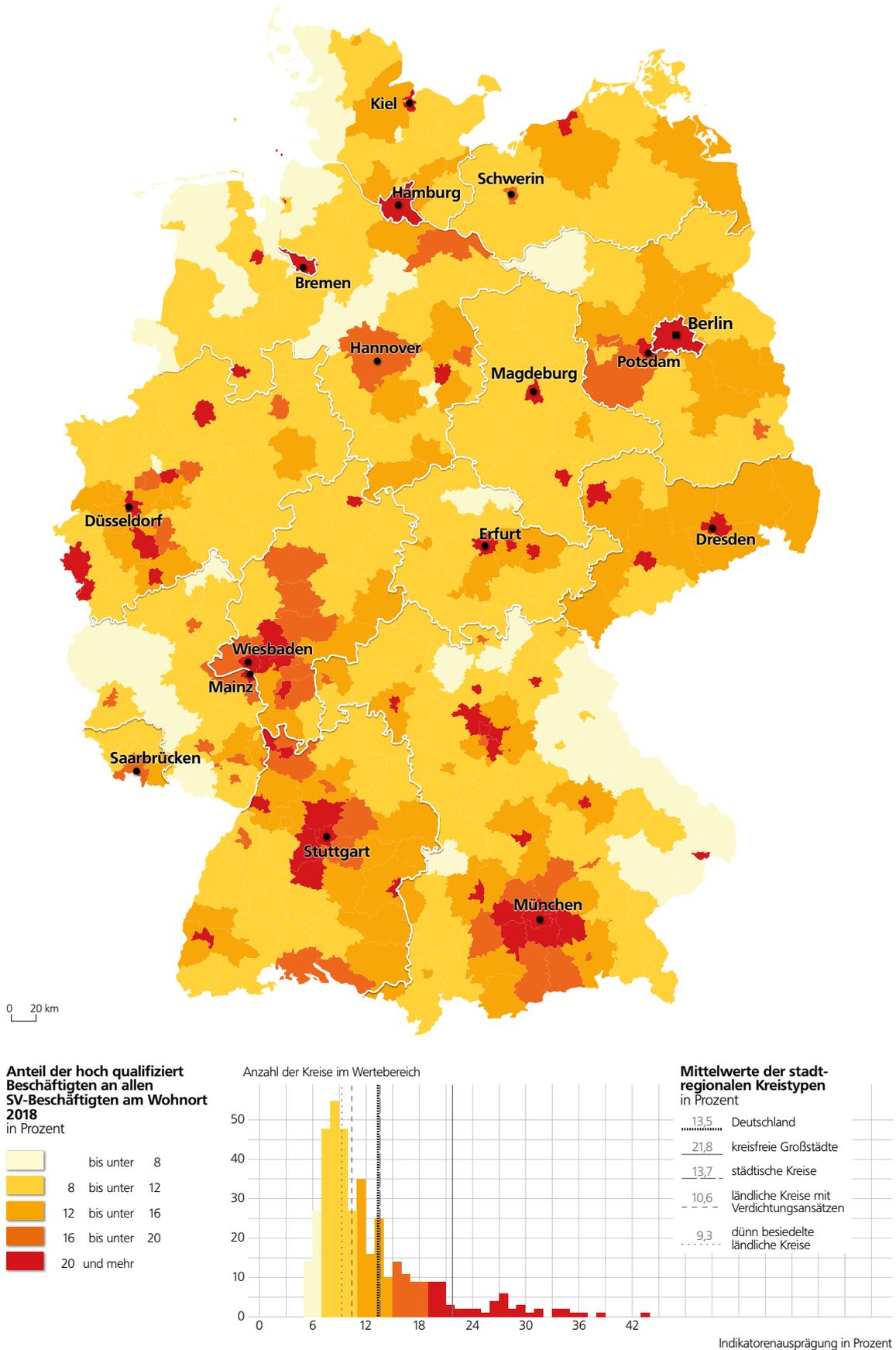
Nicht überraschend zeigt Abbildung 10 eine ausgeprägte Großstadtorientierung der akademisch gebildeten Bevölkerung. In Städten wie Erlangen, Stuttgart, Darmstadt, München, Jena und Heidelberg verfügen über 35 Prozent der hier wohnhaften sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über einen Hochschulabschluss. Am anderen Ende des Spektrums finden sich periphere ländlich geprägte Landkreise wie Wittmund, Cloppenburg, Eifelkreis, Dingolfing oder Cham mit Werten von unter sieben Prozent. Im Vergleich zu den dünn besiedelten ländlichen Kreisen verfügen die kreisfreien Großstädte über

Abbildung 9
Veränderung des Anteils hoch qualifiziert Beschäftigter an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2013–2018
 in Prozent



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit; GeoBasis-DE/BKG 2018.

Abbildung 10
Anteil der hoch qualifiziert Beschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort 2018 in Prozent



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit; Geo-Basis-DE/BKG 2018.

einen mehr als doppelt so hohen Beschäftigtenanteil mit Hochschulabschluss. Die enorme räumliche Konzentration dieser Gruppe kann Auswirkungen auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung haben, wenn Unternehmen bei Standortentscheidungen noch stärker auf die Verfügbarkeit von gut ausgebildeten Fachkräften setzen.

Im Gegensatz zu einem ausgeprägten Stadt-Land-Gefälle lässt sich bei diesem Indikator kein eindeutiges West-Ost-Gefälle erkennen. Selbst in strukturschwachen ländlichen Gebieten wie Vorpommern oder der Oberlausitz werden Werte im eher moderaten Bereich angetroffen. Eine Ursache liegt vermutlich in dem langjährigen Beschäftigungsabbau in diesen Regionen (BBSR 2017), sodass die verbliebene „Sockelbeschäftigung“ anteilig auch höher qualifizierte Personen umfasst. Auffallend geringe Werte zeigen sich entlang des Bayerischen Waldes, in der Eifel und im Hunsrück sowie entlang der Nordseeküste.

Die Entwicklungsraten der hoch qualifizierten Beschäftigung reichen von -4,5 Prozent im Landkreis Mansfeld-Südharz bis zu 36,8 Prozent in der kreisfreien Stadt Flensburg. Unter den zehn Gebietskörperschaften mit den höchsten relativen Zuwächsen bei diesem Indikator (Abbildung 9) seit 2013 ist Süddeutschland überproportional vertreten. Bayern vereint alleine sieben dieser Kreise auf sich und je einer entfällt auf Schleswig-Holstein (Flensburg), Baden-Württemberg (Heilbronn) und Rheinland-Pfalz (Koblenz). Hier hat der Anteil der akademisch gebildeten Beschäftigten um 30 Prozent und mehr zugenommen. Mit Ausnahme von Flensburg, Koblenz und Heilbronn sind keine größeren Städte unter den betreffenden Gebietskörperschaften. Das unterstreicht, dass höher gebildete Menschen keineswegs nur von Metropolen oder größeren Städten angezogen werden. Für insgesamt 15 Kreise konnten bei diesem Indikator negative Entwicklungen festgestellt werden. Hierbei handelt es sich ausnahmslos um ostdeutsche Kreise und – im Falle von Gera – eine kreisfreie Stadt. Von der Akademisierung der Bildung und der damit einhergehenden Expansion der akademisch gebildeten Bevölkerung konnten diese Regionen nicht profitieren. Mit dem fortschreitenden Verlust von Humanpotenzial verbindet sich eine gravierende Hypothek für die Zukunftsfähigkeit. Unternehmen werden sich trotz staatlicher Förderung nicht für einen Standort entscheiden, an dem eine ausreichende Verfügbarkeit von Fachkräften in der Zukunft nicht gewährleistet ist.

4.2 BILDUNGS- UND LEBENSCHANCEN

Die oben beschriebenen ökonomischen Rahmenbedingungen zeigen auf, dass wirtschaftlicher Erfolg in Deutschland ungleich verläuft, insbesondere zwischen Wohlstandsregionen und Regionen mit Strukturproblemen. Darüber hinaus wird ein zunehmendes Armutsrisiko insbesondere in Großstädten zum Problem, von dem besonders bildungsferne Haushalte betroffen sind. Zwar sind Armutsgefährdung und ungleiche Bildungschancen schon länger Kernpunkte einer intensiven politischen Debatte über ungleiche Lebens- und Bildungschancen in Deutschland (OECD 2014). Wirksame Rezepte bedürfen jedoch langfristiger Anstrengungen, deren Wirkung bislang hinter den politischen Zielsetzungen zurückbleibt.

4.2.1 ARBEITSLOSIGKEIT

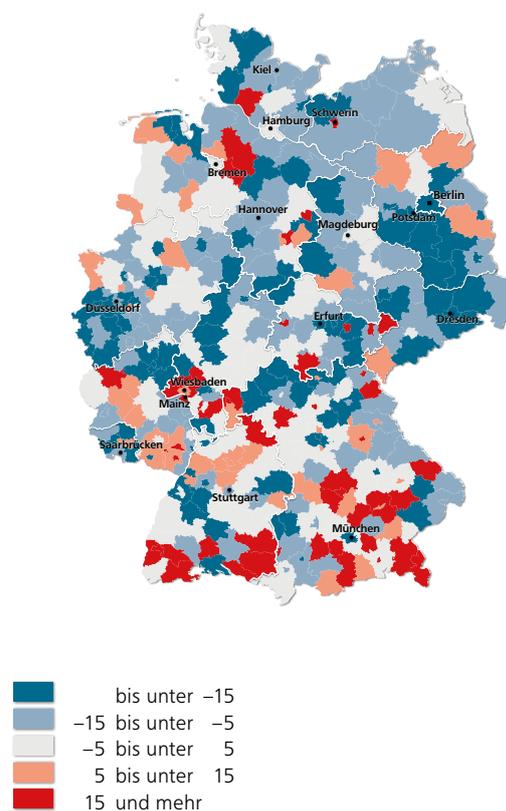
Definition und Aussage

Die Arbeitslosenquote drückt das Verhältnis zwischen Arbeitslosen und allen Erwerbspersonen aus. Arbeitslosigkeit ist ein zentraler Erklärungsfaktor für wirtschaftliche Strukturschwäche und individuelle Armutsgefährdung. Die Daten stammen von der Bundesagentur für Arbeit und wurden für diesen Bericht für die Zeitreihe von 2011 bis 2016 ausgewertet.

Interpretation

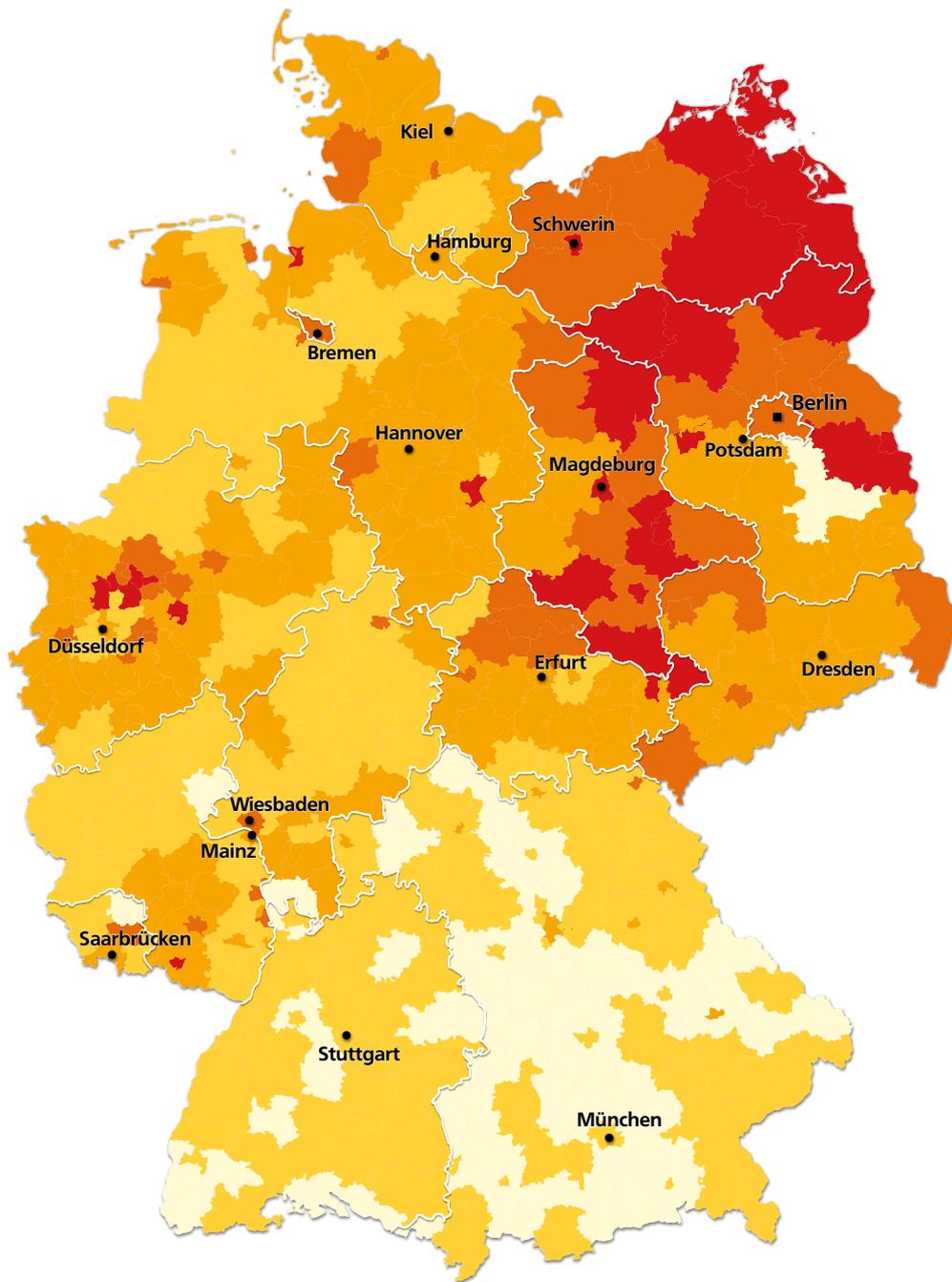
Aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland ist die Arbeitslosenquote in den vergangenen Jahren bundesweit deutlich gesunken. Lag sie 2011 noch bei 7,1 Prozent ist sie im Jahr 2016 auf 6,7 Prozent gefallen. Aktuell wird über neue Tiefststände berichtet, die Arbeitslosenquote lag im April 2019 deutschlandweit nur noch bei 4,9 Prozent. Das heißt, dass Deutschland seit Jahren eine stabile wirtschaftliche Entwicklung zu verzeichnen hat, die sich positiv auf dem Arbeitsmarkt niederschlägt. In einigen Regionen Deutschlands besteht nahezu Vollbeschäftigung, in vielen Wirtschaftsbereichen herrscht ein Mangel an Fachkräften. Dennoch ist hier die positive Entwicklung nicht gleichermaßen verteilt. Gerade Personen mit Vermittlungshemmnissen sind weiter von Arbeitslosigkeit betroffen. Es existiert ein fester Sockel an Langzeitarbeitslosigkeit, für die mit dem Teilhabechancengesetz

Abbildung 11
Veränderung der Arbeitslosenquote 2011–2016 in Prozent



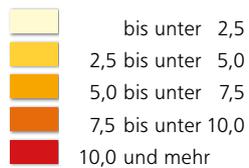
Quelle: eigene Darstellung;
Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; GeoBasis-DE/BKG 2018.

Abbildung 12
Arbeitslosenquote 2016 in Prozent

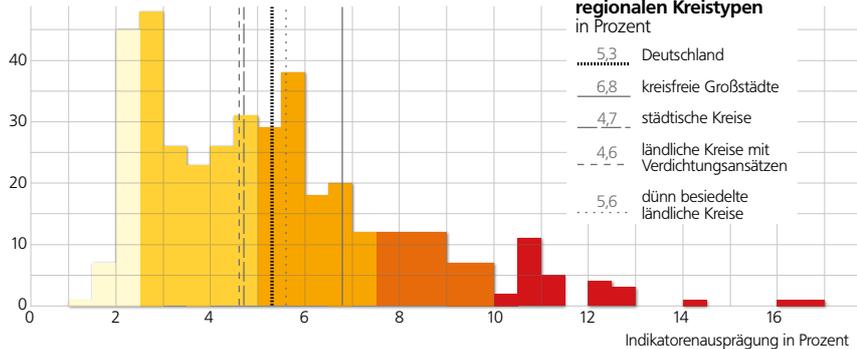


0 20 km

Arbeitslosenquote 2016
in Prozent



Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung;
Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit; Geo-Basis-DE/BKG 2018.

aktuell neue Ansätze zur Reduzierung diskutiert werden. Problemlagen der Arbeitslosigkeit konzentrieren sich vielfach in Großstädten, ebenso wie in dünn besiedelten strukturschwachen Kreisen insbesondere in Ostdeutschland, wie die Abbildung 12 zeigt. Insofern lassen sich weiterhin ein typisches Ost-West- und ein Nord-Süd-Gefälle bei der Arbeitslosigkeit beobachten. Weite Teile Ostdeutschlands vermelden sehr hohe Werte (Ausnahme: weite Teile von Sachsen, teilweise umliegende Kreise von Berlin). Aber auch im Westen gibt es Regionen mit deutlich überdurchschnittlichen Werten (zum Beispiel das Ruhrgebiet), während Süddeutschland (Bayern, Baden-Württemberg) so gut wie nicht betroffen ist. Hier besteht meist durchgehend Vollbeschäftigung.

Bei der Dynamik zeigt sich anhand der Abbildung 11, dass die Arbeitslosigkeit in den meisten Regionen zurückgegangen ist, ohne dass sich ein einheitliches räumliches Muster ergibt. Einige Regionen in Ostdeutschland (Sachsen, südliches Brandenburg bzw. Umland von Berlin) haben sich (inhaltlich) positiv (Rückgang) entwickelt, während insbesondere in Süddeutschland in einigen Kreisen die Arbeitslosigkeit prozentual gestiegen ist. Abbildung 11 zeigt hier in Rot negative Veränderungen, die allerdings mit Blick auf die niedrigen Werte in Abbildung 12 gelesen werden müssen: Wo das Ausgangsniveau niedrig war, führen hohe prozentuale Veränderungen nicht unbedingt zu einer bedenklich hohen Arbeitslosigkeit.

Sollte die gesamtwirtschaftliche Entwicklung anhalten, ist auch weiterhin mit einer positiven Veränderung am Arbeitsmarkt zu rechnen. Insbesondere im Bereich der schulischen und beruflichen Qualifizierung von Jugendlichen und des verbesserten Zugangs von Personen mit Vermittlungshemmnissen liegt aber eine zentrale politische Aufgabe. Durch den breiten Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen muss auch der Zugang von (alleinerziehenden) Frauen zum Arbeitsmarkt strukturell verbessert werden. Schließlich bedarf es für besonders betroffene Regionen (weite Teile Ostdeutschlands, das Ruhrgebiet, Küstenregionen) weiterhin gezielter strukturpolitischer Förderung zur Stärkung der Wirtschaftskraft.

4.2.2 SGB-II-EMPFÄNGER_INNEN

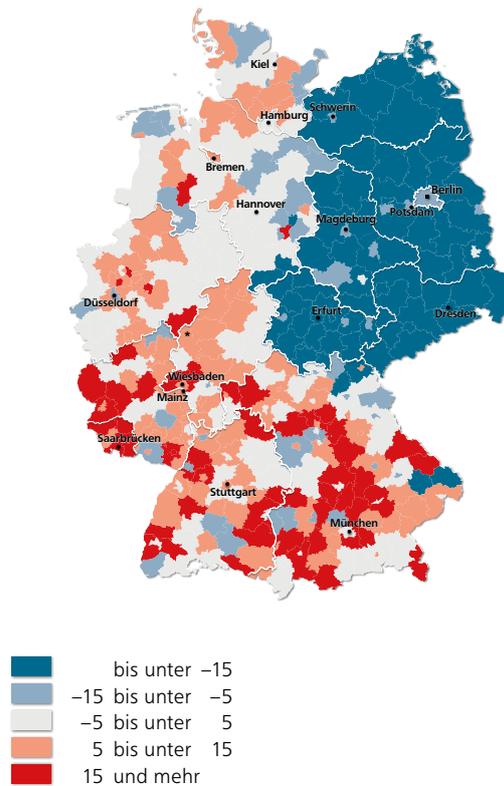
Definition und Aussage

Die SGB-II-Quote (Grundsicherung für Arbeitssuchende) beschreibt den Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften im Verhältnis zu allen Personen unter 65 Jahren. In anderen Worten: Diese Personen sind nicht erwerbsfähig oder arbeiten aus anderen Gründen nicht. Sie beantragen und beziehen Sozialtransfers von den Jobcentern der Bundesagentur für Arbeit. Der Anteil der SGB-II-Empfänger_innen ist ein zentraler Indikator zur Erklärung von Armutsgefährdung.

Interpretation

Nach der Definition der relativen Einkommensarmut gilt als armutsgefährdet, wer weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens aller vergleichbaren Haushalte zur Verfügung hat. Dieser Wert lag 2016 für Singlehaushalte bei 12.765 Euro im

Abbildung 13
Veränderung der SGB-II-Quote 2012–2017* in Prozent

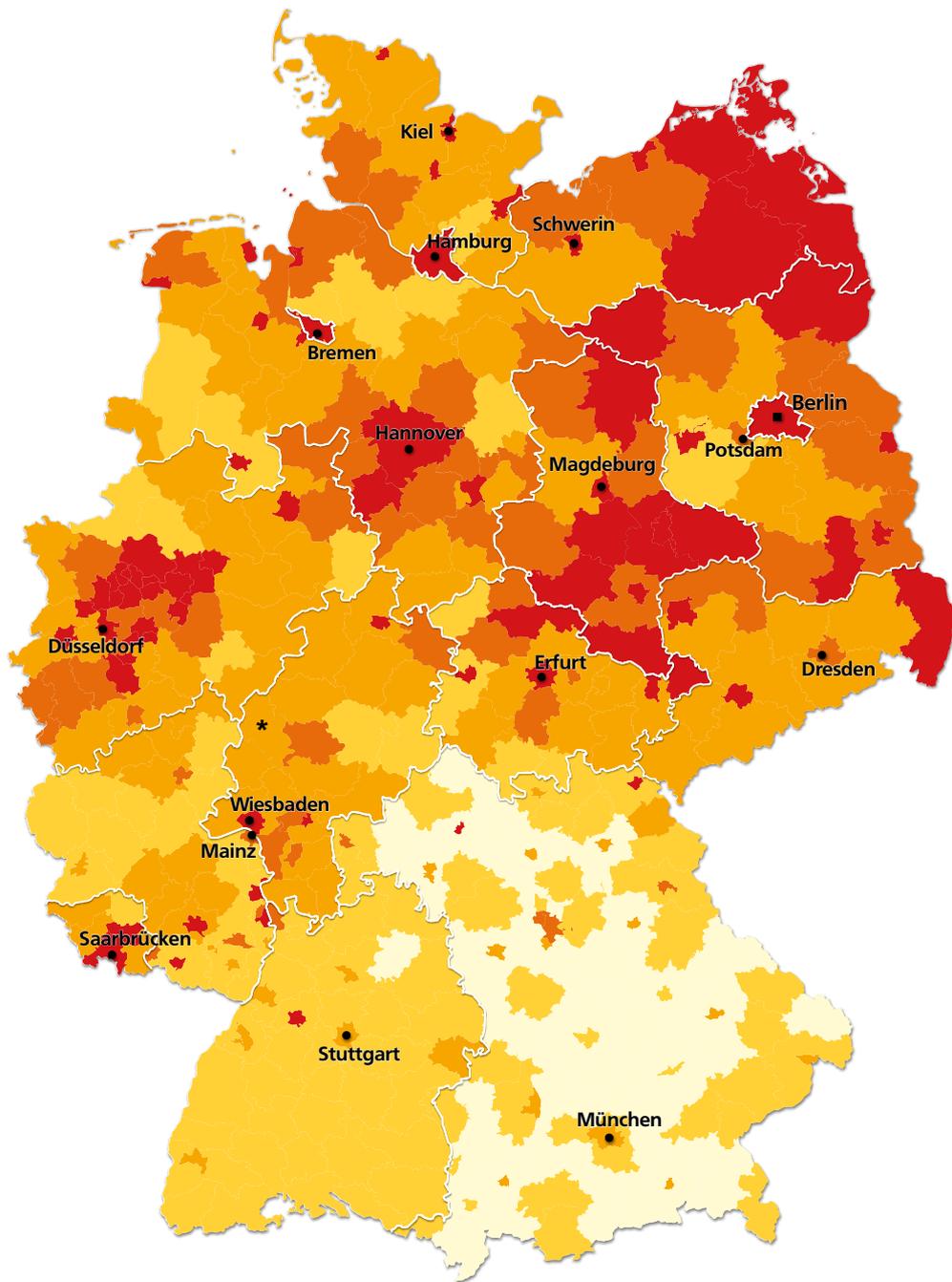


* Lahn-Dill-Kreis: Daten 2012–2016
Quelle: eigene Darstellung;
Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit; GeoBasis-DE/BKG 2018.

Jahr, für Familienhaushalte mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren bei 26.807 Euro im Jahr. Demnach sind 23,5 Prozent der Bevölkerung Deutschlands armutsgefährdet, unter Einbeziehung staatlicher Sozialleistungen (zum Beispiel Arbeitslosenunterstützung, Wohn- und Kindergeld) sind es noch 16,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2018: 18, 27). Für die Untersuchung räumlicher Unterschiede muss aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf eine enger gesteckte Variante der Armutsdefinition zurückgegriffen werden, die sich auf den Anteil der Menschen konzentriert, die Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II beziehen. Bei dieser Betrachtung wird deutlich, dass Deutschland bei einer außerordentlich positiven Arbeitsmarktentwicklung einen Rückgang der Anzahl von Personen vermelden konnte, die bislang auf Grundsicherung (SGB II) angewiesen waren – deutschlandweit von 2012 (6,01 Millionen) bis 2017 (5,94 Millionen) um 1,3 Prozent.

Die positiven Impulse der Arbeitsmarktentwicklung wirken jedoch räumlich und sozial selektiv, sie kommen längst nicht bei allen Menschen an. Die ungleiche räumliche Verteilung reicht von einer SGB-II-Quote von 1,5 Prozent in Pfaffenhofen a. d. Ilm bis zu 25,0 Prozent in Gelsenkirchen. Räumlich zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Arbeitslosigkeit. In Abbildung 14 zeigt sich ein deutliches Nord-Süd-Gefälle mit starken Belastungen in Ostdeutschland, aber auch in anderen Bundesländern der alten BRD mit weitgehender Ausnahme von Bayern und Baden-Württemberg. Auffallend ist die nahezu durchge-

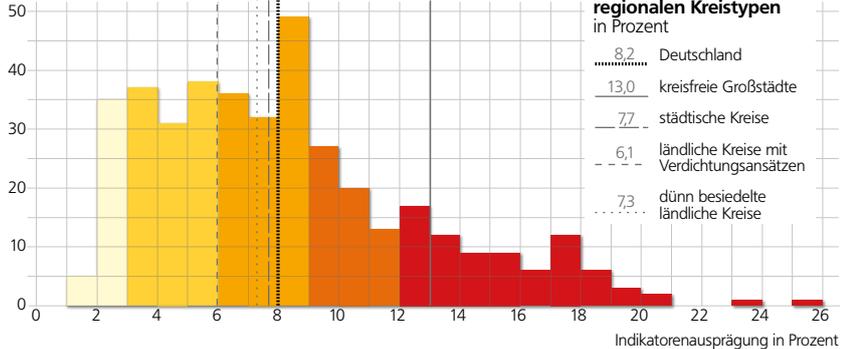
Abbildung 14
SGB-II-Quote 2017 in Prozent



SGB-II-Quote 2017
in Prozent



Anzahl der Kreise im Wertebereich



* Lahn-Dill-Kreis: Daten von 2016
 Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit; Geo-Basis-DE/BKG 2018.

hend größere Betroffenheit der Großstädte. So haben auch Städte mit geringer Arbeitslosigkeit in Süddeutschland eine im Vergleich zum Umland hohe Quote (z. B. Stuttgart, München). Dieser Effekt strahlt insbesondere in einigen Stadtregionen deutlich ins benachbarte Umland aus. Höhere Werte finden sich demnach in der gesamten (Metropol-)Region Rhein-Ruhr, wie auch anderen Agglomerationsräumen wie zum Beispiel der Region Hannover. Eine besonders auffällige Problemregion ist das Ruhrgebiet mit deutlich mehr als 20 Prozent Leistungsempfänger_innen.

Die Veränderungsraten des Indikators (vgl. Abbildung 13) von 2012 bis 2017 zeigen flächendeckend überdurchschnittliche Rückgänge der SGB-II-Quoten in Ostdeutschland, die aber insgesamt auf einem hohen Niveau verharren. Wobei die Situation in Sachsen, Thüringen und im Umland von Berlin günstiger ist. Demgegenüber sehen wir prozentuale Anstiege der Quote in Süddeutschland, allerdings zumeist auf einem sehr geringen Gesamtniveau der SGB-II-Betroffenheit. Allerdings gibt es auch sehr ungünstige Entwicklungen insbesondere in Städten mit hohen Ausgangswerten: So hat sich die Situation unter anderem in Gelsenkirchen von 21,5 auf 25,0 Prozent, in Salzgitter von 13,4 auf 17,4 Prozent und im Regionalverband Saarbrücken von 14,1 auf 17,2 Prozent deutlich verschärft. Auffallend ist mit Blick auf die Entwicklung zwischen Kernstadt und Umland, dass in einigen Stadtregionen die Entwicklung im Umland ungünstiger verläuft, was auf eine „Suburbanisierung von Armut“ hinweisen könnte (z. B. Hamburg, München, Berlin, Köln/Düsseldorf).

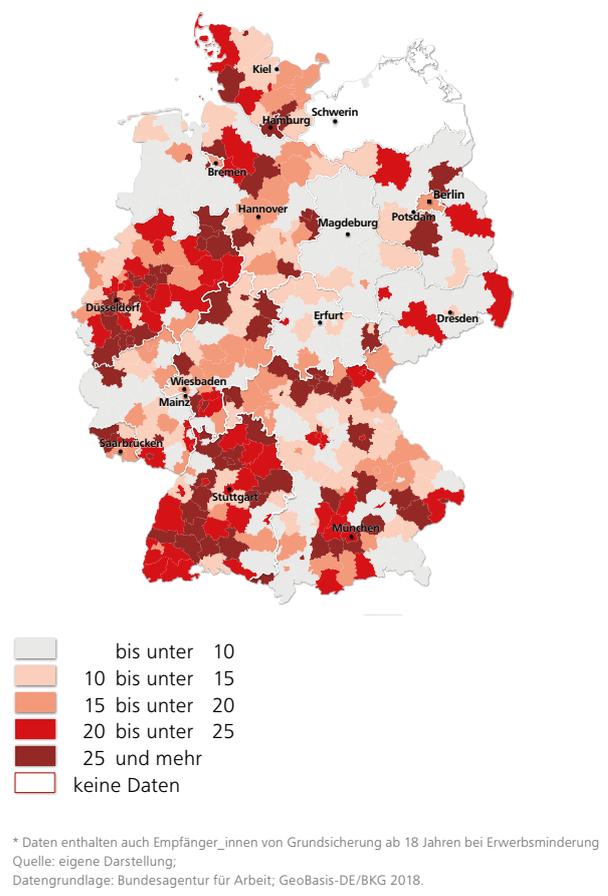
Bei der Gesamtentwicklung der SGB-II-Bezieher_innen wird deutlich, dass gerade auch der Anteil an sogenannten Aufstocker_innen steigt, also Personen, die nicht arbeitslos sind, aber von ihrem Arbeitseinkommen nicht leben können („working Poor“). Zudem haben Haushalte mit Kindern und hier besonders Alleinerziehende deutlich mehr Schwierigkeiten, von der guten Arbeitsplatzentwicklung zu profitieren. Das verweist auch auf den zentralen Handlungsbedarf in der Armutsbekämpfung, insbesondere durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik, Rückführung des Niedriglohnssektors und Erhöhung des Mindestlohnes, um die Einkommenssituation von Haushalten zu verbessern. Einer verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit muss durch einen Ausbau des öffentlichen Arbeitsmarktes begegnet werden.

4.2.3 ALTERSARMUT

Definition und Aussage

Der Indikator zeigt die Empfänger_innen von Grundsicherung im Alter (SGB XII) ab Renteneintrittsalter (65+) an allen Personen dieser Altersgruppe als Quote an. Die Daten stammen aus dem Regionalatlas des Statistischen Bundesamtes. Die Abhängigkeit von Leistungen der Grundsicherung ist ein deutlicher Hinweis auf nicht auskömmliche Einkommensquellen aus eigenen Bezügen und kann als Kennwert für die Altersarmut analysiert werden. Altersarmut ist ein zunehmendes gesellschaftliches Problem, das insbesondere zu Zukunftsängsten und sozialen Desintegrationsprozessen führt. In besonders betroffenen Regionen droht Altersarmut überdies zu einem steigenden Kostenfaktor zu werden.

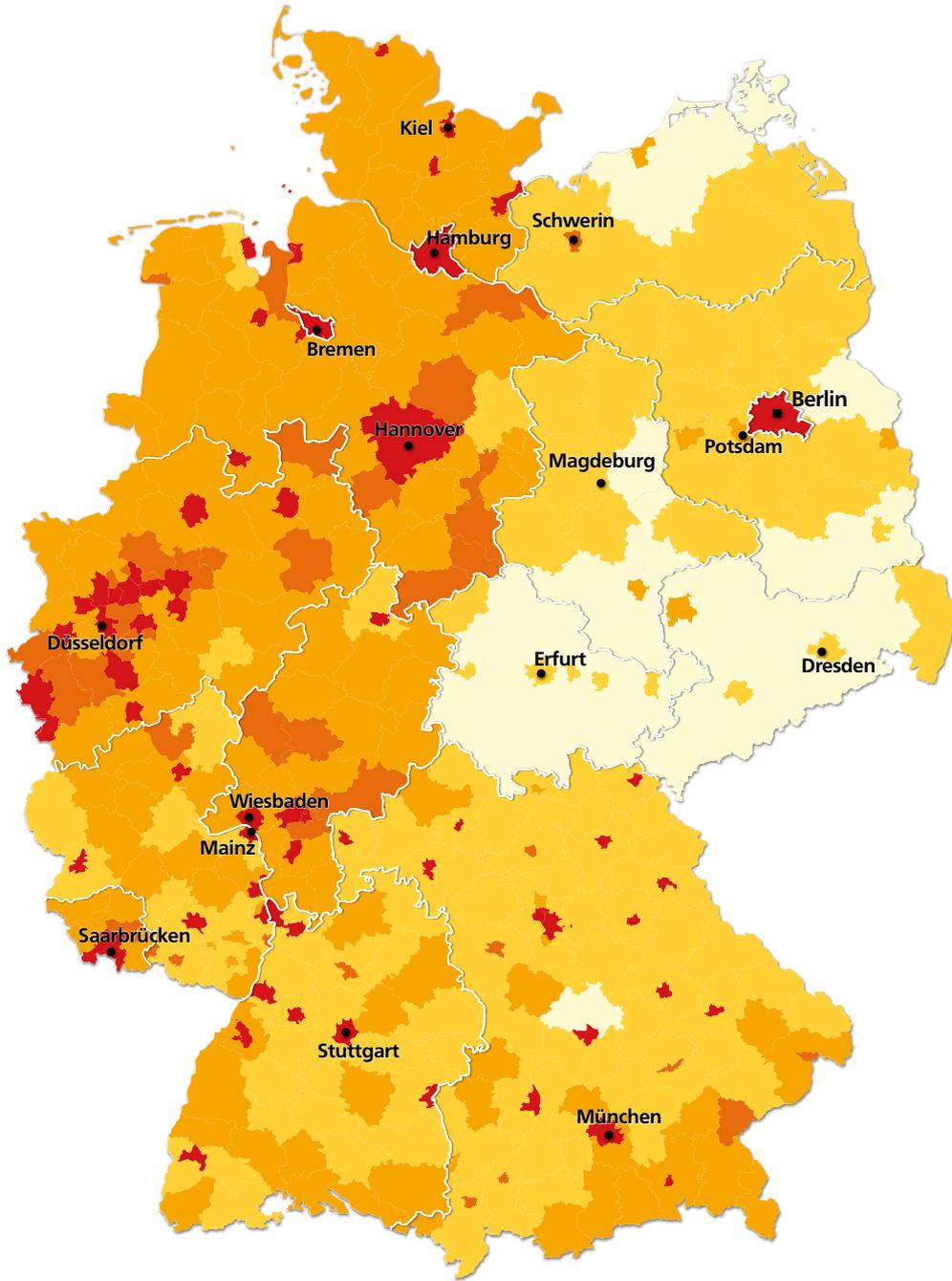
Abbildung 15
Veränderung der Altersarmut 2011–2016 (Anteil der Empfänger_innen von Grundsicherung ab Renteneintrittsalter*) in Prozent



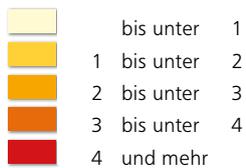
Auch für die Altersarmut wird, wie im nachfolgenden Beispiel der Kinderarmut, auf die Grundsicherungsstatistik für Altersarmut zurückgegriffen, da belastbare Einkommensdaten nicht vorliegen. Nicht erfasst sind Personen, die zwar bedürftig sind, aber keine Leistungen beantragen oder beziehen. Diese „verschämte Altersarmut“ wird als recht hoch eingeschätzt, sodass die tatsächliche Problemlage noch höher sein könnte, als es die Zahlen wiedergeben. Die Intensität der Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen im Alter dürfte auch mit noch vorhandenen Familienstrukturen als Unterstützungsnetzwerke und der Erreichbarkeit von Leistungs- und Beratungseinrichtungen zusammenhängen. Zu vermuten ist, dass im ländlichen Raum solche familiären Unterstützungsnetzwerke noch ausgeprägter, während Leistungs- und Beratungseinrichtungen dort schwieriger erreichbar sind. Die Werte streuen bundesweit von 0,5 Prozent im Landkreis Sonneberg bis 8,9 Prozent in Offenbach am Main.

Insgesamt ist das Niveau der Altersarmut gegenüber der Armut insgesamt und insbesondere der Kinderarmut deutlich geringer. Allerdings ist die Altersarmut (Bezug von Grundsicherung im Alter nach SGB XII) in den vergangenen Jahren deutschlandweit gestiegen, im Durchschnitt aller Stadt- und Landkreise zwar moderat von 2,3 auf 2,6 Prozent der Altersgruppe, in einzelnen Städten wie Offenbach und Frankfurt am Main aber durchaus auf Spitzenwerte von über acht Prozent (2011: 7,6 bzw. 7,5 Prozent). Wie die Abbildung 16 zeigt, sind

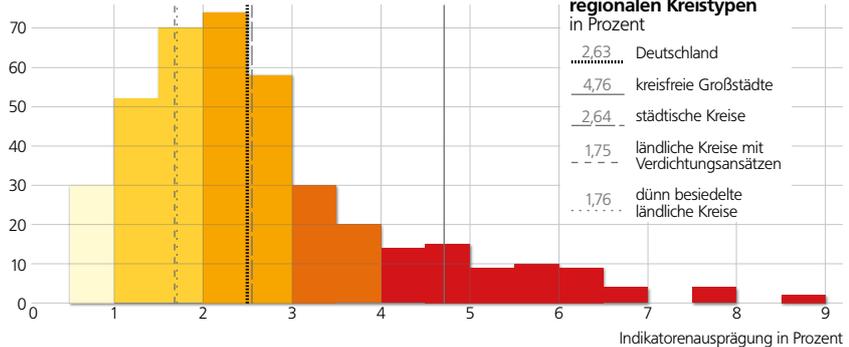
Abbildung 16
Altersarmut 2016 (Anteil der Empfänger_innen von Grundsicherung ab Renteneintrittsalter*) in Prozent



Altersarmut 2016
 (Anteil der Empfänger_innen von Grundsicherung ab Renteneintrittsalter*) in Prozent



Anzahl der Kreise im Wertebereich



* Daten enthalten auch Empfänger_innen von Grundsicherung ab 18 Jahren bei Erwerbsminderung
 Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Statistisches Bundesamt; GeoBasis-DE/BKG 2018.

die kreisfreien Großstädte bei dieser Form der Armutsgefährdung wieder mit Abstand am stärksten betroffen. Regional überdurchschnittlich betroffen sind ebenfalls die nord- und westdeutschen Bundesländer. Dort finden sich hohe Werte auch im Umland der Städte. Demgegenüber sind die Werte in Ostdeutschland gering, geringer sogar als im wirtschaftsstarke Süddeutschland.

Die Entwicklung der Indikatorwerte in Abbildung 15 von 2011 nach 2016 zeigt, dass eine Steigerung der Altersarmut in nahezu allen Regionen stattgefunden hat, allerdings mit den schon zuvor beschriebenen regionalen Entwicklungsunterschieden in der Höhe der Steigerungen.

Eine steigende Altersarmut ist das Ergebnis einer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die zu mehr Teilzeit- und Niedriglohnbeschäftigung sowie einem sinkenden Rentenniveau geführt hat. Verschärft wird das Problem durch regionale Unterschiede in den Lebenshaltungskosten. Preissteigerungen sind in hochpreisigen Wohnungsmärkten für ältere Mitmenschen nur schwer kompensierbar („graue Wohnungsnot“, Günther 2018: 25ff.). Hinzu kommen Benachteiligungen von Eltern, insbesondere Müttern, die für Phasen der Kinderbetreuung in ihrer Erwerbsbiografie keine Rentenansprüche erwerben konnten. Politische Weichenstellungen wie die sogenannte Mütterrente können dies nur begrenzt kompensieren. Derzeit bewirkt die höhere Frauenerwerbstätigkeit in Ostdeutschland, die in der ehemaligen DDR begründet wurde, eine geringere Altersarmut. Es ist jedoch davon auszugehen, dass zukünftig eine Angleichung der Frauenerwerbstätigkeit zwischen den ost- und westdeutschen Bundesländern stattfindet, mit der Konsequenz, dass für künftige Generationen ein Rückgang der Rentenansprüche von Frauen in Ostdeutschland aufgrund geringerer Verdienste nach der Wende erwartet wird, sodass auch dort mit einem erhöhten Armutsrisiko für Rentner_innen zu rechnen ist. Aufgrund dieser Entwicklungen ist zukünftig mit einem insgesamt deutlich höheren Niveau der Altersarmut zu rechnen. Nach einer aktuellen Berechnung (Bertelsmann 2017: 69ff.) könnte bis Mitte der 2030er Jahre der Anteil der Personen in Grundsicherung im Alter auf sieben Prozent steigen. Bei der Armutsgefährdungsquote nach Medianeinkommen könnte der Wert auf 20 Prozent steigen. D. h. jeder fünfte Mensch über 67 Jahren wäre demnach von Altersarmut bedroht.

Insofern besteht vorrangiger Handlungsbedarf im Bereich der Rentenpolitik. Sie muss wieder zu auskömmlichen und existenzsichernden Renten führen sowie einer Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die niedrige Löhne und unterbrochene Erwerbsbiografien verhindert. Es gibt auch deutliche Hinweise, dass Zugang und Beratung zu Leistungsangeboten der Grundsicherung für Ältere verbessert werden können beziehungsweise mit der Einführung einer Grundrente bürokratische und abschreckende Bedürftigkeitsprüfungen vermieden werden.

4.2.4 KINDERARMUT

Definition und Aussage

Beim vorliegenden Indikator handelt es sich um die Quote der Kinderarmut: nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter

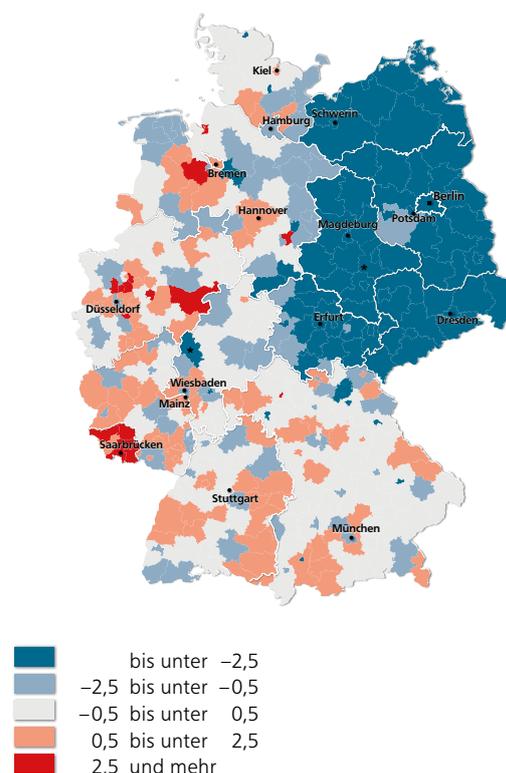
15 Jahren in Haushalten (Bedarfsgemeinschaften) der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) unter allen Personen in dieser Altersgruppe. Die Daten stammen von der Bundesagentur für Arbeit. Betroffene Personen gelten als arm beziehungsweise stark armutsgefährdet. Die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen sind eine entscheidende Grundlage für die Zukunftsfähigkeit von Städten und Regionen. Kinderarmut ist insofern ein wichtiger Indikator für benachteiligende Lebensbedingungen und sozialräumliche Ungleichheit.

Interpretation

Der Durchschnittswert der in Abbildung 18 anhand des SGB-II-Bezugs dargestellten Armutsgefährdungsquote von Kindern liegt deutschlandweit bei 12,8 Prozent. Diese Quote der Armutsgefährdung von Kindern ist statistisch niedriger als die anhand des Haushaltseinkommens gemessene Armutsgefährdungsquote (Haushalte mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens).

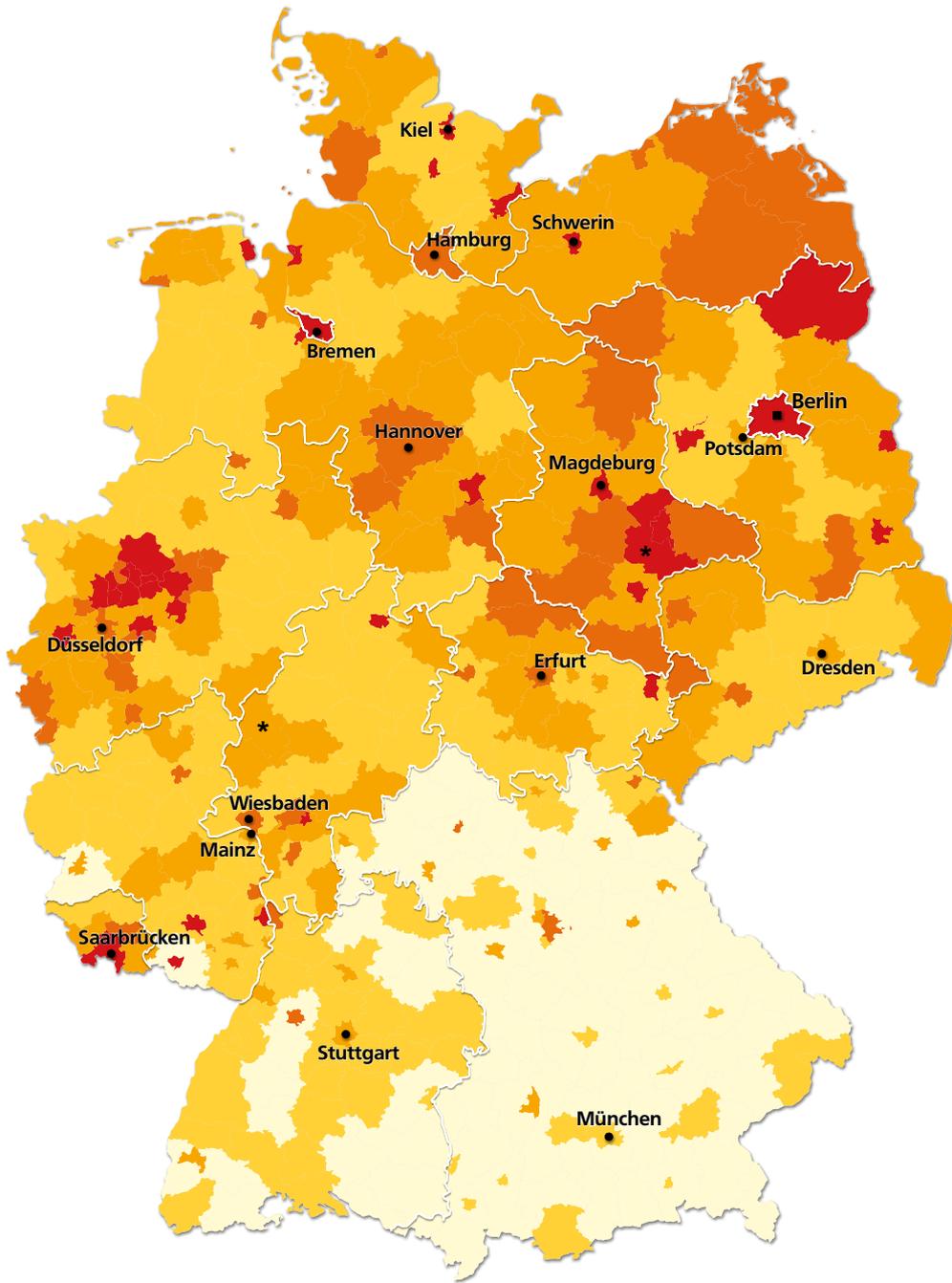
Die regionale Verteilung der Armutsgefährdung von Kindern ist besonders markant und die Unterschiede zwischen einzelnen Regionen sind besonders groß. Die Werte streuen von 2,0 Prozent in Pfaffenhofen a. d. Ilm bis 39,5 Prozent in Gelsenkirchen. Die regionale Verteilung zeigt höhere Werte im Osten und Norden Deutschlands. In Ostdeutschland ist die Kinderarmut auch in ländlichen Kreisen hoch, in den nordwestdeutschen Kreisen (Nordrhein-Westfalen, Großraum Han-

Abbildung 17
Veränderung der Kinderarmut 2011–2016* (Kinder unter 15 Jahren in SGB-II-Haushalten) in Prozentpunkten

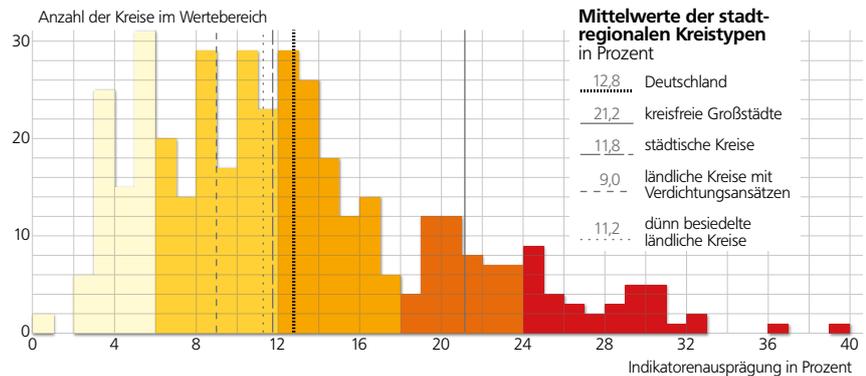
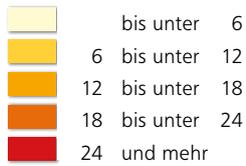


* Lahn-Dill-Kreis, Kreis Anhalt-Bitterfeld: Daten von 2011–2015
Quelle: eigene Darstellung;
Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit; GeoBasis-DE/BKG 2018.

Abbildung 18
Kinderarmut 2016 (Anteil der Kinder unter 15 Jahren in SGB-II-Haushalten an allen unter 15-Jährigen) in Prozent



Kinderarmut 2016
 (Anteil der Kinder unter 15 Jahren in SGB-II-Haushalten an allen unter 15-Jährigen) in Prozent



* Lahn-Dill-Kreis: Daten von 2016
 Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit; GeoBasis-DE/BKG 2018.

nover, Bremen, aber auch Saarbrücken und Rhein-Main) strahlt höhere Kinderarmut im Umfeld großer Städte auch in die Umlandkreise aus. Übergreifend betrachtet ist Kinderarmut allerdings ein (groß-)städtisches Phänomen. Das gilt eben auch für die wohlhabenderen (Groß-)Städte und verweist hier auf starke innerstädtische Polarisierungen. In den kreisfreien Städten ist die Kinderarmut mit im Durchschnitt über 21 Prozent doppelt so hoch wie in ländlichen bzw. suburbanen Siedlungsstrukturtypen. Sehr hohe Werte von 25 bis nahezu 40 Prozent im Ruhrgebiet, Bremen, Berlin und in einigen ostdeutschen Großstädten weisen darauf hin, dass hier weite Teile der Bevölkerung eine Armutserfahrung durchlaufen und zudem auf ihrem Lebensweg auf weitere soziale Benachteiligungen treffen. Wie die Vertiefung zur sozialen Ungleichheit im Abschnitt „Wohlstand und Armut“ (Abbildung 2) zeigt, können räumliche Konzentrationen mehrerer sozioökonomischer Benachteiligungen zu sozialen Fallen werden, die für Betroffene nur schwer zu überwinden sind.

Zwar zeigen die Veränderungsdaten von 2011 bis 2016 (siehe Abbildung 17), dass die Armutsgefährdung von Kindern in den vergangenen Jahren insbesondere in den ostdeutschen Landkreisen, aber auch in vielen Großstädten (z. B. Berlin, Hamburg, Stuttgart, München) leicht zurückgegangen ist. In Brennpunktstädten der Kinderarmut (z. B. Essen, Bochum, Gelsenkirchen, Bremerhaven, Saarbrücken) hat sich die Situation mit Zuwachsraten über drei Prozentpunkten aber demgegenüber verschärft. Das verweist auch hier auf eine deutliche Polarisierung in der Entwicklung zwischen den Städten.

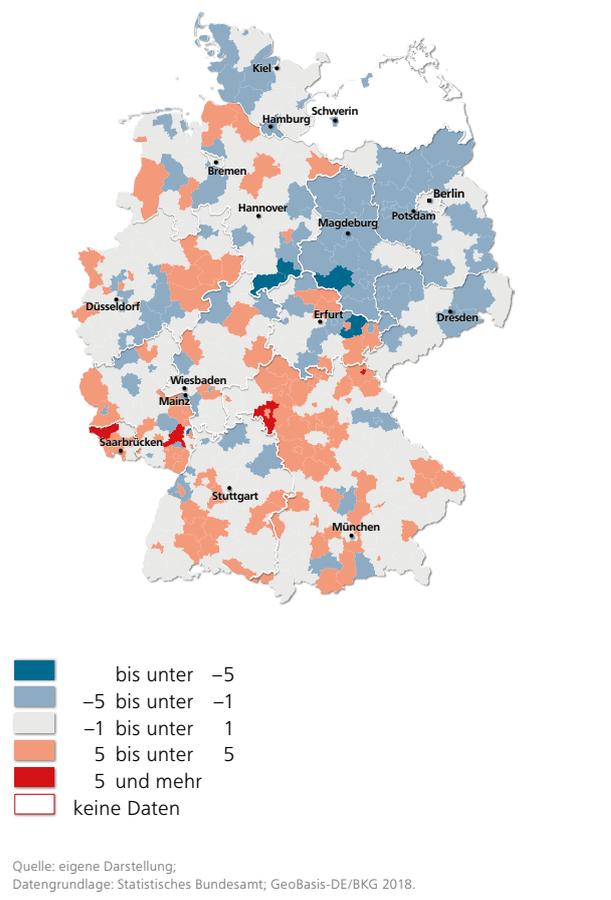
Aufgrund der großen Disparitäten zwischen den Regionen lässt sich insofern zu Recht von den „zwei Kindheiten“ in den Lebensbedingungen von Kindern in Deutschland sprechen. Das verweist auf einen hohen Handlungsbedarf für die Verbesserung der Lebensverhältnisse von vielen Kindern und Jugendlichen. Dazu gehört die Einführung einer Kindergrundsicherung, die Kindern eine eigene, auskömmliche und sanktionsfreie Mindestsicherung garantiert. Letztlich muss es darum gehen, die Einkommenssituation der Familien durch den Zugang zu gut bezahlter und auskömmlicher Arbeit zu verbessern. Gerade Kinder in Haushalten von Alleinerziehenden sind besonders von Armut bedroht. Daher gehört der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, der es den (alleinerziehenden) Elternteilen erlaubt, auskömmlich berufstätig zu sein, ebenso zu einer wichtigen Aufgabe. Daneben bedürfen Kinder aus armen Haushalten der besonderen Förderung zur Erlangung einer qualifizierten Schul- und Berufsausbildung.

4.2.5 JUGENDLICHE OHNE SCHULABSCHLUSS

Definition und Aussage

Der Indikator beschreibt den Anteil der Schulabgänger_innen ohne Schulabschluss an allen Schulabgänger_innen eines Jahrgangs als Quote. Die Daten wurden dem Regionalatlas des Statistischen Bundesamtes entnommen. Hohe Indikatorausprägungen zeigen an, dass die Zugangsmöglichkeiten von Jugendlichen zum Arbeitsmarkt und die damit verbundenen Zukunftschancen in einer Region schwieriger sind.

Abbildung 19
Veränderung des Anteils der Schulabgänger_innen ohne Schulabschluss an allen Schulabgänger_innen 2011–2016
 in Prozentpunkten

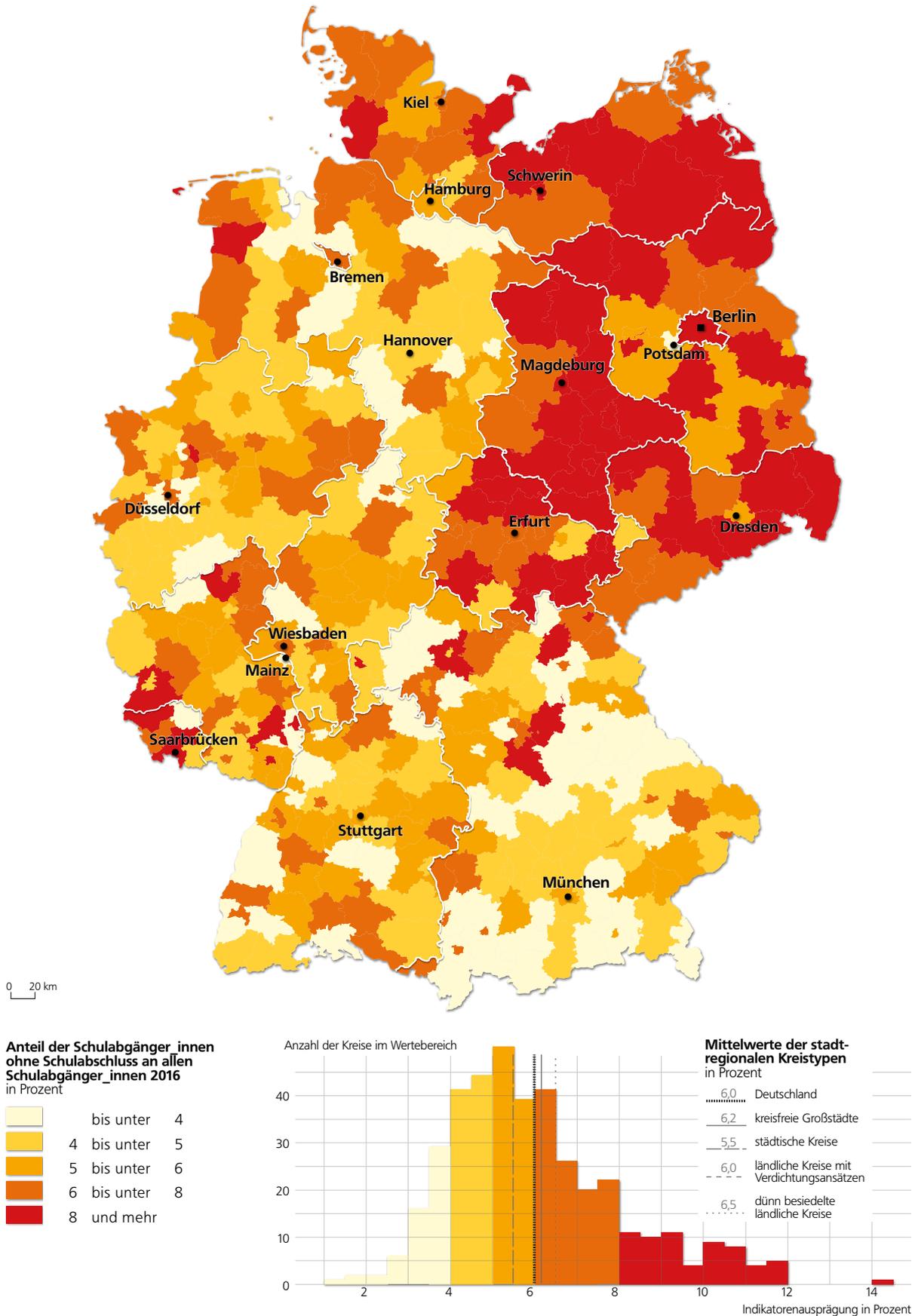


Interpretation

Ein wichtiger Schlüssel zur Überwindung von Armut lautet Bildung, insbesondere für Kinder und Jugendliche. Der Anteil der Schulabgänger_innen ohne Schulabschluss zeigt deshalb die Zukunftschancen von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt. Es ist davon auszugehen, dass die Wachstumsbranchen der Zukunft ein hohes Qualifikationsniveau erfordern (siehe auch Abbildung 11). Der Zugang zu diesem Arbeitsmarkt ist ohne Abschluss schwierig.

Im Gegensatz zu den aktuellen Armutskonzentrationen in Großstädten lassen sich bei den Zahlen zu den Schulabgänger_innen ohne Schulabschluss keine auffallenden Stadt-Land-Unterschiede erkennen. So ist der hohe Anteil von Schulabgänger_innen ohne Schulabschluss auch eine Problemlage strukturschwacher ländlicher Räume, insbesondere in Ostdeutschland und in einigen Teilregionen im Westen (z. B. Schleswig-Holstein, Ostfriesland, Saarland, Teile von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen). Insofern sind in den Mittelwerten auch keine auffallenden Unterschiede bei den regionalen Kreistypen festzustellen, wie die Abbildung 20 zeigt. Auffallende Unterschiede bestehen allerdings zwischen einzelnen Städten bzw. Kreisen (Werte von 1,2 Prozent eines Abschlussjahrgangs in Mainz bis 14,2 Prozent in Prignitz), wobei eine nahezu flächendeckende überdurchschnittliche Betroffenheit in Ostdeutschland auffällt.

Abbildung 20
Anteil der Schulabgänger_innen ohne Schulabschluss an allen Schulabgänger_innen 2016 in Prozent



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Statistisches Bundesamt; GeoBasis-DE/BKG 2018.

Die Bildungsforschung weist eher auf eine Geschlechterschieflage hin, denn junge Männer verlassen häufiger die Schule ohne Abschluss als Frauen. Und insbesondere für junge Männer mit Migrationshintergrund und Sprachbarriere ist der fehlende Berufsabschluss ein zusätzliches Hindernis auf dem Weg in die Beschäftigung (Berkemeyer et al. 2017, Deutscher Caritasverband e.V. 2017).

Bezogen auf die Dynamik in der Entwicklung zeigt die Abbildung 19, dass sich in der Zeit von 2011 bis 2016 die Situation in vielen Kreisen leicht verbessert hat, insbesondere in Ostdeutschland nahezu flächendeckend und auch in großen Städten, wobei die Gesamtbetroffenheit hier überdurchschnittlich bleibt. Die Verbesserungen könnten auf gezielte Maßnahmen der Bildungspolitik zur Vermeidung von Schulabbrüchen zurückzuführen sein. Trotz Fortschritten zur Vermeidung von sozial selektiven Wirkungen des deutschen Bildungssystems bleibt dieses im internationalen Vergleich gerade gegenüber benachteiligten Kindern und Jugendlichen in hohem Maße sozial ausgrenzend. Die OECD kritisiert in ihrer indikatorenbasierten Berichterstattung „Bildung auf einen Blick“ die unterdurchschnittlichen Bildungsausgaben in Deutschland insbesondere für die Primar- und Sekundarstufe I. Insgesamt landet Deutschland im Hinblick auf seine Bildungsausgaben (Primar- bis Tertiärbereich) auf dem 28. Platz von 40 OECD-Ländern (OECD 2018: 363).

Hier besteht ebenfalls zentraler Handlungsbedarf, um Disparitäten zu beseitigen: Das deutsche Bildungssystem muss auch in den Bildungserfolg der Sekundarstufe I investieren, sozial durchlässiger werden und die individuelle Förderung von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen verstärken.

4.2.6 ERREICHBARKEIT VON GRUNDSCHULEN

Definition und Aussage

Der Indikator zeigt die mittlere Erreichbarkeit (Median) einer Grundschule in einer Region anhand der Pkw-Wegezeit in Minuten an, das heißt in welcher Zeit eine solche Schule mit dem Pkw erreicht werden kann. Der Indikator ist dabei ein gutes Maß für die Qualität der Infrastrukturausstattung einer Region. Die Erreichbarkeit von Grundschulen ist gerade für die Lebensqualität und die Wohnstandortentscheidungen von Familien ein wichtiger Faktor. Er gibt damit Auskunft über die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit einer Region.

Interpretation

Der Indikator ist in seiner räumlichen Verteilung ein typischer Indikator für bestehende Stadt-Land-Gegensätze in der Infrastrukturversorgung. Wie die Karte in Abbildung 21 zeigt, ist der Unterschied schon in den Mittelwerten der stadtreionalen Kreistypen klar ersichtlich. In den ländlichen Regionen ist die Entfernung (Erreichbarkeit) zu den Grundschulen im Mittel doppelt so hoch wie in den Städten, die Einzugsbereiche der Grundschulen im ländlichen Raum sind entsprechend größer. Dieser Problematik wird seit vielen Jahrzehnten mit den auf Kreisebene zu organisierenden Mobilitätsangeboten der Schü-

lerbeförderung begegnet. Durch den demografischen Wandel insbesondere in ländlichen Räumen hat sich die Ökonomie der Schülerbeförderung aber noch mal verändert: Weniger Kinder nutzen die Angebote und werden unter Umständen in Schulen oder Schulklassen zusammengelegt, Lehrermangel verschärft die Ausgestaltung eines qualitativ hochwertigen Schulangebots für die Primarstufe.

Grundschulen in Städten haben im Vergleich den Vorteil, dass die Schulstandorte vielfach auch zu Fuß, per Fahrrad und den ÖPNV erreicht werden können, während in vielen ländlichen Bereichen aufgrund unkomfortabler Leistungen der Schülerbeförderung Eltern, die es sich erlauben können, diesen Bring- und Abholdienst doch mit dem privaten Pkw organisieren. Hier wird also ein klarer Struktur- und Standortnachteil der ländlichen Räume erkennbar, da die physische Erreichbarkeit eines guten Schulangebotes – neben anderen – ein Kriterium für Wohnstandortentscheidungen von Familien ist.

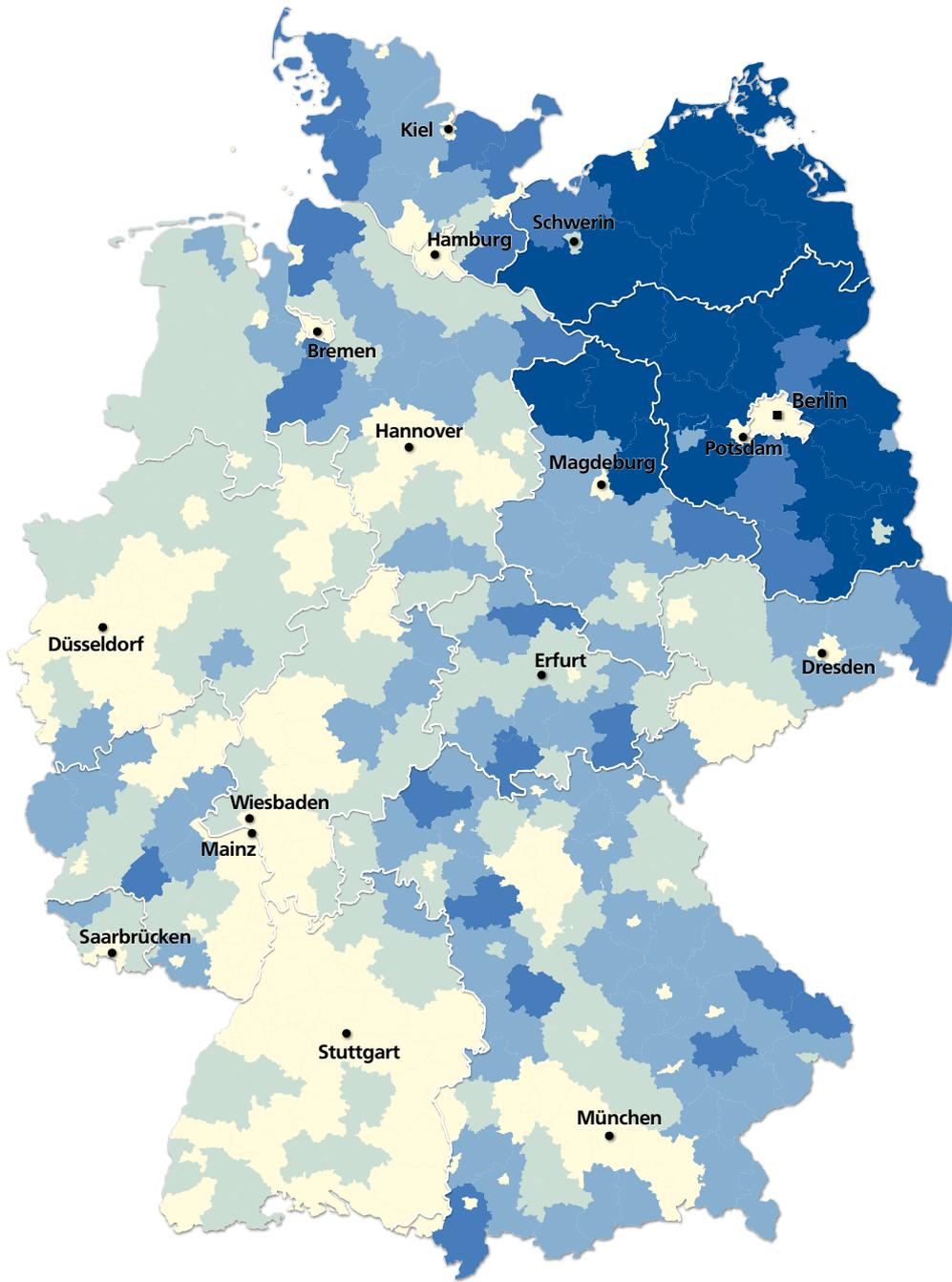
Der Blick auf die Karte macht diese Unterschiede auch räumlich sichtbar. Allerdings fällt dabei auch ein markanter Unterschied zwischen den ländlichen Kreisen und Räumen auf. Während insbesondere in Baden-Württemberg, aber auch in vielen Teilen anderer Bundesländer der alten BRD – vor allem im Umland von Großstädten – die Erreichbarkeit in den ländlichen Kreisen gar nicht so stark von den städtischen Räumen abweicht, ist sie in vielen ländlichen Räumen Ostdeutschlands besonders schlecht, sodass hier in der Erreichbarkeit von Grundschulen auch von einem Ost-West-Gegensatz zu sprechen ist. Allerdings ist auch in den ostdeutschen Regionen ein klarer Unterschied erkennbar: Die südlicheren Teile im Osten (Sachsen, Thüringen) bewegen sich eher auf dem Niveau vergleichbarer ländlicher Regionen westdeutscher Bundesländer (Bayern, Norddeutschland), während Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg (mit Ausnahme des Umlandes von Berlin) und das nördlichere Sachsen-Anhalt deutlich abfallen. Die ökonomischen Struktur Nachteile dieser ostdeutschen Regionen werden also auch durch diesen Indikator der ungünstigeren Infrastrukturausstattung verstärkt.

Handlungsbedarfe, um diese Unterschiede in der Erreichbarkeit von Grundschulen zu verbessern, betreffen in erster Linie eine ausgewogene Verbesserung oder Aufrechterhaltung von Mobilitätsangeboten (Schulbusse, Fahrgemeinschaften) zu qualitativ gleichwertigen Angeboten des Primarstufenunterrichts im ländlichen Raum, verglichen mit Städten. In dieser Hinsicht sind die viel diskutierten Zusammenlegungen von Schulklassen und der Lehrermangel in Regionen mit sinkenden Grundschülerzahlen eine große Herausforderung für die Schulverwaltung und die verantwortlichen Kultusministerien der Länder.

4.3 WOHLSTAND UND GESUNDHEIT

Die in den vorangegangenen Abschnitten aufgezeigten Aspekte machen deutlich, dass sowohl die Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt wie die Lebens- und Bildungschancen in den kreisfreien Städten und Landkreisen ungleichen Voraussetzungen unterliegen. Darüber hinaus lassen sich Tendenzen feststellen, dass weitere Ressourcen für individuellen Wohlstand und Gesundheit stark unterschiedlich verteilt sind. Nicht

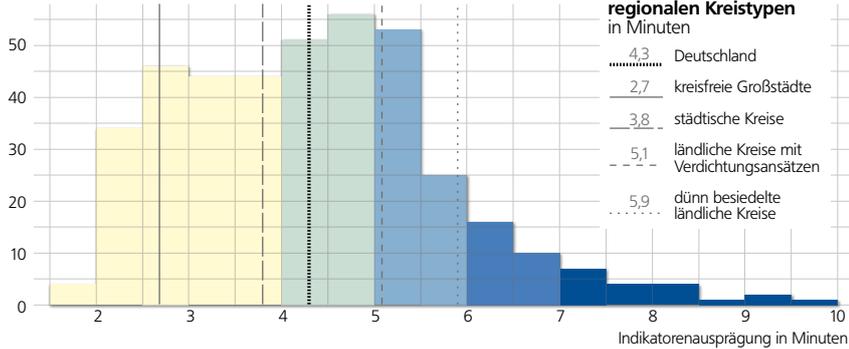
Abbildung 21
Mittlere Pkw-Wegezeit (Median) zur nächstgelegenen Grundschule 2016 in Minuten



mittlere Pkw-Wegezeit (Median) zur nächstgelegenen Grundschule 2016 in Minuten



Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Thünen Landatlas; GeoBasis-DE/BKG 2018.

nur in strukturschwachen Räumen, auch in erfolgreichen Großstädten wird eine verschärfte soziale Polarisierung sichtbar. Sozialpolitik tut sich in diesem Umfeld schwer, die starken Triebkräfte von Exklusion und Ausgrenzung benachteiligter Bevölkerungsgruppen abzufedern. Soziale Abstiegsängste werden dann zum gesellschaftlichen Problem, wenn selbst durchschnittlich verdienende Haushalte in prekäre Situationen geraten, weil das Leben zu teuer wird.

4.3.1 LEBENSERWARTUNG

Definition und Aussage

Die Lebenserwartung ist definiert als die durchschnittliche Zahl der zu erwartenden Lebensjahre eines Neugeborenen bei konstanten altersspezifischen Lebensverhältnissen. Sie gibt Auskunft über den Zustand und die Entwicklung gesunder Lebensführung bzw. der Absenz gesundheitsgefährdender Lebensweisen im Durchschnitt einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises und wird über drei Jahre aus dem Mittel der Sterbefälle der Sterbetafel angegeben. Die Varianz der Lebenserwartung wird zurückgeführt auf ein Zusammenspiel aus erfahrener Wohlstand, gesunder Ernährung, risikoarmen Arbeitsbedingungen und einer sauberen Umwelt (Schweizerische Eidgenossenschaft 2019). Deren Verfügbarkeit muss von der Bevölkerung aber auch genutzt werden: Die Gesundheitsforschung schreibt diesbezüglich dem Sozialstatus, insbesondere der Bildung und den geschlechterspezifischen Voraussetzungen, eine entscheidende Rolle für die individuelle Nutzung von Gesundheitsressourcen und einen dadurch lebensverlängernden Lebensstil zu.

Interpretation

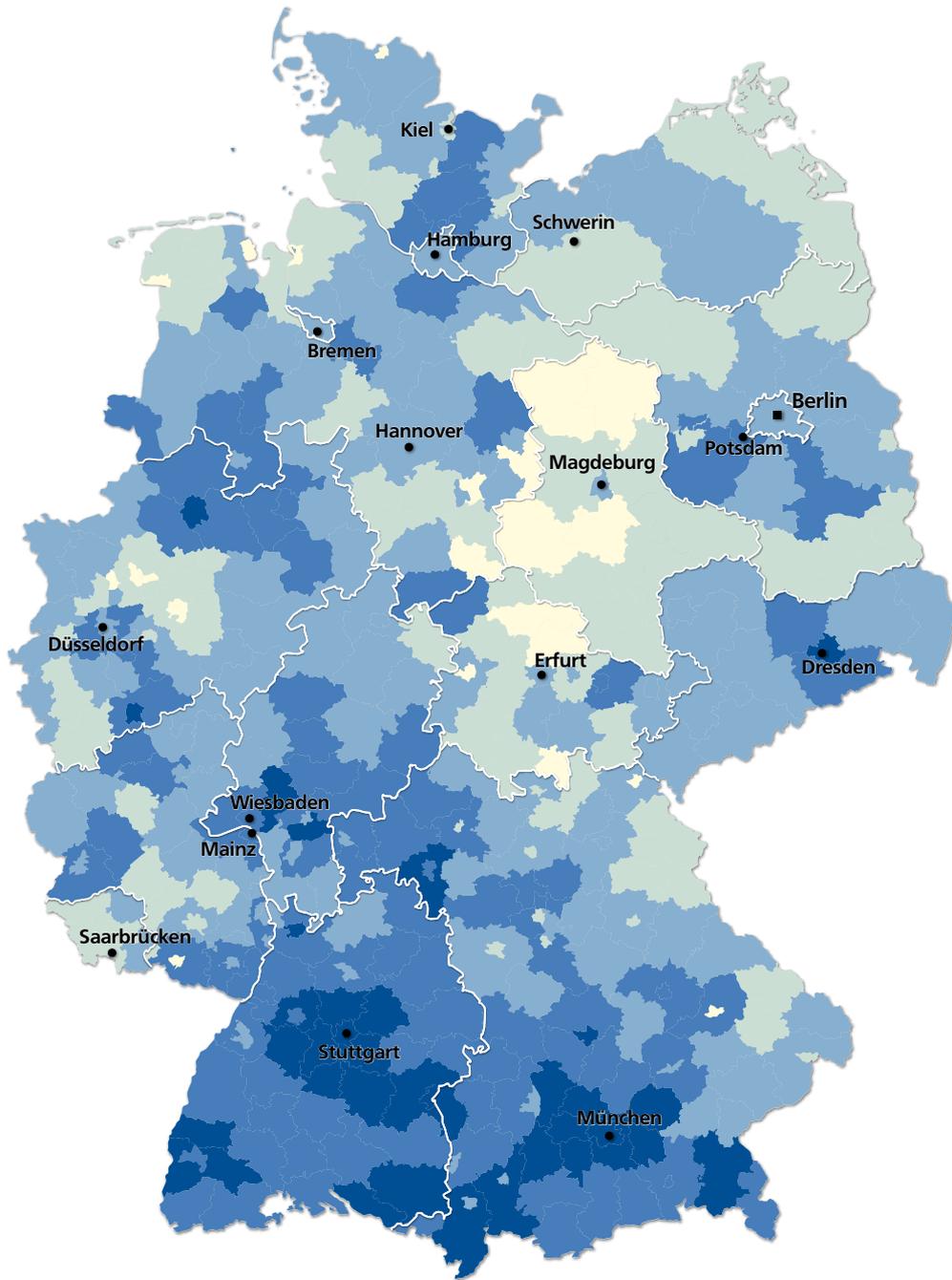
Deutschlandweit hat sich die Lebenserwartung in den vergangenen Jahren kaum verändert. Für die Jahre 2015/17 betrug die Lebenserwartung im Landesdurchschnitt 80,64 Jahre. Im europaweiten Vergleich aller Länder der Europäischen Union (28 Länder) liegt Deutschland damit in einer Bandbreite von 74,8 Jahren (Bulgarien) bis 83,4 Jahren (Spanien) auf dem 18. Platz (Statista 2019). Differenziert nach Geschlecht haben neugeborene Jungen eine Lebenserwartung von 78 Jahren und vier Monaten, neugeborene Mädchen von 83 Jahren und zwei Monaten (Statistisches Bundesamt 2019). Der Unterschied zwischen den Geschlechtern wird häufig damit erklärt, dass Männer einen ungesünderen und gefährlicheren Lebensstil als Frauen führen, zum Beispiel häufiger und früher zu Alkohol- und Drogenmissbrauch neigen, im Straßenverkehr häufiger in tödliche Unfälle verwickelt werden und sich ungesünder ernähren. Die Ursachen für dieses Verhalten sind Gegenstand umstrittener Erklärungsansätze, zum Beispiel im Hinblick auf evolutionsbiologische Thesen zu Rollenmustern, die Männern mehr Risikobereitschaft und Frauen ein höheres Schutzbedürfnis zuschreiben. Umstritten ist dies auch deshalb, da unklar ist, welchen Einfluss Sozialisierung, Umwelt und Gesundheitswesen auf eine Modifizierung dieser eh schon schlecht nachweisbaren Verhaltensmotivationen haben beziehungsweise haben sollten. Zudem könnten Geschlechterunterschiede in der Lebenserwartung auch räumlich variieren. Ausgangspunkt dieser These ist, dass die unterschiedliche

Exposition von Geschlechtern gegenüber Berufsstress auch räumlich variiert, wenn Frauen in manchen Regionen mehr in stressbelasteten Berufen arbeiten als anderswo. Dass dem so ist, lässt sich zwar nicht allein aus höheren Beschäftigungsquoten von Frauen in manchen Teilräumen ableiten (siehe Abbildung 5), die Vermutung liegt aber nahe. Höhere Sterberaten von Männern durch Herz-Kreislauf-Erkrankungen werden nämlich durchaus auch damit erklärt, dass ein geschlechterspezifisches Ungleichgewicht durch erfahrenen Berufsstress existiert. Es ist zu vermuten, dass sich dieser Aspekt bei einer annähernden Gleichverteilung von Beschäftigungsverhältnissen über die Geschlechter angleicht.

Abbildung 22 kann in diesem Zusammenhang dahingehend interpretiert werden, dass sich die lebensverlängernden Wohlstands- und Gesundheitsbedingungen in Deutschland in denjenigen Räumen weiter verfestigt haben, die schon seit vielen Jahrzehnten wirtschaftlich prosperieren. Dies führt dazu, dass die Einwohner_innen in den Stadt- und Landkreisen Süddeutschlands im Durchschnitt länger leben. Die höchste durchschnittliche Lebenserwartung Deutschlands liegt im Landkreis Starnberg bei 83,4 Jahren. Dieser Wert liegt beispielsweise um sechs Lebensjahre höher als in der Stadt Pirmasens in Rheinland-Pfalz (77,4 Jahre). Generell lässt sich dieser Unterschied so deuten, dass die wirtschaftlich besser gestellten Städtereignen (wie München und Stuttgart) und die wirtschaftlich stabilen ländlichen Regionen Süddeutschlands lebensverlängernde sozioökonomische und infrastrukturelle Voraussetzungen etablieren konnten, die anderswo (noch) fehlen. Die Lebenserwartung gibt in dieser Hinsicht nicht zwingend die aktuellen Lebensverhältnisse wieder. Denn Veränderungen brauchen viele Jahre und schlagen sich unter Umständen erst generationsübergreifend nieder. Demnach drücken sich die Strukturprobleme in altindustriellen Regionen (wie zum Beispiel im Ruhrgebiet oder im ehemaligen Chemiedreieck der DDR um Bitterfeld) in niedrigen Werten aus, Problemkomplexe aus der Vergangenheit wirken hier lange nach. Bedenklich ist, dass die Lebenserwartung gerade dort niedrig ist, wo die geringsten Einkommen pro erwerbstätiger Person zur Verfügung stehen. Der Nachweis ist zwar schwierig zu führen: Akzeptiert man Einkommen allerdings als entscheidende Voraussetzung für einen lebensverlängernden Lebensstil, so ist für die aktuelle Ungleichverteilung der Lebenserwartung keine entscheidende Trendwende zu erwarten (Lauterbach et al. 2006; Lampert et al. 2007). So zeigt ein räumlicher Vergleich der Bruttoeinkommen die unterschiedlichen Einkommensniveaus pro erwerbstätiger Person am Wohnort für das Jahr 2017. Zwar können bei einem Blick in die Zeitreihen Aufholenden in einkommensschwachen Regionen Ostdeutschlands beobachtet werden. Abbildung 28 zeigt aber deutlich, dass die höheren Einkommen weiterhin den Arbeitnehmer_innen der Wirtschaftsmetropolen und ihrer Pendlereinzugsbereiche vorbehalten bleiben.

Handlungsbedarf für politische Maßnahmen ergibt sich dahingehend vor allem in Regionen, in denen sich eine gesundheitsbelastende Armutserfahrung negativ auf die Lebenserwartung auswirkt. Untersuchungen des Robert-Koch-Instituts verdeutlichen, dass Personen mit „Einkommen unterhalb der Armutrisikogrenze ein im Verhältnis zur höchsten Einkommensgruppe um das 2,4- bzw. 2,7-Fache erhöhtes Mortali-

Abbildung 22
Durchschnittliche Lebenserwartung eines Neugeborenen 2013/2014/2015 in Jahren



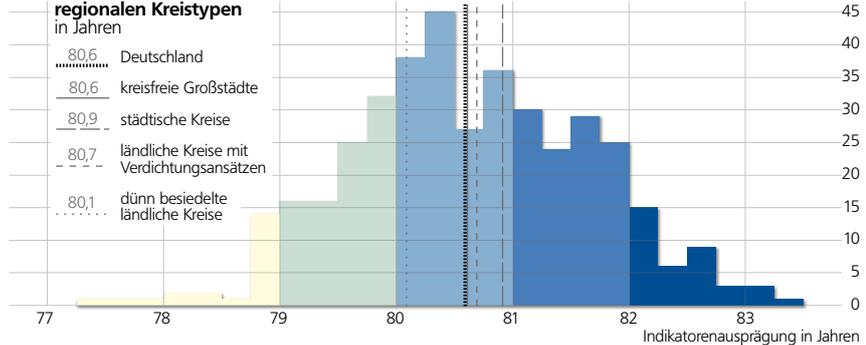
durchschnittliche Lebenserwartung eines Neugeborenen 2013/2014/2015 in Jahren

- bis unter 79
- 79 bis unter 80
- 80 bis unter 81
- 81 bis unter 82
- 82 und mehr

Mittelwerte der stadt-regionalen Kreistypen in Jahren

- 80,6 Deutschland
- 80,6 kreisfreie Großstädte
- 80,9 städtische Kreise
- 80,7 ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen
- 80,1 dünn besiedelte ländliche Kreise

Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; GeoBasis-DE/BKG 2018.

tätsrisiko haben“ (Lampert/Kroll 2014: 2). Im Zusammenhang mit den Erkenntnissen des Abschnitts „Lebens- und Bildungschancen“ dieses Berichts und den darin dargestellten steigenden Armutsrisiken in Teilregionen Deutschlands sollte die Armutsbekämpfung deshalb auch aus gesundheitlichen Gründen ein vordringliches sozialpolitisches Ziel sein.

4.3.2 HAUSÄRZTEBESATZ

Definition und Aussage

Der Indikator gibt an, wie viele Hausärzt_innen je 100.000 Einwohner_innen in einer kreisfreien Stadt oder einem Landkreis tätig sind. Die Daten zu Kassenärzt_innen stammen ursprünglich vom „wer-zu-wem“-Verlag und sind vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) auf der Raumbewertungsplattform INKAR online auf die Einwohnerzahlen des Statistischen Bundesamtes bezogen worden. Die Daten sind auf www.inkar.de frei zum Download verfügbar. Auf dieser Grundlage erfasst das BBSR die ambulante kassenärztliche Versorgung mit Hausärzt_innen für die Bevölkerung – hier dargestellt für das Jahr 2015. Der Indikator gibt Auskunft über die medizinische Versorgung mit Hausärzt_innen. Besonders in peripheren und ländlichen Räumen werden mit diesem Wert Defizite der Gesundheitsversorgung und entsprechende Maßnahmen zur Aufrechterhaltung beziehungsweise Verbesserung der Versorgungssituation messbar. Der Bezug zu Hausärzt_innen hilft dabei, den allgemeinen Trend der Subspezialisierung ärztlicher Versorgungsberufe zu berücksichtigen, sodass der Fokus auf die Qualität der ambulanten Versorgung mit Leistungen der Allgemeinmedizin gerichtet werden kann (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen 2018)⁴.

Interpretation

In Deutschland werden, verglichen mit anderen Ländern, vergleichsweise viele Arztbesuche pro Einwohner_in registriert, deutsche Bürger_innen gehen häufiger zum Arzt/zur Ärztin. Umso wichtiger ist es für die Organisation der Gesundheitsversorgung, die Versorgungs- und Koordinationsfunktion von Hausärzt_innen bedarfsgerecht und wohnortnah zu entwickeln. In anderen Worten: Hausärzt_innen könnten im Rahmen ihrer Tätigkeiten (Primärversorgung) den Bedarf einer Weiterbehandlung durch Fachärzt_innen (Sekundär- bzw. Tertiärversorgung) reduzieren, wenn Patient_innen die Primärversorgung in Anspruch nehmen („Stärkung der Hausarztzentrierung“, siehe auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen 2018). Voraussetzung dafür ist eine qualitativ hochwertige Versorgung mit ausreichenden Behandlungszeiten, die mit zunehmender Anzahl von Patient_innen schwieriger zu leisten ist.

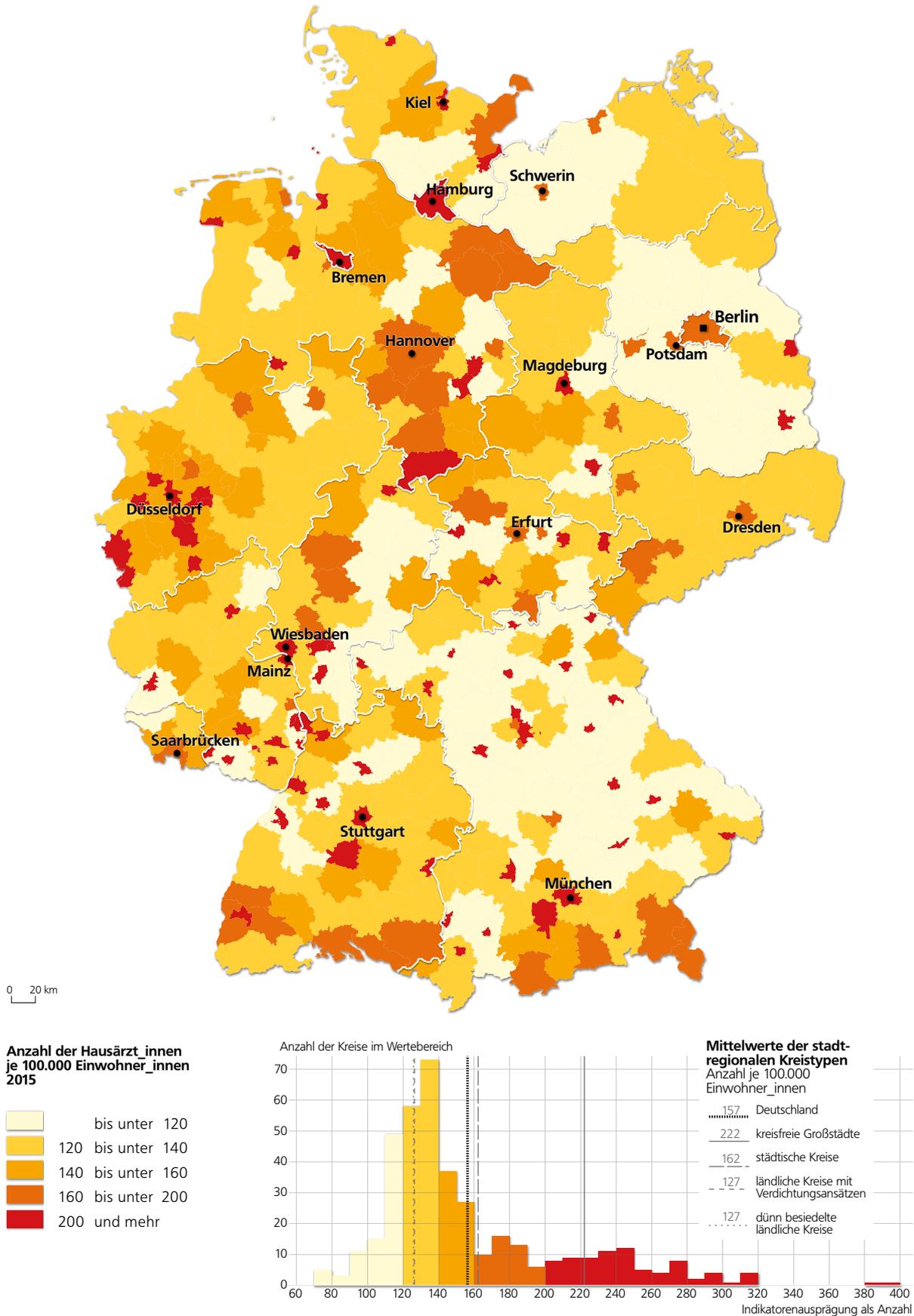
In diesem Zusammenhang zeigt Abbildung 23 die Versorgungsraten für die kreisfreien Städte und Landkreise in Deutschland für das Jahr 2015. Die Werte reichen von 73 Hausärzt_innen pro 100.000 Einwohner_innen im Landkreis

Schweinfurt bis zu einem Wert von 391 Hausärzt_innen in Freiburg im Breisgau. Die Abbildung zeigt deutlich, dass Großstädte eine sehr viel bessere Versorgung aufweisen als ländliche Regionen (durchschnittlicher Hausärztebesatz in kreisfreien Großstädten: 222 Hausärzt_innen pro 100.000 Einwohner_innen; in dünn besiedelten ländlichen Kreisen 127 Hausärzt_innen pro 100.000 Einwohner_innen). Dieses Ungleichgewicht lässt sich zum Teil durch zentralörtliche Versorgungslogiken erklären, die den Städten einen Bedeutungsüberschuss auch im Hinblick auf die Mitversorgung ihres Umlandes zuweist. Sie wird aber dann zum Problem, wenn schlechte Versorgungslagen im ländlichen Raum mit großen Distanzen zu den Versorgungszentren der nächstgelegenen Kreisstadt einhergehen. Die lang bekannte Debatte um das Aussterben des Berufsbildes des Landarztes/der Landärztin in Deutschland beziehungsweise die zunehmend schlechter werdenden Bedingungen für dieses Berufsbild unterstreicht die Problemlagen, die auch in der Abbildung sichtbar werden: In den peripheren Teilen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs, Hessens und Bayerns ist die Versorgungslage deutlich schlechter als in den dicht besiedelten Regionen Westdeutschlands und den großen Agglomerationsräumen. Die Ursachen hierfür werden in der medialen Berichterstattung allerdings bislang nicht in der Form diskutiert, wie sie wissenschaftliche Studien nahelegen: Während medial vielfach über die hohen Belastungen von Landärzt_innen durch steigende Anforderungen der Kassenmedizin berichtet wird, sehen Autor_innen wie Kaduszkiewicz et al. (2018) die Ursachen zusätzlich in den Persönlichkeits- und Systemfaktoren der Ausbildung von Ärzt_innen. Die anspruchsvolle Ausbildung an den medizinischen Fakultäten deutscher Universitäten konzentriert sich auf wenige großstädtische Standorte, steht aufgrund der hohen Zulassungsbeschränkungen nur den Abiturient_innen mit den allerbesten Bildungsabschlüssen offen, die nur in vergleichsweise geringer Anzahl den sozialen Milieus ländlicher Peripherien verhaftet sind. Zudem erfahren fachliche Spezialisierungen in Deutschland eine höhere fachliche Anerkennung, die sich auch in den Verdienstperspektiven ausdrückt. Dies führt dazu, dass nur wenige Medizinstudent_innen eine Präferenz für eine hausärztliche Berufsperspektive in peripheren ländlichen Lagen suchen. Vielmehr wird eine Konzentration in statushohen medizinischen Berufen in den großen Städten präferiert, die einkommensträchtig sind und als milieugerecht wahrgenommen werden.

Ein Beispiel für bildungspolitische Maßnahmen, die sich an derartigen Analysen orientieren, ist das 2018 verabschiedete „Gesetz zur Sicherstellung der hausärztlichen Versorgung in Bereichen besonderen öffentlichen Bedarfs des Landes Nordrhein-Westfalen“, das sogenannte Landarztgesetz. Mit dieser Maßnahme werden zehn Prozent der Studienplätze an Medizinstudent_innen vergeben, die sich in Auswahlverfahren für die Ausübung des Hausarztberufes in ländlichen Regionen bewerben und verpflichten, diesen Beruf langfristig und ortsgebunden auszuüben (Landtag Nordrhein-Westfalen, 17. Wahlperiode 2018). Es bleibt abzuwarten, inwiefern derartige Initiativen deutschlandweit Schule machen und geeignet sind, die Versorgungslage in ländlichen Regionen zu verbessern. Wahrscheinlich ist, dass dies nur ein Baustein eines Maßnahmenbündels sein kann, das sich auch mit alternativen Konzepten zur Erreichbarkeit von Hausärzt_innen beschäftigen muss.

⁴ Vgl. <https://www.svr-gesundheit.de/index.php?id=506> (29.4.2019).

Abbildung 23
Anzahl der Hausärzt_innen je 100.000 Einwohner_innen 2015



Quelle: eigene Darstellung;
Datengrundlage: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; GeoBasis-DE/BKG 2018.

Der nächste Abschnitt berichtet über die ungleiche Zugänglichkeit mit einem eigenen Indikator: der Erreichbarkeit von Hausärzt_innen in Pkw-Minuten.

4.3.3 ERREICHBARKEIT VON HAUSÄRZT_INNEN

Definition und Aussage

Die Erreichbarkeit von Hausärzt_innen wird in der vorliegenden Umsetzung mit Daten zu niedergelassenen Hausärzt_innen des Adressdatenanbieters „wer-zu-wem“-Verlag, Stand Juli 2016, gerechnet (Allgemeinmedizin, aber auch Ärzt_innen der Inneren Medizin mit einem adäquaten Leistungsspektrum). Das Thünen-Institut hat mit einem Pkw-basierten Erreichbarkeitsmodell diese Standorte weiterverarbeitet. Dabei wurden die Wege zwischen den Arztpraxen und den zentralen Punkten von 250 mal 250 Meter großen Rasterzellen berechnet. Für die Rasterzellen, die flächendeckend für ganz Deutschland vorliegen, sind die Bevölkerungswerte bekannt, sodass eine Wegematrix pro Einwohner_in zum nächstgelegenen Arzt bzw. Ärztin erzeugt werden kann. Die Erreichbarkeit wird in einer Pkw-Fahrzeit mit einer durchschnittlichen Fahrgeschwindigkeit von 33 Kilometer pro Stunde über alle Straßentypen angegeben, die Wegematrix wird auf der Grundlage letztlich zu einem Durchschnittswert pro Kreis aufgerechnet. Damit wird eine bundesweit vergleichbare Erfassung der wohnortnahen Versorgungslage möglich, die ergänzend zum Indikator des Hausärztebesatzes (siehe den vorherigen Abschnitt) Auskunft über die Qualität der medizinischen Grundversorgung gibt.

Interpretation

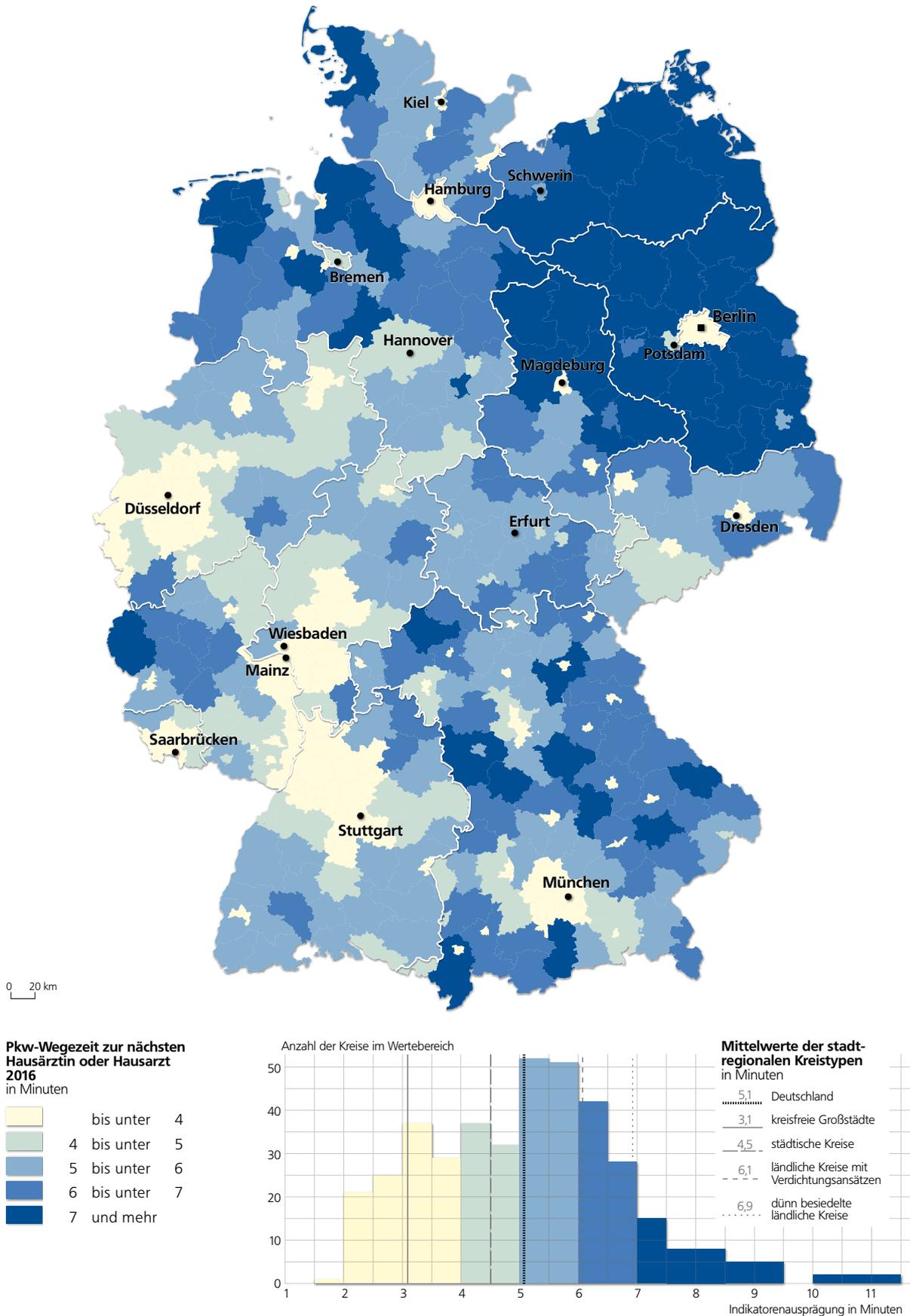
Insgesamt ist die Erreichbarkeitsituation von Hausärzt_innen in Deutschland nach wie vor relativ gut. Auf der Grundlage einer Gesamtauswertung des Indikators zeigt sich, dass 99 Prozent der Einwohner_innen Deutschlands einen Hausarzt oder eine Hausärztin in 15 Minuten Pkw-Fahrzeit aufsuchen können (Neumeier 2017: 134). Relativiert wird diese Aussage durch die Abhängigkeit vom motorisierten Individualverkehr. Der vom Thünen Institut definierte Schwellenwert von 15 Minuten Fahrzeit entspricht bei einer durchschnittlichen Fahrzeit von 33 Kilometer pro Stunde einer Wegedistanz von 8,25 Kilometern auf dem Straßennetz. In städtischen Räumen kann diese Distanz mit Angeboten des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in vielen Wohnlagen ersetzt werden. Schwieriger ist dies in Regionen mit fehlenden ÖPNV-Angeboten außerhalb der fußläufigen Einzugsbereiche. Für die Karte in Abbildung 24 ist deshalb für ländliche Regionen der dunkelblau eingefärbten Kreise von einer problematischen Erreichbarkeit auszugehen, nur für die Kreise in Gelb mit unter zwei Minuten Fahrzeit (entspricht weniger als 1,1 Kilometer Wegedistanz) ist die fußläufige Erreichbarkeit (im Durchschnitt und bei entsprechender körperlicher Verfassung der Patient_innen) als gut anzusehen.

Das Histogramm in Abbildung 24 verdeutlicht, dass die Problemlagen der Erreichbarkeit von Hausarztpraxen im ländlichen Raum liegen, und zwar nicht nur in den dünn besiedel-

ten Regionen (durchschnittlich 6,9 Minuten oder 3,8 Kilometer Wegedistanz), sondern auch in den ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen (durchschnittlich 6,1 Minuten Fahrzeit oder 3,4 Kilometer Wegedistanz). Die Erreichbarkeit von Hausärzt_innen ist in den städtischen Kreisen (4,5 Minuten Fahrzeit oder 2,5 Kilometer Wegedistanz) und den kreisfreien Großstädten (3,1 Minuten oder 1,7 Kilometer Wegedistanz) deutlich besser, insgesamt streuen die Werte von 1,8 Minuten in der Landeshauptstadt München bis 11,2 Minuten im Landkreis Ostprignitz-Ruppin. Unberücksichtigt bleibt bei dieser Betrachtung, ob die nächstgelegene Hausarztpraxis tatsächlich Versorgungskapazitäten anbieten kann. Für diese Frage kann auf der Grundlage der dargestellten Indikatoren des Hausärztebesatzes und der Erreichbarkeit von Hausärzt_innen nur eine annähernde Beschreibung erfolgen. So hat zum Beispiel der Stadtstaat Berlin eine hervorragende Erreichbarkeit von Hausärzt_innen, für 91 Prozent der Bevölkerung liegt die nächstgelegene Hausarztpraxis lediglich 1,1 Kilometer Wegedistanz entfernt (Neumeier 2017: 33). Der Hausärztebesatz ist aber mit 174 Ärzt_innen pro 100.000 Einwohner_innen vergleichsweise gering. Die Stadt Bonn hat mit einer ähnlichen Erreichbarkeit von Praxen eine deutlich höhere Versorgungskapazität, hier kommen 318 Hausärzt_innen auf 100.000 Einwohner_innen, das sind 55 Prozent mehr. Auffällig sind die Problemlagen in den ländlichen Regionen Nordostdeutschlands, insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern, und Brandenburgs, teilweise auch im nördlichen Sachsen-Anhalt. Für beide Indikatoren, den Hausärztebesatz und die Erreichbarkeit von Hausärzt_innen, zeigen sich hier im bundesweiten Vergleich die niedrigsten Werte. Hinzu kommt, dass durch den demografischen Wandel in diesen Bundesländern vergleichsweise viele ältere Mitbürger_innen leben, die im Unterschied zu jüngeren Bevölkerungsgruppen generell häufigeren Bedarf an medizinischer Grundversorgung und Pflegeleistungen haben.

Die oben bereits angesprochene Diskussion um den aussterbenden Beruf des Landarztes/der Landärztin ist in den betroffenen Regionen lange bekannt. Konzepte zur Abhilfe beschränken sich nicht nur darauf, den Hausarztberuf zu stärken. Hinzu kommen alternative – zum Teil noch eher experimentelle – Formen der Versorgung wie „rollende Praxen“, ärztliche (Gemeinschafts-)Praxen, die nur tageweise besetzt sind, oder Innovationen in der Telemedizin (siehe auch die Ausführungen zum Indikator der Breitbandversorgung in diesem Bericht). Obwohl diese Möglichkeiten sicherlich punktuell geeignet sein können, einen Minimalstandard an ärztlichen Leistungen aufrechtzuerhalten, stimmt die Perspektive der Hausarztversorgung im ländlichen Raum insgesamt doch eher pessimistisch. So warnt die Kassenärztliche Bundesvereinigung davor, dass über ein Drittel der Allgemeinärzt_innen in den nächsten Jahren in den Ruhestand gehen wird, eine Nachbesetzung der frei werdenden Praxen wird zunehmend zum Problem (Kassenärztliche Bundesvereinigung 2017). Darüber hinaus ist die Ärzteschaft selbst eher pessimistisch. In einer Umfrage der Tageszeitung *Die Welt* schätzten Ärzt_innen die Perspektiven der Gesundheitsversorgung schlechter ein als der Rest der Bevölkerung. Nur neun Prozent der Ärzt_innen glaubten an eine Verbesserung (restliche Bevölkerung: 22 Prozent), 40 Prozent gehen sogar von einer Verschlechterung aus (restliche Bevölkerung: 22 Prozent; Die Welt 2014). 27 Prozent der Ärz-

Abbildung 24
Pkw-Wegezeit zur nächsten Hausärztin oder Hausarzt 2016 in Minuten



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Thünen Landatlas; GeoBasis-DE/BKG 2018.

teschaft erwarten keine Veränderungen (restliche Bevölkerung: 34 Prozent). Maßnahmen wie Umsatzgarantien, Investitionshilfen und flexible Arbeitszeitmodelle, die die Niederlassung von Ärzt_innen attraktiver machen sollen, wirken bisher kaum. Stattdessen erkennt die Kassenärztliche Bundesvereinigung eine ungebrochene Fortführung des Trends zur Anstellung von Ärzt_innen in Krankenhäusern und Gemeinschaftspraxen in städtischen Kreisen. Diese Ärzt_innen fehlen dann auf dem Land.

4.3.4 BRUTTOGEHÄLTER

Definition und Aussage

Die Bruttogehälter sind als Median der Bruttoarbeitsentgelte pro Monat von sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten (ohne Auszubildende) definiert. Sie sind in zwei Varianten und jeweils als Zeitreihe von 2012 bis 2017 der Webseite der Bundesagentur für Arbeit entnommen:

- Bruttogehälter am Arbeitsort, das heißt die durchschnittlichen Werte (Median) für die kreisfreie Stadt oder den Landkreis, bei dem der Arbeitsort eines/einer sozialversicherungspflichtig Beschäftigten registriert ist;
- Bruttogehälter am Wohnort, an dem der/die Beschäftigte gemeldet ist.

Die Berücksichtigung beider Varianten ermöglicht es, den Einfluss von Pendlereinzugsbereichen für das Gehaltsgefüge eines Arbeitsmarktes zu analysieren: Die Einkommen von Pendler_innen stellen eine Art von Finanztransfer zwischen ihren Arbeitsstätten und Wohnorten dar, der zum Beispiel über die Veranlagung der Beschäftigten zur Einkommensteuer am Wohnort eine direkte raumstrukturelle Wirkung entfaltet. Weiterhin verhindert der Bezug zum Median für diesen Indikator, dass extrem hohe oder niedrige Einkommen von einzelnen Beschäftigten den Durchschnitt zu diesen Ausreißern hin verzerren. Der Median als Zentralwert der Werteverteilung erscheint deshalb geeigneter, um die Einkommensunterschiede aus Erwerbstätigkeit für Deutschland räumlich differenziert zu erfassen.

Interpretation

Die Karte in Abbildung 25 zeigt zunächst in den dunkleren Grünschattierungen die hohen Gehälter ab 3.500 Euro pro Monat, die auf den Arbeitsmärkten der süddeutschen Wirtschaftszentren München, Stuttgart und Frankfurt, am Rhein zwischen Bonn und Düsseldorf, in Hamburg, aber auch in Industrieregionen wie Wolfsburg oder Salzgitter verdient werden. Hohe Gehälter werden ebenfalls in Erlangen, in und um Schweinfurt, in Mannheim/Ludwigshafen und in süddeutschen ländlichen Kreisen bezahlt. Am anderen Ende des Einkommensspektrums fallen die weitflächig geringeren Gehälter in den ostdeutschen Bundesländern auf, die nur in und um Berlin sowie den größeren Städten Sachsens, Thüringens, Sachsen-Anhalts und Mecklenburg-Vorpommerns übertroffen werden. Hier sind die Einkommensmöglichkeiten aus Erwerbstätigkeit besser als im ländlichen Raum Ostdeutschlands, fallen aber mit Ausnahme Berlins durchgehend geringer aus als in

den westdeutschen Wirtschaftszentren. Die Spannweite reicht von 2.183 Euro pro Monat in Görlitz bis 4.635 Euro pro Monat in Ingolstadt. Die Hintergründe dieser Verteilung sind vielfältig. Während für Städte wie Ingolstadt, Wolfsburg oder Böblingen der Einfluss einzelner Konzerne aus der Automobilbranche auf das hohe Gehaltsniveau unstrittig sein dürfte, sind die hohen Gehälter in München, Hamburg, Frankfurt, Stuttgart und Köln das Ergebnis eines starken und global vernetzten Arbeitsmarktes mit hohen Verdienstmöglichkeiten in verschiedensten Branchen, unter anderem der Finanzindustrie, der Internet- und Kommunikationsbranche, aber auch nach wie vor in starken Firmen des produzierenden Gewerbes. Zudem begründet die wirtschaftliche Stärke mittelständischer Unternehmen, die in Westdeutschland verbreitet auch in kleineren Städten und in ländlichen Regionen zu finden sind, mittlere Einkommensniveaus ab 2.500 Euro pro Monat.

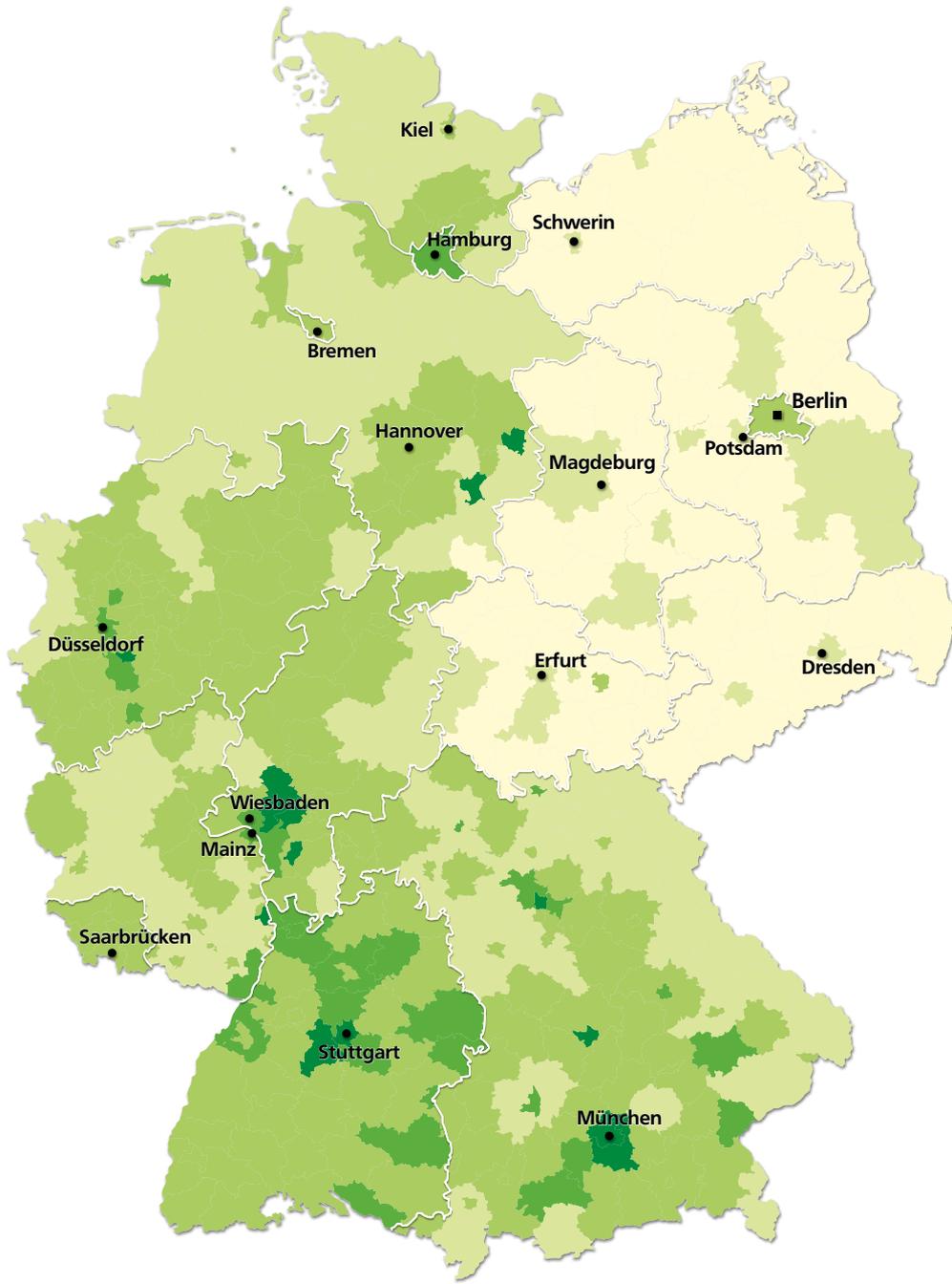
In Abbildung 28 zeigt das Pendant der Bruttogehälter am Arbeitsort die Verteilung der Bruttogehälter am Wohnort für 2017. Die Werte erstrecken sich von 2.194 Euro in Vorpommern-Rügen bis 4.310 Euro in Wolfsburg. Deutlich sichtbar werden die Pendlereinzugsbereiche im Umland der wirtschaftlichen Zentren, in denen sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer_innen hohe Gehaltsniveaus erreichen. Dies ist weitflächig der Fall in der Region Stuttgart und ihrem erweiterten Einzugsgebiet, in dem weitere Wirtschaftszentren liegen, nach Norden in einem Korridor hoher Einkommen bis in die ebenfalls starke Wirtschaftsregion Frankfurt, nach Westen auch bis Karlsruhe und Mannheim/Ludwigshafen. Es ist der Fall in der Arbeitsmarktregion München, die sich bis nach Ingolstadt erstreckt, in und um Erlangen, entlang der Rheinschiene von Bonn bis Düsseldorf sowie ausgeprägt in und um Wolfsburg.

Weiterhin fällt hier ebenfalls die scharfe Trennlinie zwischen mittleren und niedrigen Einkommen im Vergleich der west- und ostdeutschen Bundesländer auf – allerdings nicht so trennscharf wie bei der Betrachtung nach Arbeitsort. Das Bild legt nahe, dass Arbeitnehmer_innen, die in ostdeutschen Kreisen leben, aber in westdeutschen Arbeitsmarktregionen arbeiten, vergleichsweise höhere Gehälter beziehen. Zudem zeigt sich die Strahlkraft der ostdeutschen Großstädte mit höheren Einkommen im benachbarten Umland, zum Beispiel in Sachsen und Thüringen, besonders deutlich aber in Berlin.

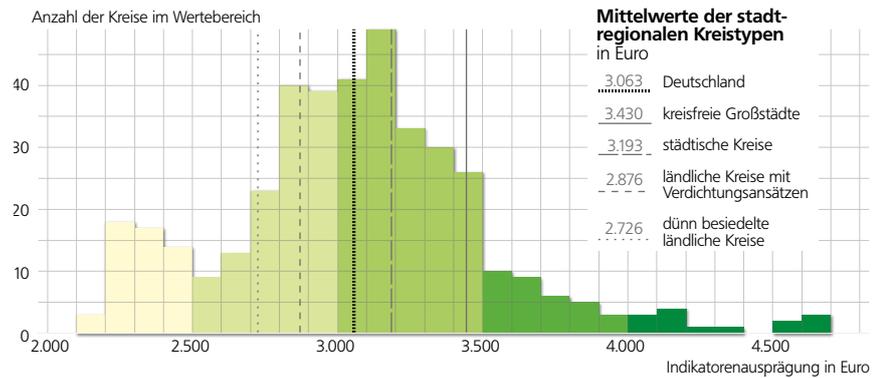
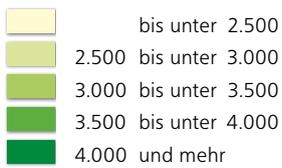
Bei einer Betrachtung der Entwicklungen (Abbildungen 26 und 27) für beide Varianten seit 2012 zeigt sich, dass die ostdeutschen Bundesländer sowie auch einige ländliche Regionen in Westdeutschland im Hinblick auf die Bruttogehälter zwar deutlich aufgeholt haben (Spannbreiten am Arbeitsort: von 3,7 Prozent in Dingolfing-Landau bis 20,3 Prozent im Landkreis Hildburghausen; am Wohnort: –10,8 Prozent in Helmstedt bis 32,7 Prozent in Goslar). Die aktuelle Ungleichverteilung im Jahr 2017 hat sich dadurch aber nicht maßgeblich verändert, höhere Steigerungsraten bei geringerem Ausgangsniveau führen nicht zwingend zu einer Angleichung.

Im internationalen Vergleich mit den Ländern der europäischen Union liegt Deutschland im Mittelfeld der Einkommensungleichverteilung. Allerdings wird hier angeführt, dass Vergleiche der Wirtschaftsstruktur Deutschlands sich eher an den

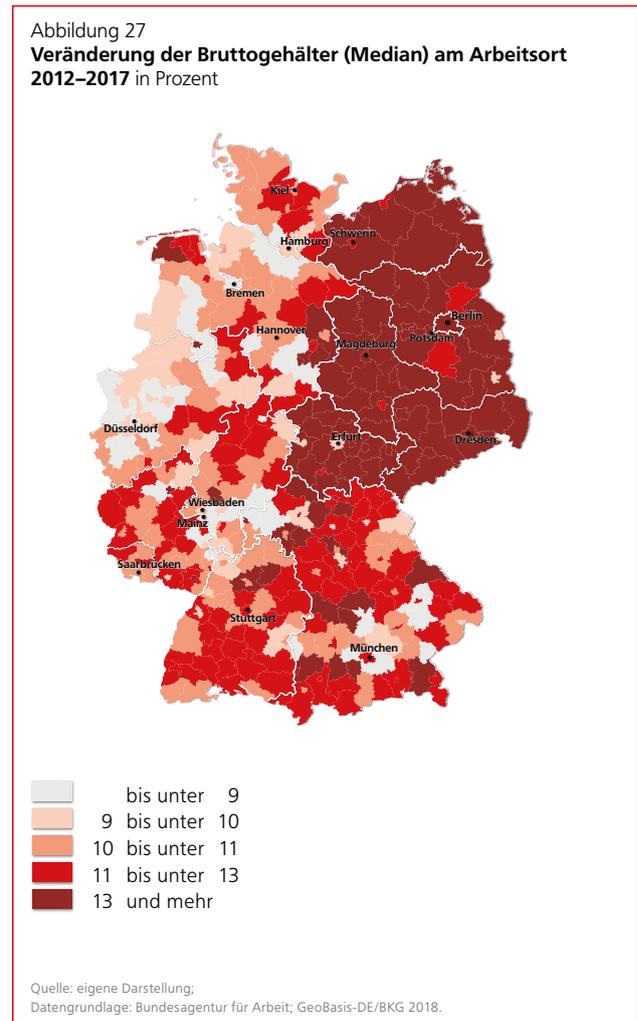
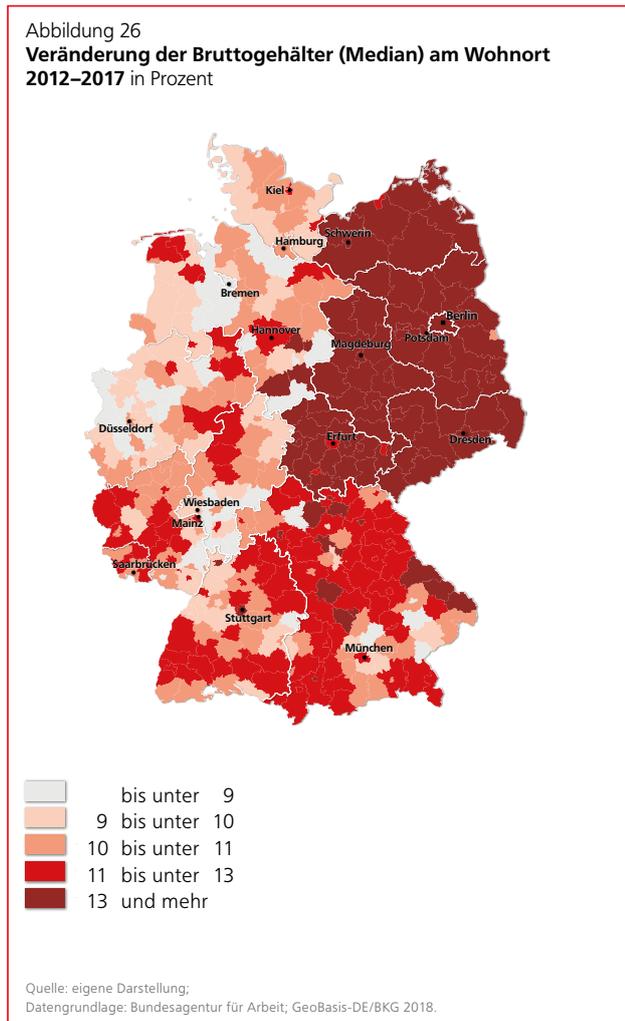
Abbildung 25
Bruttogehälter (Median) am Arbeitsplatz 2017 in Euro



Bruttogehälter (Median) am Arbeitsplatz 2017 in Euro



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit; GeoBasis-DE/BKG 2018.



Werten der nordwesteuropäischen Staaten orientieren sollten. Dabei zeigt sich, dass Deutschland schlecht abschneidet und sich die Ungleichverteilung seit den 1990er Jahren noch mal verschärft hat (Spannagel et al. 2016: 2f.). Vorschläge zur Reduzierung dieser Einkommensunterschiede identifizieren Bildung und den gewerkschaftlichen Organisationsgrad als Schlüssel für eine höhere Einkommensgerechtigkeit, befürworten aber auch weiterführende Reformen von Steuersystemen und Mindestlohn als aussichtsreiche Maßnahmen (Spannagel et al. 2016: 20f.).

4.3.5 VERFÜGBARES HAUSHALTSEINKOMMEN

Definition und Aussage

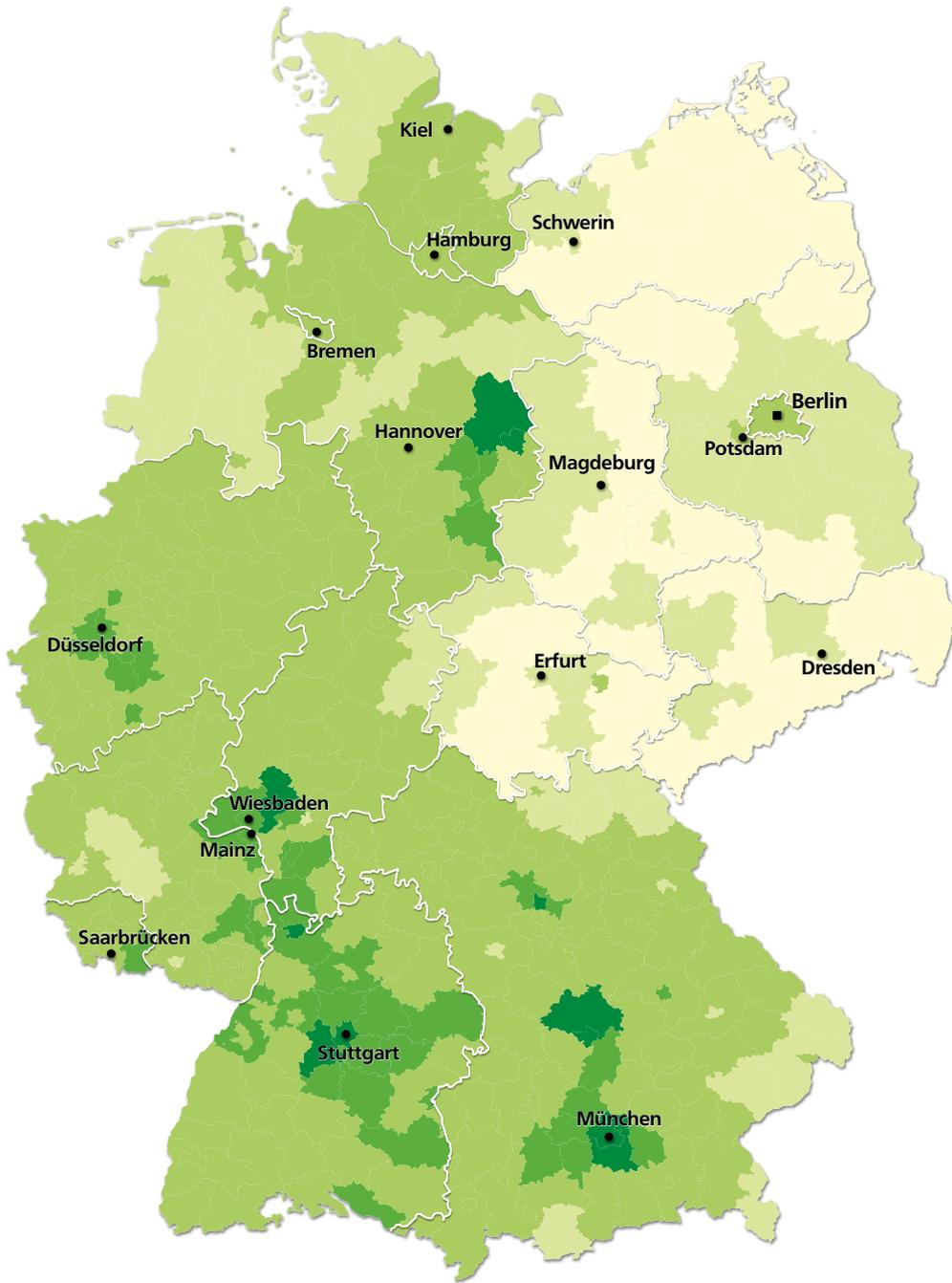
Im Unterschied zu den auf den vorherigen Seiten dargestellten Einkommen aus Erwerbstätigkeit bezieht sich das verfügbare Haushaltseinkommen auf den Betrag, der privaten Haushalten für Konsumzwecke oder zur Ersparnisbildung zur Verfügung steht. Die genaue Definition spricht vom Primäreinkommen (Arbeitsentgelt zuzüglich Einkommen aus Vermögen) plus monetäre Sozialleistungen (Rente, Arbeitslosenhilfe, Kindergeld, sonstige Transfers). Abgezogen werden Sozialbeiträge und sonstige laufende Transfers sowie Steuern. Nicht abgezogen werden Lebenshaltungskosten wie zum Beispiel Wohnkosten. Auf dieser Grundlage wird die Aussage

der Einkommensmöglichkeiten aus Erwerbstätigkeit erweitert um eine Aussage zur räumlichen Verteilung finanzieller Spielräume von Haushalten, die auch andere Einnahmequellen nutzen können. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Einkommen aus Vermögen. Die aktuellste verfügbare Datengrundlage für diesen Indikator stammt aus 2015, die Zeitreihe von 2010 bis 2015.

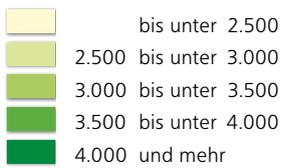
Interpretation

Für diesen Indikator zeigt Abbildung 30, dass die höheren verfügbaren Einkommen in Deutschland ebenfalls in Süd- und Westdeutschland verortet sind. Aufgezeigt werden aber auch weit in die Peripherie reichende höhere Haushaltseinkommen – mehr als dies bei den Gehältern aus Erwerbstätigkeit (vgl. Abbildung 24) der Fall ist. Dies trifft zum Beispiel auf die landschaftlich attraktiven Regionen der Voralpen und der Küste Schleswig-Holsteins zu, wo abseits der wirtschaftlich starken Arbeitsmarkregionen offensichtlich Einkommen aus anderen Quellen, zum Beispiel aus der Vermietung von Grundstücken und Wohnungen im Tourismus, generiert werden. Auffällig sind zudem die hohen Einkommen im Umland der Großstädte München, Frankfurt, Hamburg und Stuttgart. Diese Beobachtung deckt sich teilweise mit den Erkenntnissen aus der Betrachtung von Bruttogehältern am Wohnort, bestätigt aber noch mal die Einkommensvorteile der Wohnbevölkerung im Umland der wirtschaftlichen Powerhäuser Deutschlands.

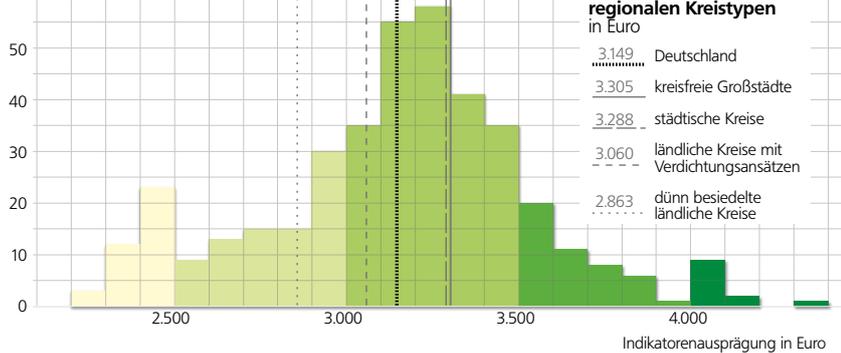
Abbildung 28
Bruttogehälter (Median) am Wohnort 2017 in Euro



Bruttogehälter (Median) am Wohnort 2017 in Euro

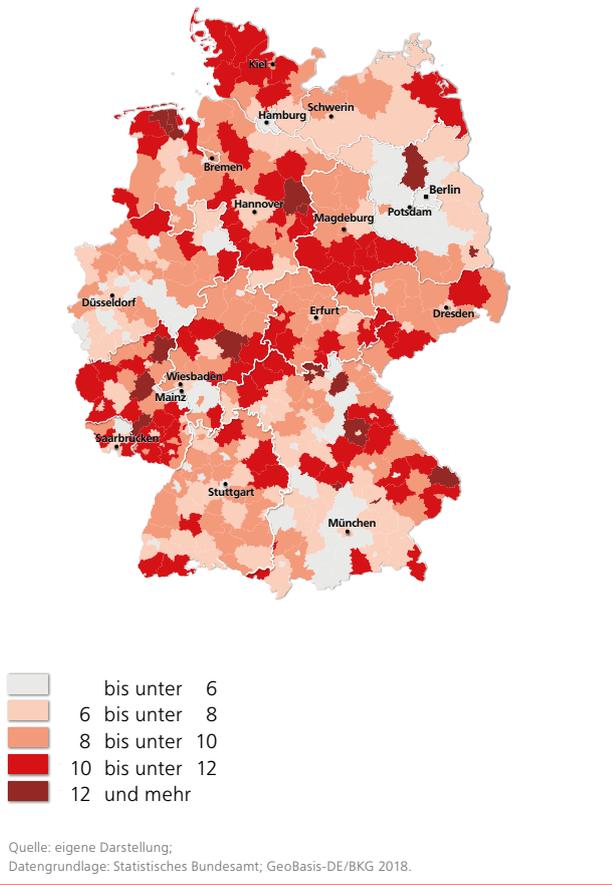


Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit; Geo-Basis-DE/BKG 2018.

Abbildung 29
Veränderung des durchschnittlichen Haushaltseinkommens (Netto) 2010–2015 in Prozent



Die Spannbreiten der verfügbaren Haushaltseinkommen reichen von 16.274 Euro pro Jahr in Gelsenkirchen bis 35.663 Euro pro Jahr in der Stadt Heilbronn. Heilbronn ist zugleich die einzige Kommune in Deutschland, in der seit 2010 das Haushaltseinkommen deutlich gesunken ist (–9,4 Prozent). Die höchste Steigerungsrate in diesem Zeitraum erlebte die Stadt Cottbus mit 19,7 Prozent. Die Veränderungskarte in Abbildung 29 zeigt in diesem Zusammenhang ein sehr gemischtes Bild. Deutlich wird, dass einzelne Kreise Einkommensgewinne im durchschnittlichen Haushaltseinkommen verzeichnen konnten, die nicht zwingend von der Nähe lukrativer Arbeitsmärkte abhängen. Eine kürzlich erschienene Studie der Hans-Böckler-Stiftung, die das Haushaltseinkommen für 2016 analysiert, erkennt zwar das weiterhin prägende Ost-West-Gefälle im Haushaltseinkommen, vernachlässigt aber die hier sichtbaren teilräumlichen Aufholendenzen und die unterschiedlichen Muster zwischen Einkommen aus Erwerbstätigkeit und dem verfügbaren Haushaltseinkommen (Seils/Baumann 2019). Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die außerordentlich gestiegenen Lebenshaltungskosten insbesondere in den Großstädten Deutschlands einen bedeutenden Teil des verfügbaren Haushaltseinkommens beanspruchen und insbesondere dann für einkommensschwache Haushalte eine neue Form der Exklusionsgefahr darstellen, wenn die Einkommen nicht im gleichen Maße steigen. In diesem Zusammenhang wird in Fachkreisen vielfach beklagt, dass in Deutschland Einkommen aus Erwerbstätigkeit einer höheren Steuerlast unterliegen als Einkommen aus Vermögen.

Behringer et al. benennen insbesondere die im internationalen Vergleich geringen Steuersätze für die Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie die gegenüber dem Einkommenssteuersatz von Besserverdienenden geringe Abgeltungssteuer von pauschal 25 Prozent für Vermögen als Ursachen (Behringer et al. 2014: 14). Bessergestellte Haushalte, die durch Vermögen Steuervorteile realisieren können, tun sich demnach auch leichter, steigende Lebenshaltungskosten zu kompensieren (Becker 2016). Die nachfolgende Betrachtung der Bestandsmieten verdeutlicht diesen Aspekt.

4.3.6 BESTANDSMIETEN

Definition und Aussage

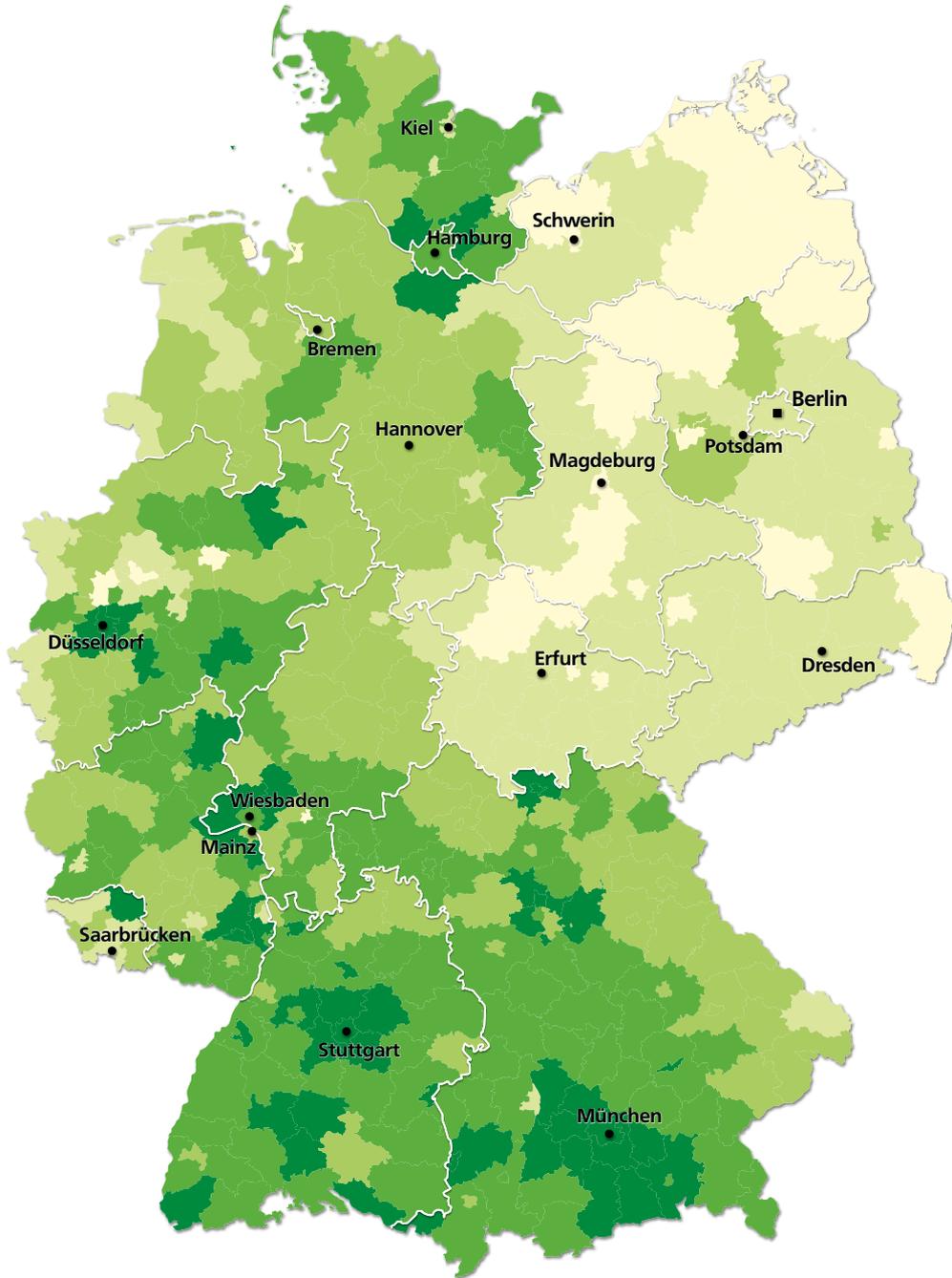
Der Stand und die Entwicklung von Bestandsmieten in Euro je Quadratmeter entstammen der Preisdatenbank des Empirica Instituts mit Stand Oktober 2018. Die Daten werden zusammengestellt aus inserierten Angebotspreisen in Euro/m² und zu einem Median-Wert pro kreisfreier Stadt und Landkreis zusammengefasst. Die Aussagekraft dieser Betrachtung wird durch zahlreiche aktuelle wohnungspolitische Diskussionen gestützt: Steigende Preise auf dem Wohnungsmarkt werden in manchen Großstädten Deutschlands zum dominanten Risiko für soziale Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte und entkoppeln sich zunehmend von den oben genannten Kennziffern der Einkommensentwicklung. Diese Entkopplung wird mit der Betrachtung der Wohnkostenbelastung aus dem Datenangebot des Mikrozensus greifbar, die die Ausgaben eines Haushaltes für Wohnen in Bezug zum verfügbaren Haushaltseinkommen setzt (Holm et al. 2018). Für eine flächendeckende Betrachtung regionaler Unterschiede fehlt im Mikrozensus aber die Datengrundlage, es können nur bevölkerungsreiche Gebietseinheiten mit ausreichenden Fallzahlen dargestellt werden. Aus diesem Grund findet hier eine Einzelbetrachtung von Bestandsmieten statt, die im Kontext der oben dargestellten Indikatorergebnisse für Bruttogehälter und verfügbares Einkommen zu werten sind.

Interpretation

Abbildung 32 zeigt die Bestandsmieten in Euro pro Quadratmeter in 2018 (Werte von 4,59 Euro/m² im Vogtlandkreis bis 15,74 Euro/m² in der Stadt München). Deutlich wird, dass hohe Mieten vor allem in Süddeutschland und in den wirtschaftlich erfolgreichen Großstädten Westdeutschlands sowie in Berlin und dem benachbarten Umland zu finden sind. Die niedrigsten Werte liegen in den ländlichen Räumen Ostdeutschlands und den altindustriellen Städten des Ruhrgebiets und des Saarlands. Der Wegzug von Menschen führt hier zum Freiwerden von Wohnungsbeständen und einer entsprechenden Preisreaktion auf dem Immobilienmarkt.

Die höchsten Preissteigerungen haben die Wohnungsmärkte der süddeutschen Großstädte erfahren, die sich weit ins Umland ausdehnen (München, Stuttgart, Frankfurt am Main). Spitzenreiter ist die bayerische Landeshauptstadt München. Mieter_innen mussten hier im Jahre 2018 durchschnittlich 5,15 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche mehr bezahlen als noch 2011. Weitere Brennpunkte sind Frankfurt, Berlin, Köln sowie

Abbildung 30
Verfügbares durchschnittliches Haushaltseinkommen (Netto) 2015 in Euro je Einwohner_in

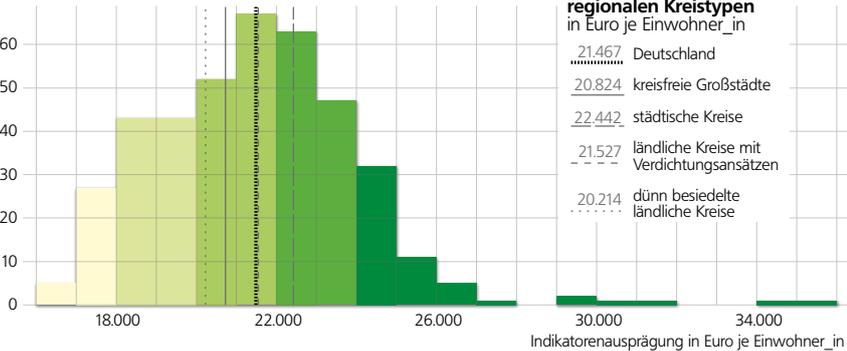


0 20 km

verfügbares durchschnittliches Haushaltseinkommen (Netto) 2015
 in Euro je Einwohner_in

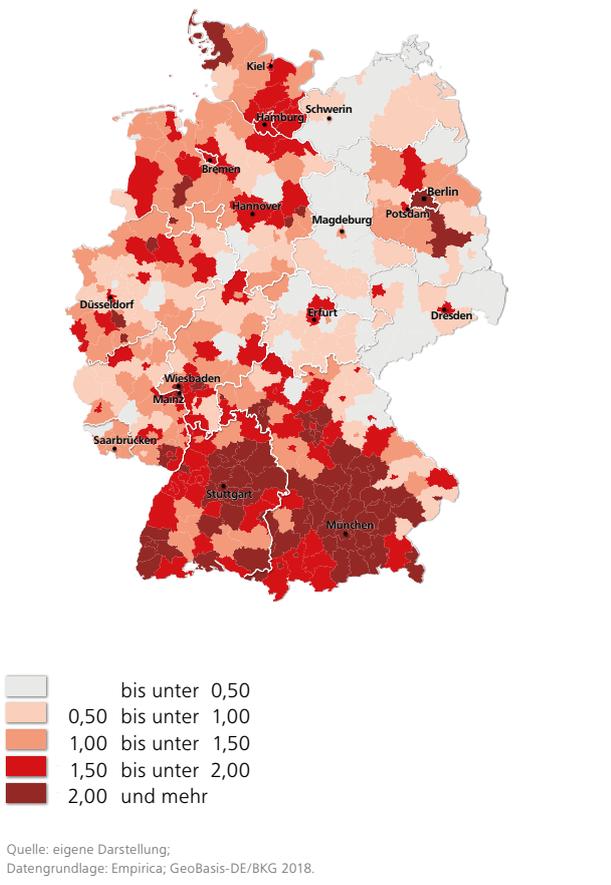
- bis unter 18.000
- 18.000 bis unter 20.000
- 20.000 bis unter 22.000
- 22.000 bis unter 24.000
- 24.000 und mehr

Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Statistisches Bundesamt; GeoBasis-DE/BKG 2018.

Abbildung 31
Veränderung der Bestandsmieten 2010–2018 in Euro je m²



Universitätsstädte wie Freiburg und Münster. Die Preise ziehen auch in ostdeutschen Städten wie Jena und Dresden an. Es wird vielfach davon ausgegangen, dass die höheren Lebenshaltungskosten zu einer sozialen Polarisierung der Stadtgesellschaft führen, zu Verdrängung und Exklusion. Studien zur Wohnkostenbelastung für deutsche Großstädte weisen darauf hin, dass die Anzahl der Haushalte, die einen armutsgefährdenden Anteil ihres Einkommens für Miete aufbringen müssen, in den angespannten Wohnungsmärkten deutlich zunimmt (Holm et al. 2018: 11).

Die Wohnungsmärkte in den Städten, aber auch in den verkehrlich gut erschlossenen Umlandräumen, werden für weite Teile der Bevölkerung zunehmend unerschwinglich. In Fachkreisen wird vielfach bedauert, dass große Bestände an staatlichen Wohnungen über die vergangenen Jahrzehnte privatisiert wurden oder aus der Sozialbindung herausgefallen sind. So hatte zum Beispiel das Land Bayern von 2003 bis 2014 39 Prozent seiner Sozialwohnungen abgegeben (BT-Drucksache 2017: 27). Aber auch Haushalte mit mittleren Einkommen geraten zunehmend unter Druck, wenn ihre Einnahmen nicht in gleichem Maße steigen wie die Verteuerung von Wohnraum und Lebenshaltungskosten. Die Bereitstellung von mehr Flächen für den Wohnungsbau könnte die Wohnungsnot in den Großstädten sicherlich kurzfristig lindern. Tatsächlich tun sich viele Kommunen mit der Aktivierung von Flächenpotenzialen im Bestand allerdings schwer, zum Beispiel im Hinblick auf Genehmigungsverfahren und Zielkonflikte mit anderen städte-

baulichen Vorgaben wie dem Klimaschutz und der Freiraumentwicklung. Aktuelle Studien weisen diesbezüglich darauf hin, dass in den Metropolkernen zu wenig Wohnungsbau stattfindet, während andernorts am „Bedarf vorbei gebaut“ wird, das heißt Kommunen ohne drängenden Bedarf erweitern ihren Wohnungsbestand im Zuge dieser Debatten und konkurrenzieren damit das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung zum sparsamen Umgang mit Flächenressourcen (Institut der deutschen Wirtschaft 2018).

4.4 STAATLICHES HANDELN UND PARTIZIPATION

Ein Land wie Deutschland hat derzeit vergleichsweise große Spielräume, um sozioökonomische Disparitäten abzubauen und die Rahmenbedingungen für gleichwertige Lebensverhältnisse für weite Teile der Gesellschaft zu verbessern. Dennoch haben sich auch im konjunkturellen Hoch der vergangenen Jahre sozioökonomische Disparitäten weiter verschärft. Benachteiligte Regionen und Bevölkerungsgruppen nehmen in höchst ungleichem Maße am Aufschwung teil, mit teils unsicheren Zukunftsperspektiven. So sind trotz aller strukturpolitischen Maßnahmen ökonomisch schwächere Regionen häufig einem Teufelskreis aus Arbeitslosigkeit, Abwanderung, Verlust von Steuereinnahmen, Überschuldung, Investitionsrückständen und weiterer Abwanderung ausgesetzt. Geringe oder fehlende Investitionen in die öffentliche Infrastruktur gefährden die Standortqualität und können den Aufholprozess schwächerer Regionen behindern. Dies wirkt sich negativ auf die dortigen Zukunftsperspektiven aus und unterminiert auf längere Sicht den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

4.4.1 KOMMUNALE SCHULDEN UND KASSENKREDITE

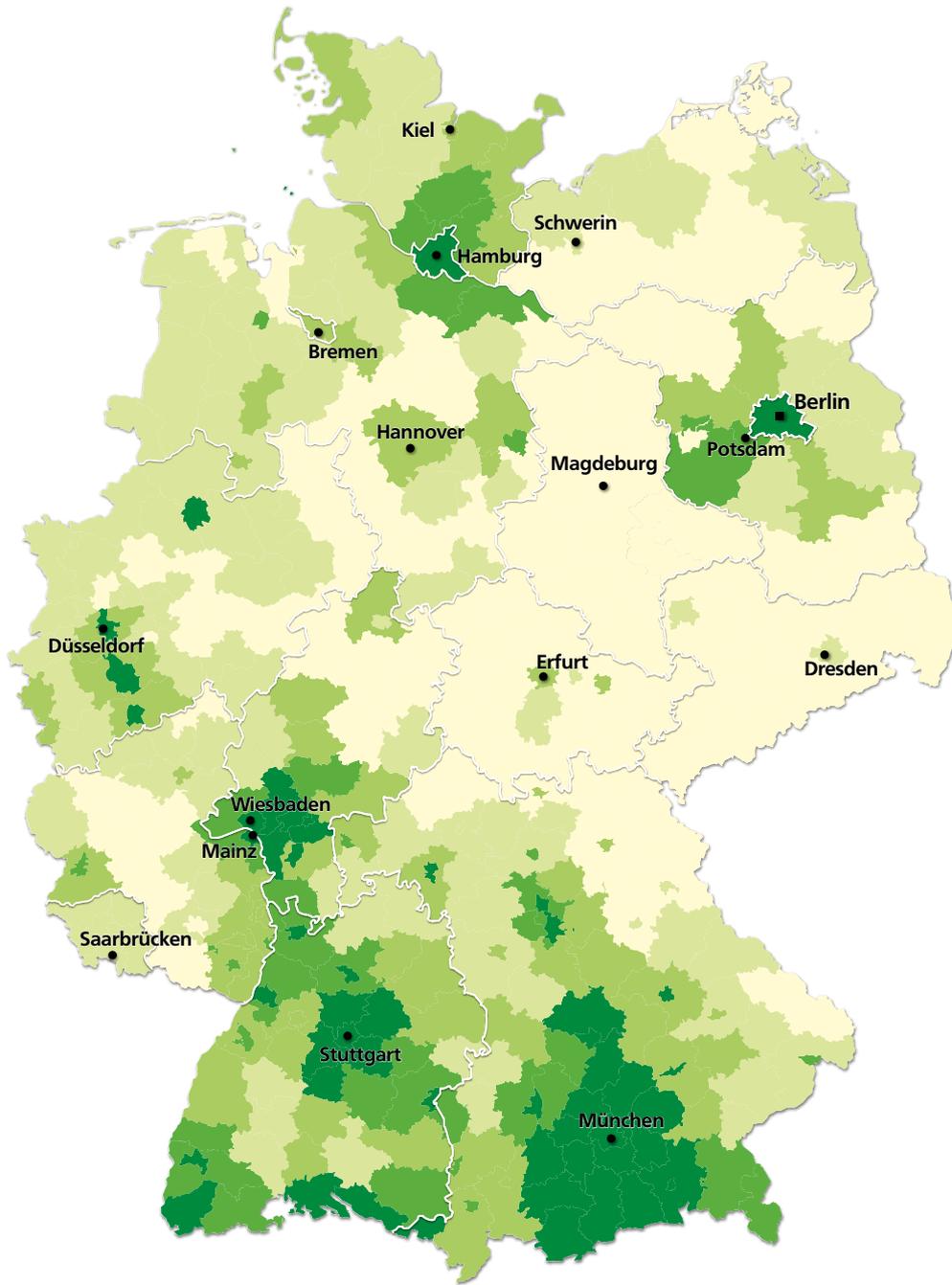
Aussagekraft des Indikators

Die Verschuldung lässt Rückschlüsse auf die fiskalische Handlungsfähigkeit einer kommunalen Gebietskörperschaft zu. Der Indikator „Kommunale Verschuldung“ quantifiziert die Verschuldung der Kernhaushalte als Schulden aus Krediten in Euro je Einwohner_in. Berücksichtigt sind auch weitergeleitete Kredite an Auslagerungen (Bertelsmann Stiftung 2019). Hohe Schuldenlasten können ein Anzeichen für eine strukturelle Unterdeckung eines Haushaltes sein, zum Beispiel aufgrund von hohen Soziallasten einer Stadt oder Gemeinde. Die hier verwendeten Daten sind dem „Wegweiser Kommune“ der Bertelsmann Stiftung entnommen.

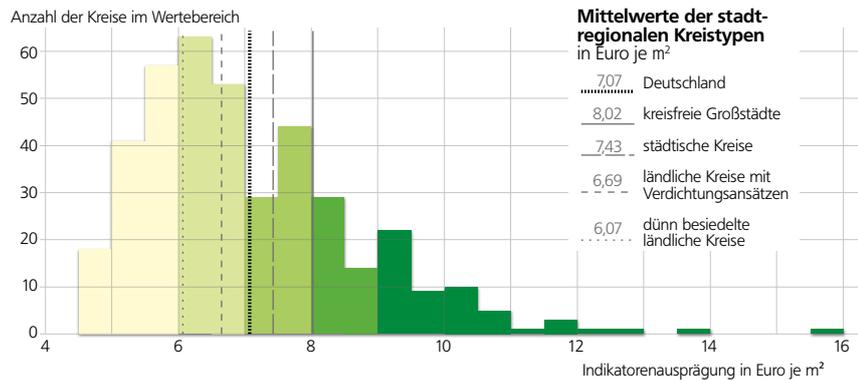
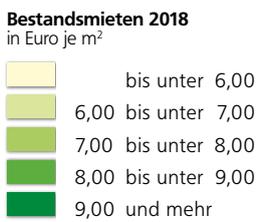
Interpretation

Abbildung 33 verdeutlicht, dass sich die Verschuldungsproblematik in Teilen Westdeutschlands trotz der guten Konjunktur der vergangenen Jahre nicht entspannt hat. In zahlreichen Gebietskörperschaften in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und im Saarland überschreitet die Verschuldung inzwischen Werte von 2.500 Euro je Einwohner_in. Die Extrema repräsentieren bei diesem Indikator das schuldenfreie Dresden und die Stadt Pirmasens mit einem Spitzenwert von

Abbildung 32
Bestandsmieten 2018 in Euro je m²

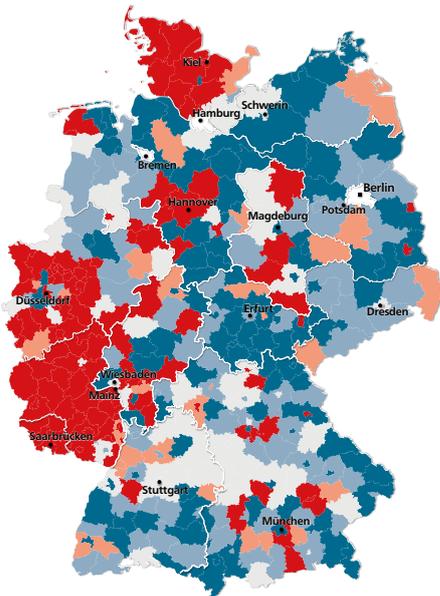


0 20 km



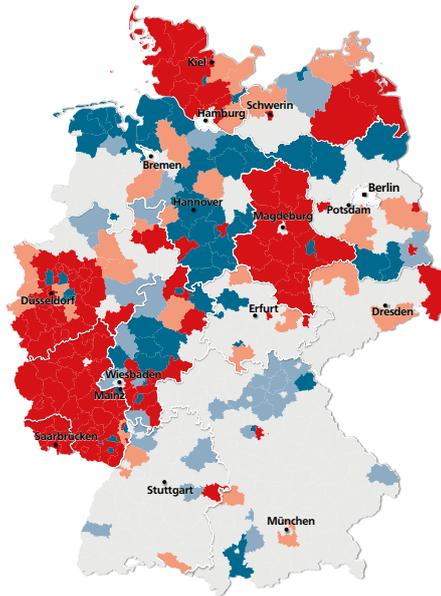
Quelle: eigene Darstellung;
Datengrundlage: Empirica; GeoBasis-DE/BKG 2018.

Abbildung 33
Veränderung der kommunalen Schulden je Einwohner_in 2011–2016 (Summe öffentlich/nicht-öffentlicher Bereich) in Euro



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Wegweiser Kommune; GeoBasis-DE/BKG 2018.

Abbildung 34
Veränderung der Kassenkredite je Einwohner_in 2011–2016 (Summe öffentlich/nicht-öffentlicher Bereich) in Euro



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Wegweiser Kommune; GeoBasis-DE/BKG 2018.

fast 10.000 Euro je Einwohner_in. Mit Werten von über 8.500 Euro je Einwohner_in weisen neben Pirmasens auch Oberhausen, Kaiserslautern und Mülheim a. d. Ruhr alarmierende Zustände der Kommunalfinanzen auf. Dagegen stellen sich größere Teile Süddeutschlands als nahezu schuldenfrei dar. In Ostdeutschland ist die Lage gemischt: Hier finden sich schuldenarme Städte und Landkreise vor allem in Sachsen und im Berliner Umland, während strukturschwächere Gebiete in Sachsen-Anhalt oder Mecklenburg-Vorpommern höhere Pro-Kopf-Verschuldungen aufweisen. Deutlich wird darüber hinaus, dass Überschuldung vor allem ein großstädtisches Problem darstellt. Für die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin existieren zwar keine vergleichbaren Daten, da die Landeshaushalte hier in die kommunalen Finanzen einfließen. Die (restlichen) kreisfreien Großstädte Deutschlands (im Mittel 1.360 Euro pro Einwohner_in) sind aber vielfach höher verschuldet als die dünn besiedelten ländlichen Kreise (315 Euro pro Einwohner_in).

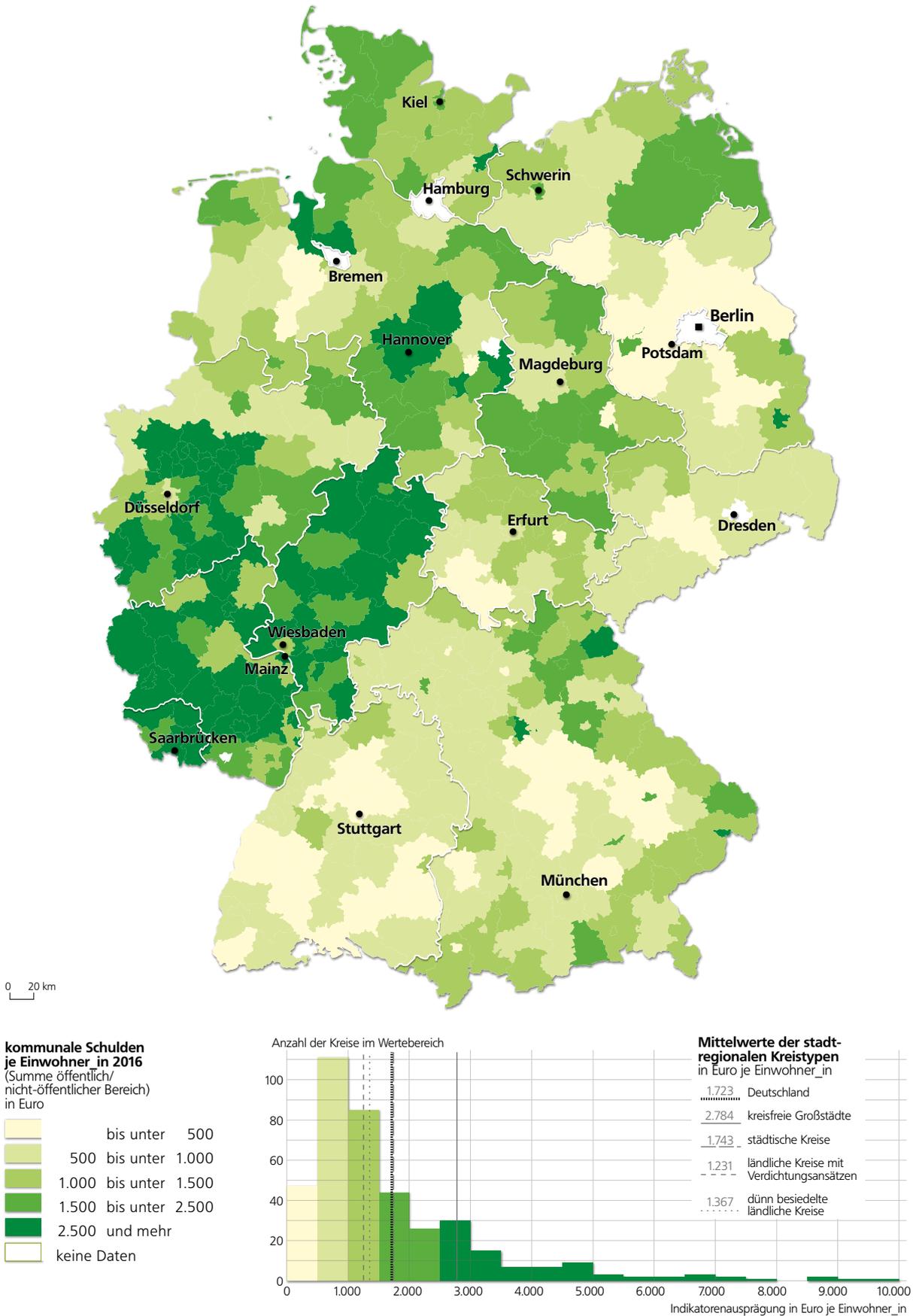
Die Veränderungen im Zeitverlauf verdeutlichen einen enormen Handlungsbedarf: Während sich die Schuldenlasten in Rheinland-Pfalz und Teilen Nordrhein-Westfalens sowie Schleswig-Holsteins weiter verschärft haben, konnten Kommunen in großen Teilen Ostdeutschlands, im nördlichen Niedersachsen und in Teilen Süddeutschlands Schulden abbauen. Die günstige Konjunktur dürfte hier dazu beigetragen haben, dass die betreffenden Gebietskörperschaften ihre Finanzlage verbessern konnten. Allerdings können bei schrumpfender Be-

völkerungszahl auch statistische Effekte auftreten, wenn eine gleichbleibende Schuldenlast auf weniger Einwohner_innen entfällt.

Ein zweiter Indikator für die fiskalische Lage der Kommunen bezieht sich auf den Umfang von Verbindlichkeiten durch sogenannte Kassenkredite (auch Liquiditätskredite genannt). Kassenkredite sind eine Schuldenart zur Deckung eines kurzfristigen Bedarfs an liquiden Mitteln. Sie werden von Kommunen im Normalfall ausschließlich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe aufgenommen. In Regionen mit Strukturproblemen dient diese Form des Kredits aber über seinen eigentlichen Zweck hinaus als Dauerfinanzierungsquelle für Haushaltsdefizite. Insbesondere in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und im Saarland leiden zahlreiche Landkreise und kreisfreie Städte unter diesbezüglich hohen Verbindlichkeiten. Hier wurden Schulden von verbreitet über 1.000 Euro je Einwohner_in aufgehäuft, in sieben Fällen übersteigt die Schuldenlast sogar einen Wert von 5.000 Euro. Betroffen sind kreisfreie Städte und Landkreise in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Dagegen kamen 2016 fast 90 kommunale Gebietskörperschaften gänzlich ohne Verbindlichkeiten bei Kassenkrediten aus.

Für die Zukunft ist eine Entlastung der hoch verschuldeten Kommunen dringend geboten. Böttcher (2012: 66) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass über ein effektives Altschuldenmanagement hinaus auch eine Bekämpfung der

Abbildung 35
Kommunale Schulden je Einwohner_in 2016 (Summe öffentlich/nicht-öffentlicher Bereich) in Euro



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Wegweiser Kommune; GeoBasis-DE/BKG 2018.

finanziellen Defizite und eine Vermeidung neuer Schulden erforderlich sind. Wie herausfordernd diese Aufgabe ist, verdeutlicht Böttcher am Beispiel Nordrhein-Westfalen: Hier hätten die kreisfreien Städte zwischen 2012 und 2020 insgesamt rund 11 Milliarden Euro einsparen müssen, um ihre Haushalte auszugleichen. Die Abbildung 35 lässt erahnen, dass dies nicht oder nur bedingt gelungen ist bzw. gelingen konnte. Insbesondere die hohen und teilweise noch steigenden Soziallasten (siehe Abschnitt „Bildungs- und Lebenschancen“) stellen dabei eine zentrale Hürde dar.

4.4.2 KOMMUNALE INVESTITIONEN

Definition und Aussage

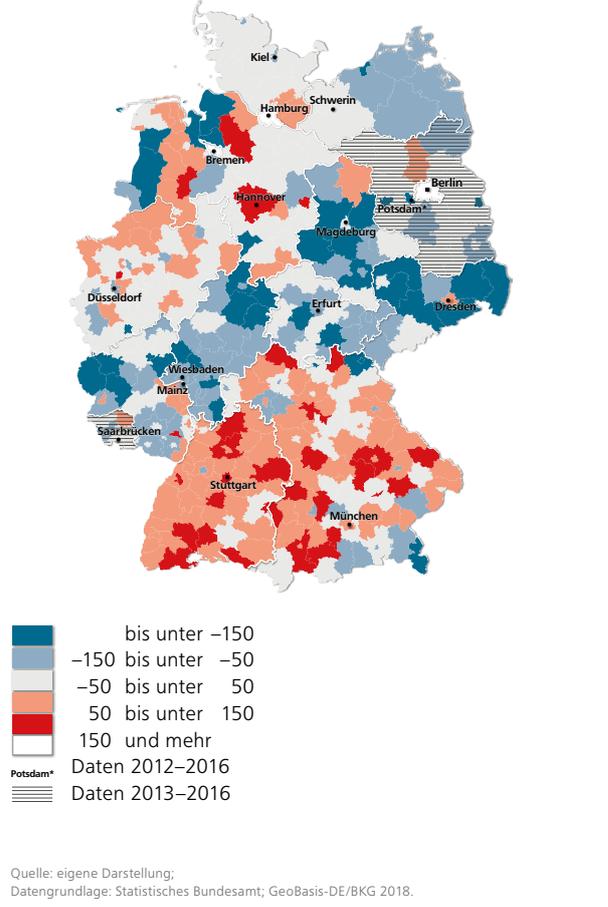
Der Indikator „Kommunale Sachinvestitionen“ drückt die Sachinvestitionen und Investitionszuweisungen einer Kommune an Dritte in Euro je Einwohner_in aus. Dieser Wert lässt überschlägige Aussagen über die Investitionen in die kommunale Infrastruktur zu (Bertelsmann Stiftung 2019). Für interkommunale Vergleiche wären aber auch die Sachinvestitionen der Auslagerungen zu berücksichtigen. Insofern sind die Interpretationen zu interkommunalen Unterschieden der Investitionsvolumina vorsichtig vorzunehmen.

Interpretation

Die zuvor aufgezeigten regionalen Unterschiede der kommunalen Verschuldung äußern sich keineswegs überraschend auch in Unterschieden der Sachinvestitionen. Hier lassen sich mit den aus dem „Wegweiser Kommune“ der Bertelsmann Stiftung (2019) für 2016 verfügbaren Daten extreme Disparitäten feststellen. Die Spanne reicht von 42 Euro je Einwohner_in in Bielefeld bis 1.342 Euro je Einwohner_in im niederbayerischen Dingolfing-Landau. Abbildung 37 zeigt ein extremes Süd-Nord-Gefälle: In Bayern und Baden-Württemberg wurden 2016 verbreitet über 400 Euro, häufig sogar über 600 Euro je Einwohner_in investiert. Demgegenüber stehen in vielen nord-, west- und ostdeutschen Regionen Ausgaben von weniger als 300 Euro zu Buche. Bemerkenswert ist, dass in ländlichen Regionen tendenziell höhere Ausgaben als in städtisch geprägten Gebieten getätigt werden. So investierten die dünn besiedelten ländlichen Kreise durchschnittlich 392 Euro je Einwohner_in, während es in den kreisfreien Großstädten nur 257 Euro je Einwohner_in waren. Unter den zehn Gebietskörperschaften mit den geringsten Investitionsausgaben im Jahr 2016 waren acht kreisfreie Städte.

Die in vielen deutschen Kreisen und kreisfreien Städten aktuell eher geringe Investitionstätigkeit gibt auch deshalb Anlass zur Sorge, weil die kommunale Infrastruktur von enormen Instandhaltungs- und Erneuerungsdefiziten betroffen ist. Nach Daten des KfW Kommunalpanels ist der durch die Kommunen wahrgenommene Investitionsrückstand im Jahr 2018 auf knapp 160 Milliarden Euro angestiegen (KfW Bankengruppe 2018: 11). Vor allem die Schul- und Verkehrsinfrastruktur weist hohe Investitionsbedarfe auf, die in den vergangenen Jahren nicht in erforderlichem Umfang getätigt werden konnten. Die vom Deutschen Institut für Urbanistik (difu) für die KfW durchgeführte Untersuchung kommt ferner zu dem Ergebnis, dass

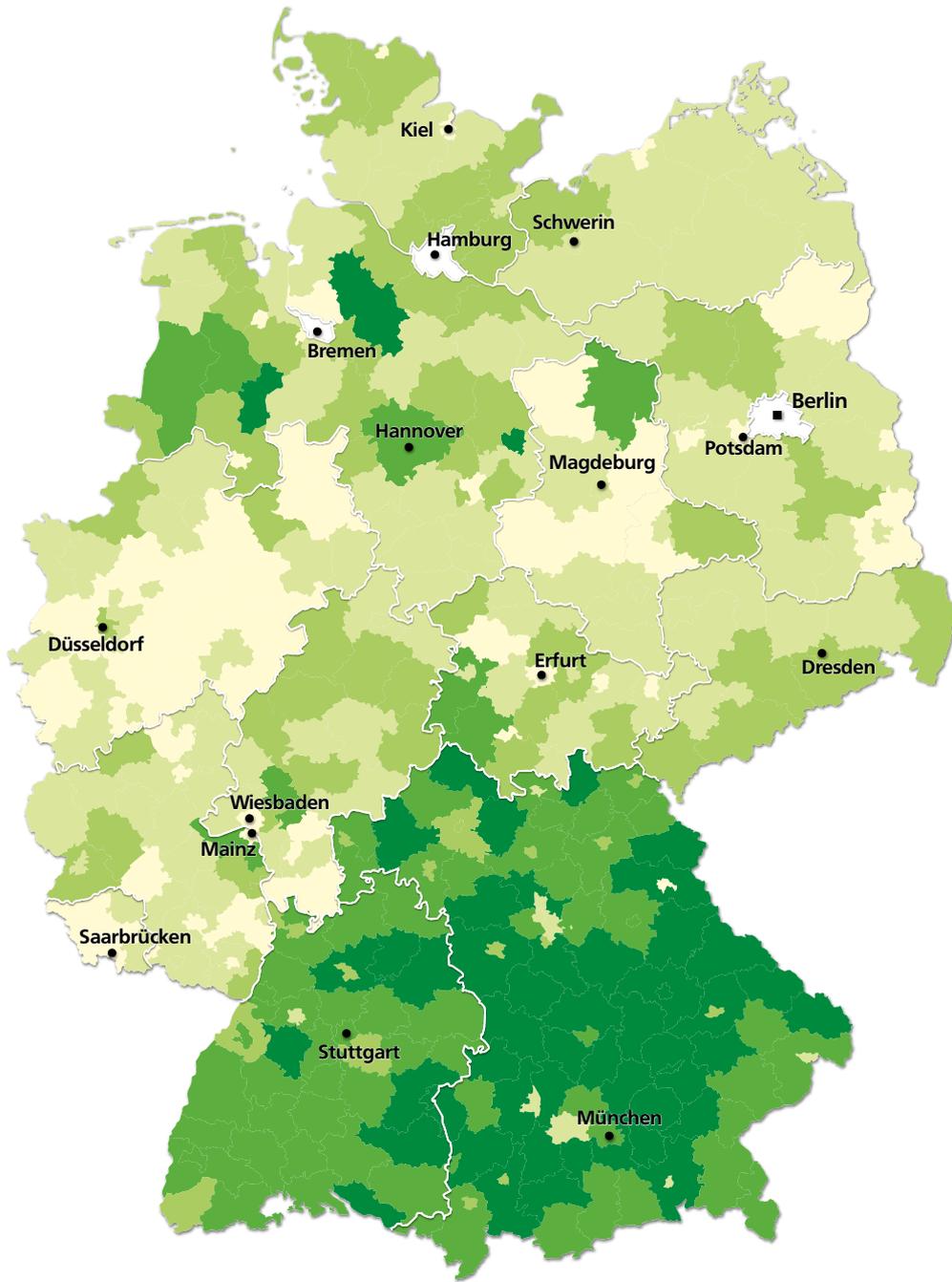
Abbildung 36
Veränderung der kommunalen Sachinvestitionen je Einwohner_in in 2011–2016 (Summe öffentlich/nicht-öffentlicher Bereich) in Euro



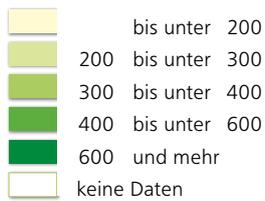
vor allem die demografisch wachsenden Großstädte Treiber der Entwicklung sind: Über 50 Prozent der konstatierten Zuwächse des Investitionsrückstandes entfielen auf Städte mit mehr als 50.000 Einwohner_innen. Unter den Bundesländern ist Nordrhein-Westfalen mit einem Anteil von 26 Prozent deutlich überproportional am Anstieg beteiligt. Für die Expert_innen des difu sind neben den kommunalen Schuldenlasten auch begrenzte Planungs- und Umsetzungskapazitäten als ursächlich für weiter anwachsende Investitionslücken in der kommunalen Infrastruktur anzusehen (KfW Bankengruppe 2018: 27).

Abbildung 36 belegt in diesem Zusammenhang die steigenden Spielräume für die kommunalen Investitionskapazitäten süddeutscher Kommunen. Die Daten liegen zwar nicht flächendeckend vor (Lücken insbesondere in Brandenburg), die höchsten Zuwachsraten finden sich jedoch verbreitet in den Kommunen Bayerns (mit Ausnahme weniger Kommunen), Baden-Württembergs, punktuell auch in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen (Region Hannover, Vechta, Osterholz). Dort wurden die Investitionen verbreitet um 50 Euro oder mehr pro Person erhöht. In den blau eingefärbten Kommunen ging das Investitionsvolumen jedoch zurück, verbreitet zum Beispiel in Sachsen, Sachsen-Anhalt, in Thüringen, aber auch in Hessen und Rheinland-Pfalz (Werte von -477 Euro je Einwohner_in in der Stadt Coburg bis 748 Euro je Einwohner_in im bayerischen Landkreis Dingolfing Landau).

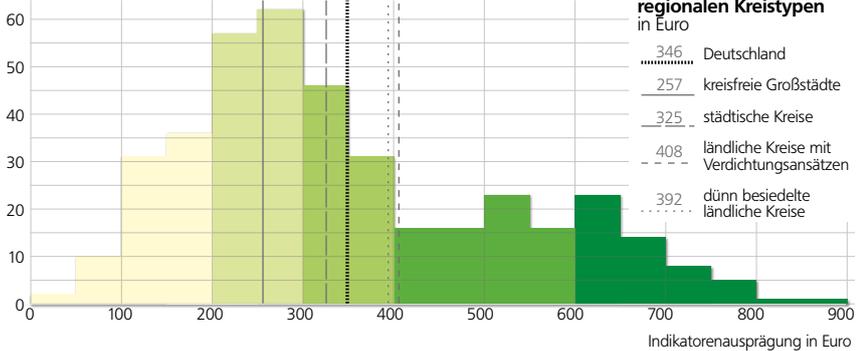
Abbildung 37
Kommunale Sachinvestitionen je Einwohner_in 2016 in Euro



kommunale Sachinvestitionen je Einwohner_in 2016
in Euro



Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Wegweiser Kommune; GeoBasis-DE/BKG 2018.

Letztlich ist zu konstatieren, dass die dynamischen Städte und Gemeinden in ihre Zukunft investieren können, während viele strukturschwächere Gebietskörperschaften in ihrer Investitionstätigkeit durch hohe Schuldenlasten und Personalengpässe in der Verwaltung gehemmt sind. Die sozialen und ökonomischen Pfadabhängigkeiten werden auf diese Weise persistent. So konnten Arnold et al. (2015: 1.031) zeigen, dass die regionalen Unterschiede bei den Investitionsausgaben über die Zeit weitgehend konstant sind. Unter den Kommunen, die schon zu Beginn der 2000er Jahre deutschlandweit zum investitionsärmsten Viertel gehört haben, fanden sich über 80 Prozent auch im Jahr 2014 in der unteren Hälfte der Verteilung wieder. Die Studie kommt ferner zu dem Ergebnis, dass die Investitionstätigkeit positiv mit der Steuerkraft und negativ mit den Sozialausgaben und der Verschuldung korreliert. Hier werden Rückkopplungsmechanismen sichtbar, denn die weniger attraktiven und wettbewerbsfähigen Kommunen drohen aufgrund geringer Infrastrukturinvestitionen weiter zurückzufallen. Arnold et al. (2015: 1.031) resümieren, dass auf diese Weise die großen Disparitäten in der Infrastruktur und der Standortqualität „zementiert“ würden und den Verlierern „wichtige Voraussetzungen für zukünftige Wirtschaftsleistungen“ fehlten.

Abhilfe kann längerfristig nur durch eine Sanierung der Kommunalfinanzen und Entlastungen bei den Sozialausgaben erwartet werden. Die Lösung der Altschuldenproblematik wäre ein wichtiger Schritt, um die betroffenen Kommunen auch in die Lage zu versetzen, leistungsfähige Verwaltungen aufzubauen. Eine angemessene Personalausstattung ist eine zentrale Voraussetzung, staatliche Förderungen zu nutzen und auf diese Weise wichtige Impulse für die Standortstärkung zu setzen.

Die Bedeutung von Zukunftsperspektiven für den gesellschaftlichen Zusammenhalt

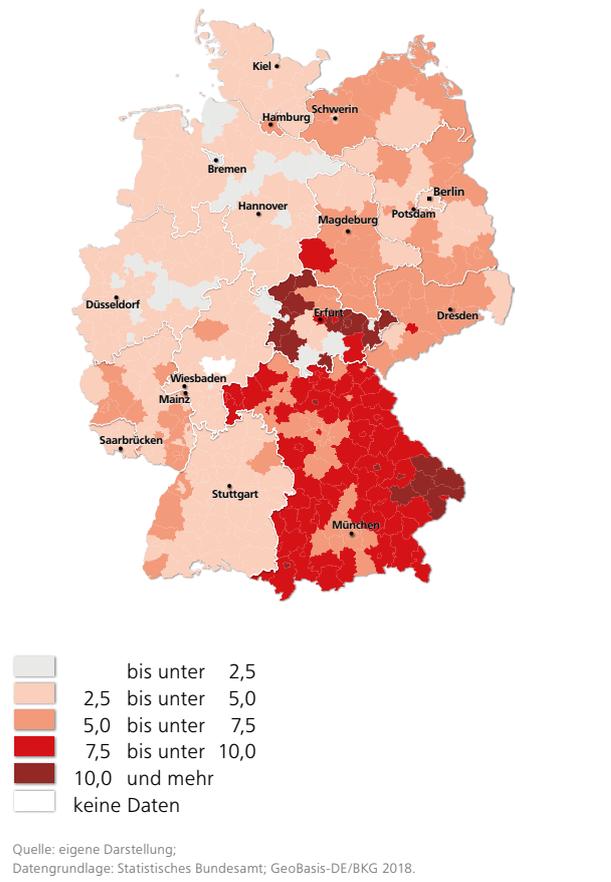
Neben fiskalischen Aspekten staatlichen Handelns spielt die Teilhabe der Bevölkerung an politischen und zivilgesellschaftlichen Prozessen eine wichtige Rolle für die Auswirkungen sozioökonomischer Disparitäten auf die Gesellschaft. Exemplarisch hierfür stehen die nachfolgend beschriebenen Indikatoren zur Wahlbeteiligung, Betreuungsquote von Kleinkindern und zum Breitbandanschluss.

4.4.3 WAHLBETEILIGUNG

Definition und Aussage

Die Wahlbeteiligung ist definiert als der Anteil der Wähler_innen an den Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl, die eine gültige oder ungültige Erst- oder Zweitstimme abgegeben haben. Diese Zahl wird ins Verhältnis gesetzt zu allen Wahlberechtigten einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises. Die Aussagekraft des Indikators ist leicht verständlich: Er gibt Auskunft über den Zustand und die Entwicklung der politischen Partizipationsbereitschaft der Bevölkerung am Beispiel von Bundestagswahlen.

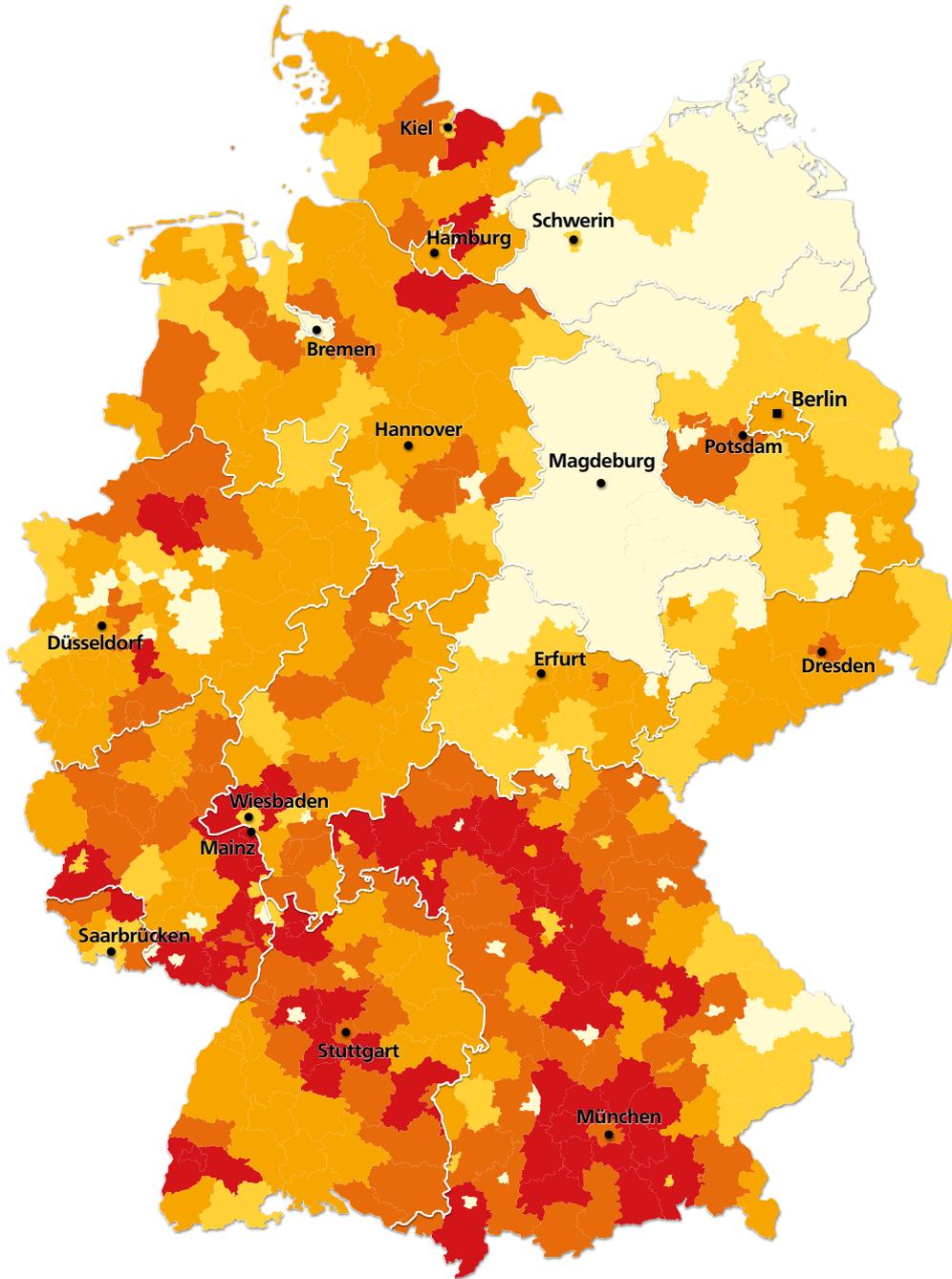
Abbildung 38
Veränderung der Wahlbeteiligung 2013–2017
in Prozentpunkten



Interpretation

Der Zusammenhang zwischen sozialen Abstiegsängsten und einer verminderten Bereitschaft zu politischer Teilhabe ist vielfach belegt (Böhnke 2011: 21) und drückt sich zum Beispiel in der Wahlbeteiligung (Werte von 64,1 Prozent in Bremerhaven bis 84,4 Prozent im Landkreis Starnberg) aus. Insgesamt ist die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2017 (76,2 Prozent) gegenüber der Wahl 2013 (71,5 Prozent) zwar – im Gegensatz zu anderen Ländern – gestiegen, bleibt jedoch in wirtschaftlich strukturschwachen beziehungsweise in Räumen mit Strukturbrüchen unterdurchschnittlich. Eine höhere Wahlbeteiligung findet sich in Räumen mit höheren Einkommen und hohem Bildungsstand, vornehmlich in wohlhabenden ländlichen Räumen und den Einzugsbereichen der Wirtschaftszentren Süddeutschlands. Verzerrt werden die Ergebnisse der Bundestagswahl 2017 durch den sogenannten AfD-Effekt: Damit ist die Mobilisierung zusätzlicher Wählerpotenziale aufgrund der politischen Polarisierung gemeint, mit der vielerorts ein Anstieg der Wahlbeteiligung für Deutschland erklärt wird. Dabei muss aber davon ausgegangen werden, dass nicht nur die neu auf der politischen Bühne erschienenen Angebote der Alternative für Deutschland (AfD) Wähler_innen, sondern auch die Gegenbewegungen anderer Lager des politischen Spektrums einen Teil bisheriger Nichtwähler_innen mobilisieren konnten. Vehrkamp und Wegschnaider weisen darauf hin, dass der „Mobilisierungserfolg in den sozial prekären Nichtwähler-

Abbildung 39
Anteil der Wähler_innen an den Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl 2017 in Prozent

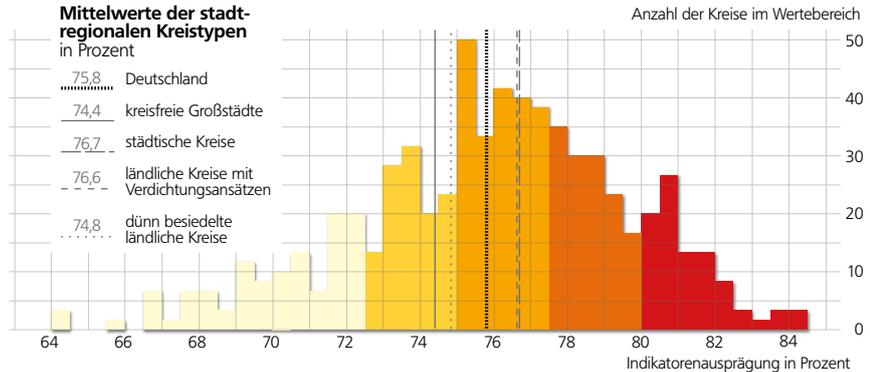


Anteil der Wähler_innen an den Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl 2017 in Prozent

- bis unter 72,5
- 72,5 bis unter 75,0
- 75,0 bis unter 77,5
- 77,5 bis unter 80,0
- 80,0 und mehr

Mittelwerte der stadt-regionalen Kreistypen in Prozent

- 75,8 Deutschland
- 74,4 kreisfreie Großstädte
- 76,7 städtische Kreise
- 76,6 ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen
- 74,8 dünn besiedelte ländliche Kreise



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Statistisches Bundesamt; GeoBasis-DE/BKG 2018.

hochburgen die soziale Spaltung der Wahlbeteiligung spürbar [verringert]. [...] Der Grund dafür ist, dass die Wahlbeteiligung in den sozial prekären Stimmbezirken mit der niedrigsten Wahlbeteiligung mehr als doppelt so stark angestiegen ist wie in den wirtschaftlich starken Stimmbezirken mit der höchsten Wahlbeteiligung“ (Vehrkamp/Wegschnaider 2017: 10, zitiert nach Liebig 2019: 52ff.). Dieselben Autoren kommen zu dem Schluss, dass die etablierten Parteien in ihren klassischen Wählermilieus weniger stark mobilisieren konnten, in der Summe profitierte die AfD.

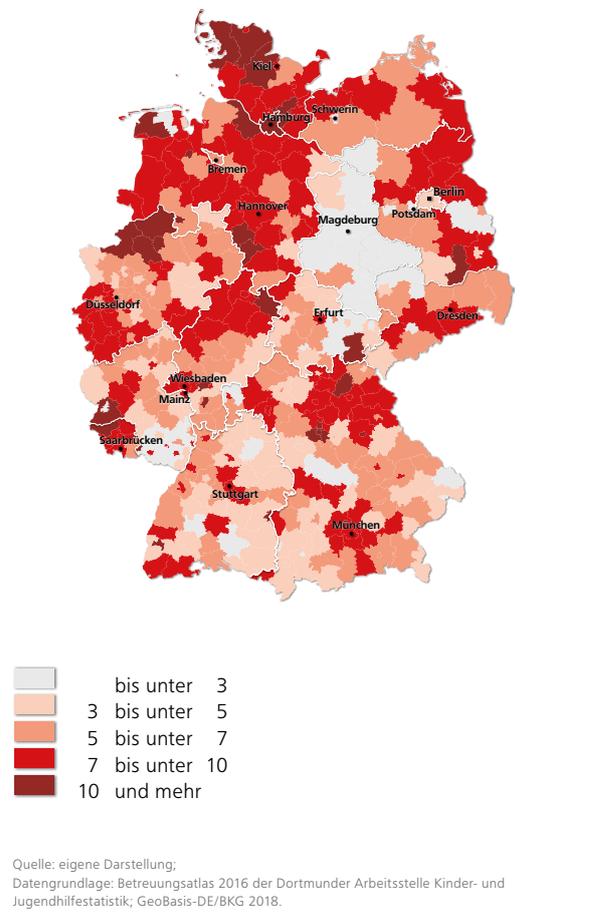
Die Interpretation des Indikators im Hinblick auf Partizipationsbereitschaft ist aber deswegen nicht falsch, ganz im Gegenteil: Wenn bisherige Nichtwähler_innen plötzlich wählen gehen, ist diese Form der Beteiligung durchaus Ausdruck eines Mitbestimmungswillens. Die „Mitte-Studie“ der Friedrich-Ebert-Stiftung kommt in diesem Zusammenhang zwar zu dem Schluss, dass sich im Vergleich zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern im Osten vermehrt antidemokratische Einstellungen finden, die erfolgreich von der AfD gebunden werden (Zick et al. 2019: 280). Dieser Effekt kann jedoch nicht beziffert werden. Die Veränderung der Wahlbeteiligung in Abbildung 38 zeigt zudem starke regionale Differenzierungen: Tatsächlich hatten zwischen 2013 und 2017 Wahlkreise im Südosten Deutschlands, insbesondere in Bayern und Thüringen, die höchsten Zuwachsraten zu verzeichnen. Die niedrigsten, aber auch die höchsten Veränderungsraten liegen in Thüringen (von Gera –1,2 Prozent bis Schmalkalden-Meiningen 20,5 Prozent), in anderen Bundesländern Ostdeutschlands war die Veränderungsrate nur leicht überdurchschnittlich. Aus diesem Blickwinkel ist eine gestiegene Unzufriedenheit von bisherigen Nichtwähler_innen mit den politischen Verhältnissen in diesen Regionen wahrscheinlich. Ausdrücklich sei davor gewarnt, die Ursachen dafür ausschließlich als Bewertung der regionalen Lebensumstände zu verstehen. Vielmehr dürften sie auch als Reaktion auf die bundespolitischen Entscheidungen zum Umgang mit der Flüchtlingskrise im Jahr 2015 sowie spezifischen politisch-kulturellen regionalen Bedingungen zur Einflussnahme antidemokratischer und rechtspopulistischer Strömungen und Einstellungen zu verstehen sein.

4.4.4 BETREUUNGSQUOTE VON KLEINKINDERN

Definition und Aussage

Der Indikator zeigt die Betreuungsquote von Kleinkindern unter drei Jahren in den Regionen an, also den Anteil von Kindern dieser Altersgruppe in einer Betreuungseinrichtung gegenüber allen Kindern dieser Altersgruppe. Der Indikator ist ein gutes Maß für die Quantität und tatsächliche Nutzung von Einrichtungen der Kinderbetreuung in einer Region. Höhere Werte deuten darauf hin, dass Familien hier Beschäftigungsmöglichkeiten nutzen. Niedrige Werte geben Auskunft darüber, wo möglicherweise Angebote fehlen oder Eltern aus anderen Gründen auf Erwerbsbeteiligung und das damit verbundene Einkommen verzichten. Der Indikator ist damit ein wichtiger (Wohn-)Standortfaktor für Familien, insbesondere auch für die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden – mittelbar auch für die Deckung des Arbeitskräftebedarfs von Unternehmen.

Abbildung 40
Veränderung der Betreuungsquote von Kleinkindern (unter 3 Jahren) 2011–2016 in Prozentpunkten



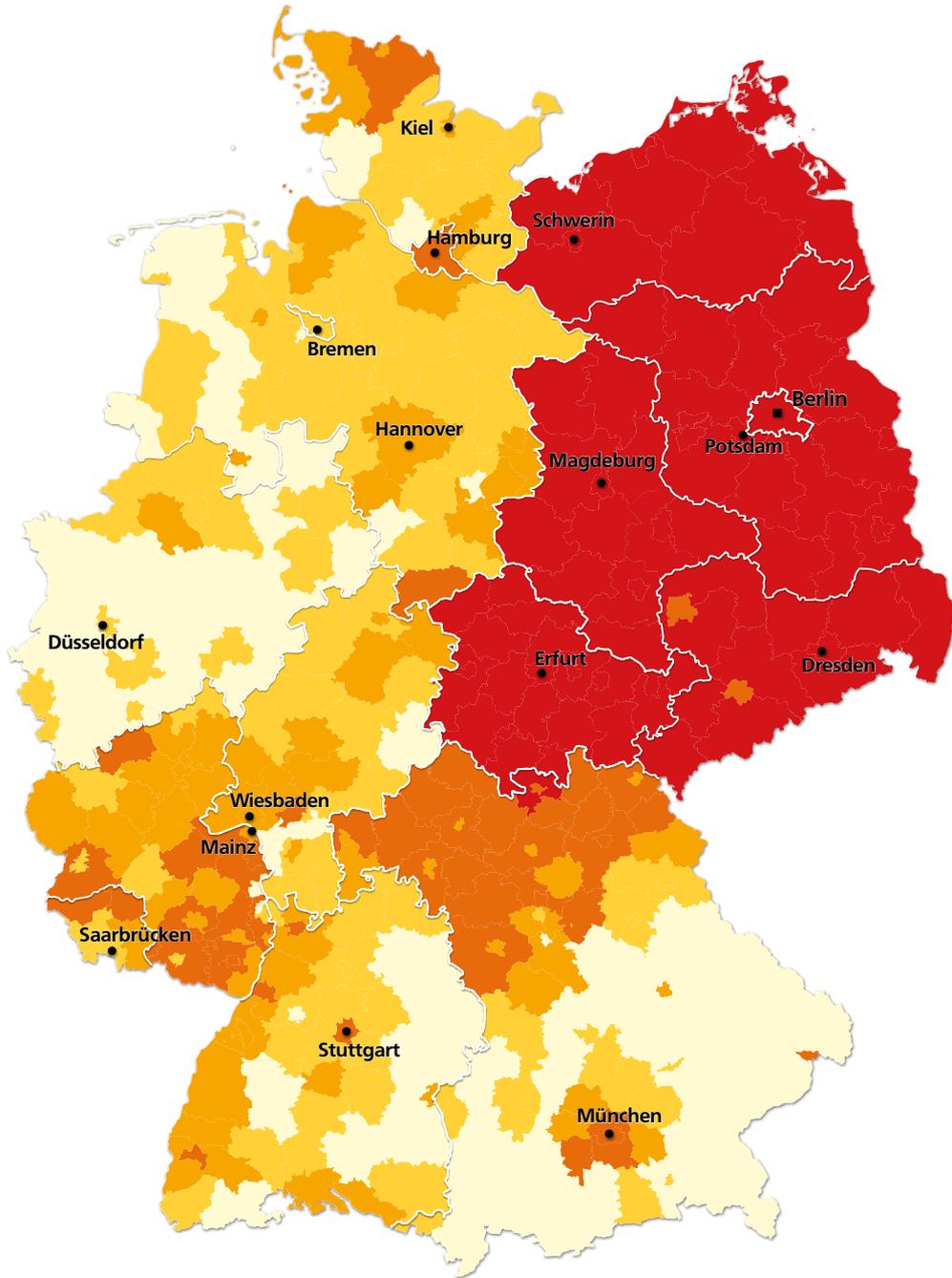
Eine gute Kinderbetreuungsquote ist eine wichtige Voraussetzung für eine positive wirtschaftliche Entwicklung und die Zukunftsfähigkeit einer Region.

Interpretation

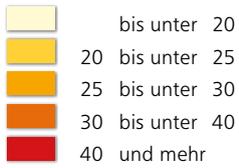
Bedingt durch die gesellschaftspolitisch unterschiedlichen Familienbilder in Ost- und Westdeutschland werden heute noch Unterschiede in der Versorgungsquote von Kleinkindern sichtbar (von 10,8 Prozent in Duisburg bis 61,4 Prozent im Landkreis Wittenberg). Während die alte BRD dem konservativen Familienbild und der Rollenverteilung zwischen berufstätigem Mann und erziehender Hausfrau folgte, bestand in der ehemaligen DDR formelle Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern, sodass Frauen in der Regel auch berufstätig waren. Das konnte nur durch eine nahezu flächendeckende öffentliche Kinderbetreuung gewährleistet werden, die insofern erster staatlicher Auftrag war. Neben der Bedeutung für Gleichberechtigung und Wirtschaftsentwicklung (Arbeitskräftebedarf) spielte gewiss auch die erwünschte breite ideologische Einwirkungsmöglichkeit auf die Heranwachsenden durch das sozialistische System eine Rolle. Gleichwohl wirken diese inhaltlichen Unterschiede in der Bedeutung von öffentlicher Kinderbetreuung bis heute nach.

Anhand der Abbildung 41 zeigt sich in allen Regionen Westdeutschlands (alte Bundesländer) eine schlechtere Versorgung

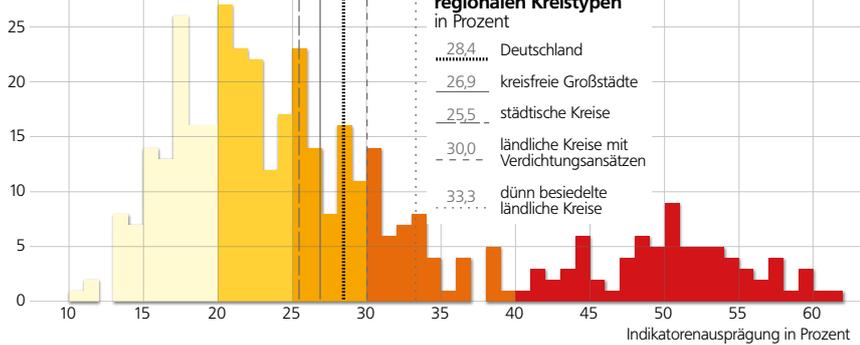
Abbildung 41
Betreuungsquote von Kleinkindern (unter 3 Jahren) 2016 in Prozent



Betreuungsquote von Kleinkindern (unter 3 Jahren) 2016 in Prozent



Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Betreuungsatlas 2016 der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik; GeoBasis-DE/BKG 2018.

als in den Regionen Ostdeutschlands (neue Bundesländer). In Westdeutschland wird die bessere Versorgungssituation in den größeren Städten gegenüber dem Umland und den ländlichen Räumen deutlich, wo möglicherweise das in ländlichen Regionen noch dominantere traditionelle Familienbild eine Rolle spielt. In Ostdeutschland sind die Betreuungsquoten dagegen auch im ländlichen Raum hoch. Der Vergleich von Mittelwerten der Kreistypen in Abbildung 41 verbirgt diese Dichotomie zwischen west- und ostdeutschen Raumspezifika der Kinderbetreuung. Anzumerken ist, dass das rasante Bevölkerungswachstum in den Ballungsräumen zu Engpässen im Betreuungsangebot führt. Obwohl in vielen Kommunen inzwischen auch durch die finanzielle Unterstützung des Bundes erhebliche Investitionen in die Schaffung von Kinderbetreuungseinrichtungen erfolgen, fehlen oftmals aufgrund der schlechten Bezahlung die entsprechenden Fachkräfte. Auffallend ist die sehr schlechte Versorgungssituation in weiten Teilen Nordrhein-Westfalens und Bayerns (mit Ausnahme von Nordbayern und des Großraums München), während sich die Situation im Südwesten (Rheinland-Pfalz, Teile von Baden-Württemberg, Saarland, Hessen) und auch im Norden (Schleswig-Holstein) etwas günstiger darstellt.

In der Abbildung 40, die die Veränderung der Betreuungsquote von Kleinkindern von 2011 nach 2016 darstellt, wird auch das veränderte Familienbild in ganz Deutschland und die politische Herausforderung deutlich (–4,2 Prozent im Landkreis Freyung-Grafenau bis 14,5 Prozent in Amberg). Flächendeckend steigen die Kinderbetreuungsquoten in nahezu allen Regionen zum Teil deutlich, allerdings nicht deutlich genug.

Denn inzwischen ist in ganz Deutschland die Notwendigkeit eines breiten Ausbaus von Kinderbetreuungseinrichtungen mit Blick auf die Geschlechtergerechtigkeit, die Wirtschaftsentwicklung (Fachkräftebedarf) und die Armutsprävention (Verbesserung von Bildungschancen und Einkommenssituation von Familien) nahezu unbestritten. Überall werden Betreuungseinrichtungen gebaut, und nahezu in allen Regionen verbessert sich die Betreuungsquote. Der Ausbau der frühkindlichen Erziehung gilt als zentrale politische Herausforderung. Doch bleiben die Entwicklungen immer noch deutlich hinter den Bedarfen zurück.

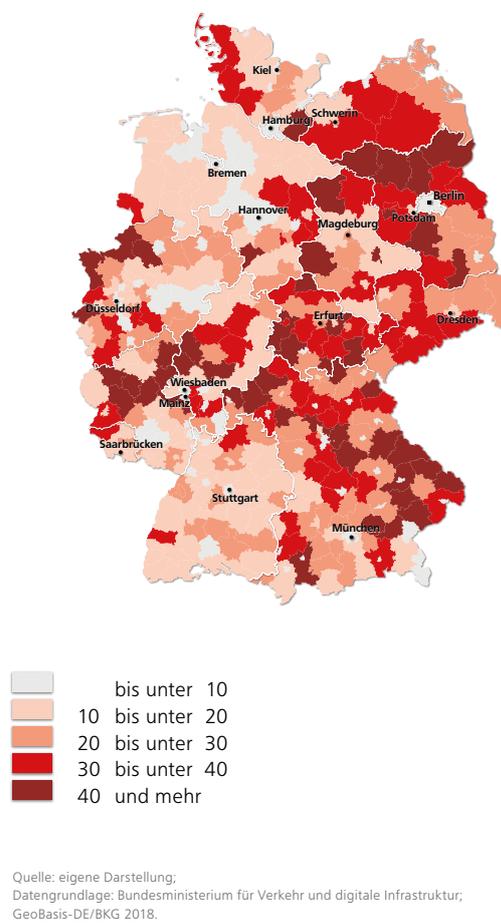
Insofern bestehen die Herausforderungen in diesem Bereich unverändert fort: Die Kommunen müssen beim Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen klare Prioritäten setzen und weiterhin von Bund und Ländern finanziell unterstützt werden. Insbesondere dem Fachkräftemangel bei Erzieher_innen ist durch eine bessere Bezahlung und Attraktivitätssteigerung des Berufes zu begegnen.

4.4.5 BREITBANDVERSORGUNG

Definition und Aussage

Der Anschluss von Haushalten an die Breitbandversorgung für leistungsfähiges Internet ist hier definiert als die prozentuale Versorgungsquote, das heißt als Anteil der Haushalte mit einer Breitbandverfügbarkeit von 30 beziehungsweise 50 Mbit pro Sekunde an allen Haushalten. Die Daten wurden vom

Abbildung 42
Veränderung der Versorgungsquote mit Breitbandanschlüssen (50 Mbit/s) 2014–2018 in Prozent

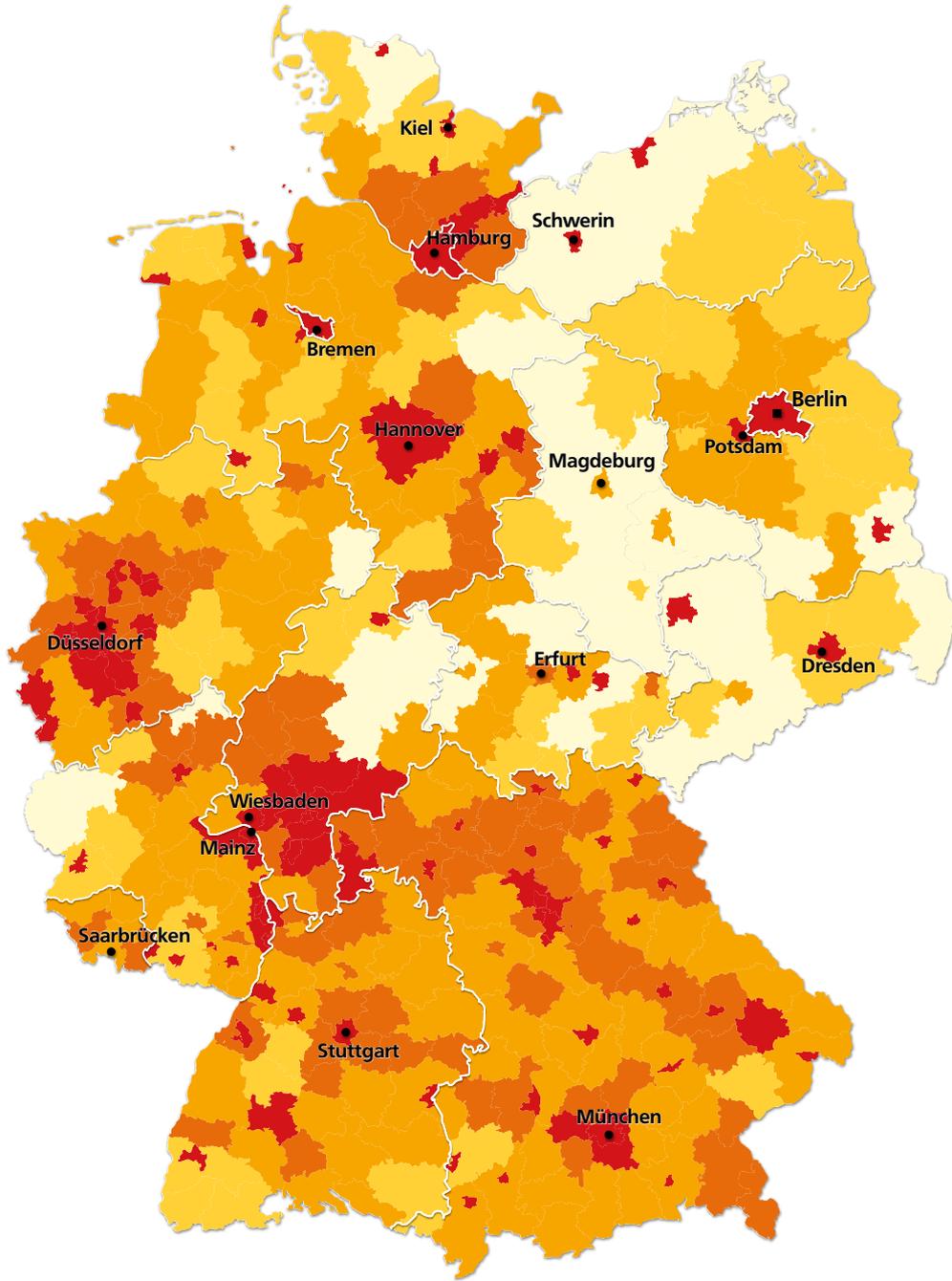


Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur für alle kreisfreien Städte und Landkreise zugeliefert, mit Zeitständen von 2012 bis 2018. In diesem Zeitraum haben sich die Ansprüche an leistungsfähiges Internet drastisch erhöht. Leitungen mit weniger als 16 Mbit pro Sekunde sind heute nicht mehr in der Lage, multimediale Inhalte aus dem Internet störungsfrei zu laden. Übertragungsraten von 30 Mbit pro Sekunde sind für manche Zwecke auch nicht mehr ideal, insbesondere für geschäftliche Leitungen, aber auch für anspruchsvollere private Anwendungen. Zukunftsfähiges Internet wird deshalb für diesen Bericht als eine Versorgung ab einer Leistungsstärke von 50 Mbit pro Sekunde definiert.

Interpretation

In der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts wird die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zunehmend vom Zugang zu digitalen Angeboten und den Chancen der Digitalisierung bestimmt, die zudem ortsungebundene Erwerbsperspektiven verspricht. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass staatliche Infrastrukturmaßnahmen zum Breitbandausbau eine räumliche Selektivität aufweisen, die Regionen mit aktuellen sozioökonomischen Problemlagen beim Zugang zu diesen Angeboten weiter benachteiligt (siehe Abbildung 43 und 44). Bei einer Betrachtung der Versorgungsquoten aller Haushalte mit 30 Mbit pro Sekunde und mehr (von 43 Prozent im

Abbildung 43
Digitalisierung – Versorgungsquote mit Breitbandanschlüssen (30 Mbit/s) 2018 in Prozent

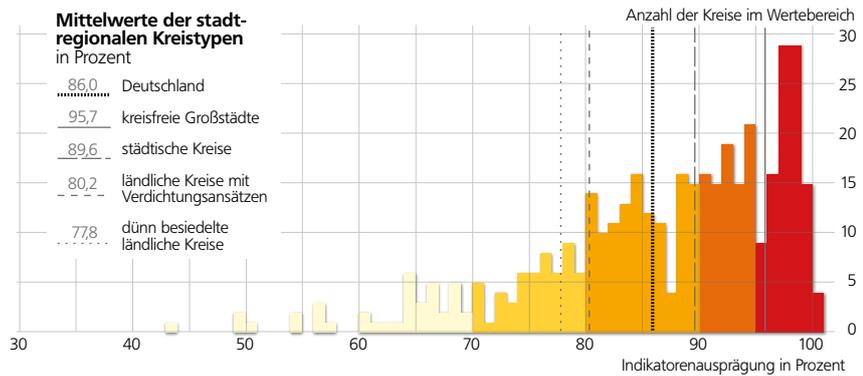


Digitalisierung – Versorgungsquote mit Breitbandanschlüssen (30 Mbit/s) 2018 in Prozent

- bis unter 70
- 70 bis unter 80
- 80 bis unter 90
- 90 bis unter 95
- 95 und mehr

Mittelwerte der stadt-regionalen Kreistypen in Prozent

86,0	Deutschland
95,7	kreisfreie Großstädte
89,6	städtische Kreise
80,2	ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen
77,8	dünn besiedelte ländliche Kreise



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, GeoBasis-DE/BKG 2018.

Landkreis Jerichower Land bis 100 Prozent in den Städten Regensburg, Köln, Rosenheim und Straubing) zeigt sich deutlich die Großstadtzentrierung der höchsten Versorgungsquoten. Die geringsten Versorgungsquoten liegen in den meisten ländlichen Räumen Sachsen-Anhalts, teilweise in Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Bei der Betrachtung der Ausstattung mit zukunftsfähigen Breitbandraten von 50 Mbit pro Sekunde und mehr (von 31 Prozent im Landkreis Jerichower Land bis 100 Prozent in den Städten Regensburg und Rosenheim) und mehr weitet sich das Bild einer Benachteiligung ländlicher Räume weiter aus: Große Teile der ländlichen Räume in Ostdeutschland, Niedersachsen, den östlichen Grenzlagen Bayerns, im westlichen Rheinland-Pfalz, an der schleswig-holsteinischen Küste sowie im östlichen Hessen sind bei Weitem noch nicht in gleichem Maße digital handlungsfähig wie Haushalte in Großstädten mit Versorgungsquoten von 95 Prozent und mehr.

Politische Einschätzungen, die die Notwendigkeit einer Vollversorgung in der Fläche aufgrund hoher Kosten infrage stellen, stehen dem breiten Konsens wissenschaftlicher Studien zu deren Relevanz entgegen. So belegen beispielsweise Kempermann und Millack (2018) die Bedeutung der Digitalisierung als Standortfaktor mit einer Analyse des Forschungsstandes und kommen zu dem Ergebnis, dass Informations- und Kommunikationstechnologien einen positiven Einfluss auf Wachstum und Produktivität haben (Kempermann/Millack 2018: 50). Zukunftstechnologien, die für Automatisierungsprozesse der Industrie 4.0 für Unternehmen künftig zum entscheidenden Standortfaktor werden, erfordern Digitalisierungsfortschritte (mittelfristig sicherlich auch im Hinblick auf 5G-Netzwerke) und bestimmen die Standortattraktivität einer Region. Die Autoren der Studie sehen die Digitalisierung als eine wesentliche regionale Entwicklungsmöglichkeit, die dem Fachkräftemangel in ländlichen Räumen entgegensteuern könnte (siehe auch Abschnitt „Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsmarkt“). Nachteile wie lange Wege werden ausgeglichen, das Leben und Arbeiten auf dem Land attraktiver.

Positive Auswirkungen werden auch auf die soziale Teilhabe und die Einführung innovativer, multimodaler Mobilitätskonzepte mit elektrifizierten und autonomen Fahrzeugen erwartet. Zudem könnten digitale Angebote in ländlichen Räumen den Zugang zur medizinischen Grundversorgung (Telemedizin) und dem Verwaltungswesen (eGovernment) sichern (Kempermann/Millack 2018). Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW), in dessen Auftrag die Studie von Kempermann und Millack (2018) durchgeführt wurde, verweist im sogenannten IW Regionalranking diesbezüglich auf die Chancen und Risiken der Digitalisierung für die Peripherie. Neue Geschäftsmodelle können nur dort entstehen, wo die Digitalisierung als Querschnittstechnologie gezielt gefördert wird. Risiken sind dort zu verorten, wo die Breitbandinfrastruktur oder das Fehlen von Fachkräften die digitale Transformation verhindern (Kempermann/Millack 2018: 60). Die auf den Karten in Abbildung 43 und 44 ersichtlichen Defizite werden auch im internationalen Vergleich bestätigt: Der Anteil der Glasfaseranschlüsse – die hohe Breitbandübertragungsleistungen erst ermöglichen – an allen Anschlüssen in Deutsch-

land lag 2017 lediglich bei 1,8 Prozent. Die Spitzenreiter Japan und Südkorea sind mit fast 75 Prozent um ein Vielfaches besser aufgestellt (OECD 2017, zitiert nach Kempermann/Millack 2018: 60).

In dieser Hinsicht waren die vielfach angekündigten Ziele der Bundesregierung (flächendeckendes und leistungsfähiges Internet für alle) eher kontraproduktiv, die tatsächlichen Umsetzungsleistungen entsprechen nicht der erzeugten Erwartungshaltung. Die ungleichen Teilhabemöglichkeiten am digitalen Zeitalter schaden dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und dem Vertrauen in die Zukunftsperspektiven einer Region. Diskussionen und Rechtsstreite um die einzusetzende Technik und die Kosteneffizienz, wie zum Beispiel die Leistungsfähigkeit bestehender Verkabelungen auf der „letzten Meile“ zwischen Verteilstationen und Kund_innen über das sogenannte Vectoring, behindern den koordinierten Ausbau. Expert_innen fordern vielfach Investitionen in eine vollständige Glasfaserstrecke bis zu den Kund_innen („fibre first“), Technologiekonzerne setzen dagegen auf die kostengünstige Variante der Modernisierung von Koaxial- oder Kupferkabeln als Übergangslösung. Duso et al. (2018) beschreiben in diesem Zusammenhang, dass die für die Übergangslösungen mit Vectoring sprechende geringe Nachfrage nach Breitband in manchen Regionen keine Begründung für eine Zurückhaltung von Investitionen sein kann. Die Bereitstellung der entsprechenden Breitbandpotenziale sollte sich nicht auf heutige Nachfragekriterien beschränken, sondern die Anforderungen von Zukunftstechnologien fest im Blick haben. Untersuchungen zum Effekt von Förderprogrammen in den ländlichen Räumen Nordrhein-Westfalens zeigen diesbezüglich beispielhaft, dass Unternehmen und Haushalte diese Potenziale bei gezielten Investitionsstrategien früher aufgreifen (Duso et al. 2018: 530).

4.5 BINNENWANDERUNGEN

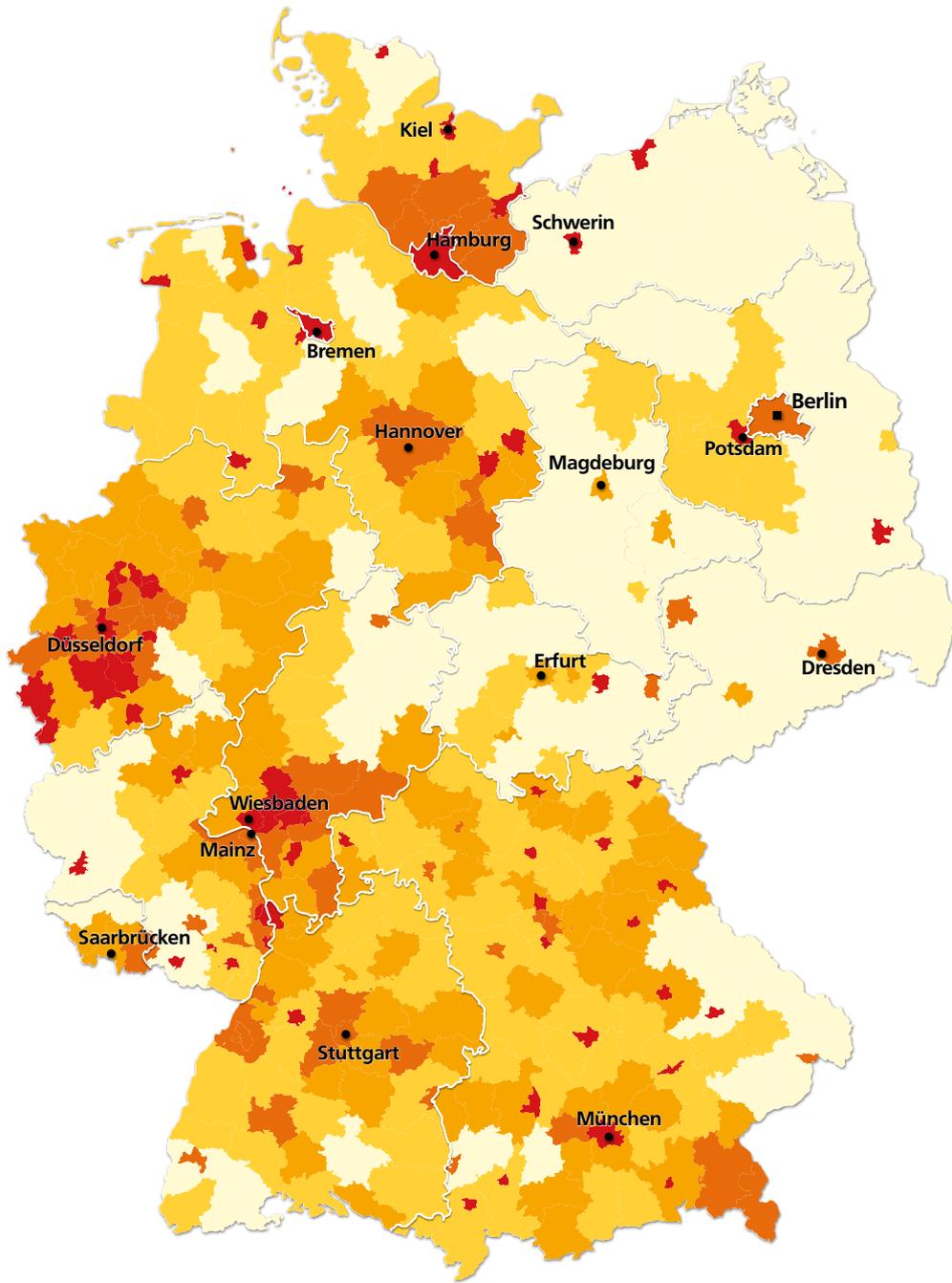
4.5.1 BINNENWANDERUNGSSALDO DER BEVÖLKERUNG INSGESAMT

Definition und Aussage

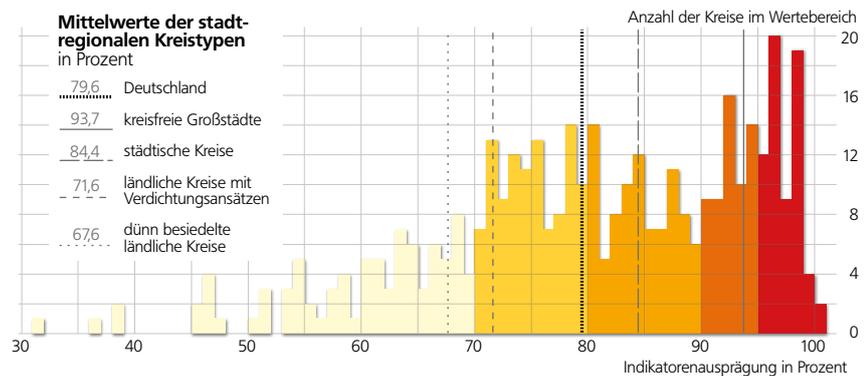
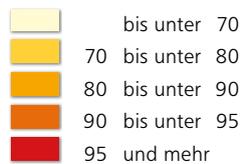
Der Binnenwanderungssaldo ist definiert als die Differenz aus Zuzügen und Fortzügen je 100.000 Einwohner_innen. Um Schwankungen über einzelne Jahre auszugleichen, werden Mittelwerte der Jahre 2013, 2014 und 2015 verwendet. Für diese Jahre ist ein verzerrender Effekt durch die hohen Zahlen an staatlich gelenkten Wanderungen von Schutzsuchenden und Asylbewerber_innen bekannt. Um diesen Effekt zu minimieren, wurden Staatsangehörigkeiten mit einem hohen Anteil an Schutzsuchenden ausgeschlossen.

Im Kontext einer Untersuchung zu regionalen Unterschieden bei den Lebensverhältnissen stellt der Wanderungssaldo einen besonderen Indikator dar. Er zielt nicht auf einen bestimmten thematischen Teilaspekt ab, sondern weist zusammenfassenden Charakter auf. In ihm kommt zum Ausdruck, wie die Menschen die Gesamtsituation und die Perspektiven in einem Raum wahrnehmen und welche Konsequenzen sie daraus ziehen. Es erfolgt gewissermaßen eine „Abstimmung mit den Füßen“.

Abbildung 44
Digitalisierung – Versorgungsquote mit Breitbandanschlüssen (50 Mbit/s) 2018 in Prozent



Digitalisierung – Versorgungsquote mit Breitbandanschlüssen (50 Mbit/s) 2018 in Prozent



Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, GeoBasis-DE/BKG 2018.

Interpretation

Die Bevölkerung Deutschlands wächst seit Beginn der 2010er Jahre wieder, von 80,3 Millionen Einwohner_innen im Zensusjahr 2011 auf 82,8 Millionen Einwohner_innen im Jahr 2017 (plus 3,1 Prozent). Der im Zuge des demografischen Wandels in den 2000er Jahren befürchtete Bevölkerungsverlust ist zumindest in der nationalen Bilanz derzeit mehr als ausgeglichen. Hinter diesen Zahlen steckt jedoch weiterhin der ungebrochene Rückgang der Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit, von 74,0 Millionen auf 73,1 Millionen Einwohner_innen im selben Zeitraum (–1,2 Prozent), sowie eine langsame, aber stetige Binnenmigration von Menschen aus den benachteiligten Lagen des Landes in die Wohlstandsregionen mit Zukunftsperspektiven.

In diesem Zusammenhang gilt der Wanderungssaldo, das heißt die Differenz aus Zuzug und Fortzug in und aus einer Region, als Indikator für die regionale Lebensqualität. Überwiegen die Fortzüge über einen längeren Zeitraum stark, so wird das als sichtbares Zeichen für Defizite in der Lebensqualität interpretiert: Die Menschen sind unzufrieden und sehen woanders bessere Perspektiven (z. B. Hahne/Stielike 2013: 20ff.). Die Ursachen für Wanderungen sind vielfältig. Wohnsitzwechsel innerhalb einer Region haben meist wohnungs- und wohnungsfeldbezogene Gründe, zum Arbeitsplatz kann weiterhin gependelt werden. Fernwanderungen dagegen gelten häufig der Ausbildung, dem Berufseinstieg oder dem Arbeitsplatzwechsel.

Grundlage der Auswertungen für die vorliegende Studie ist die Wanderungsstatistik, die eine Vollerhebung aller Wanderungen über Gemeindegrenzen in Deutschland bietet. Der von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder zur Verfügung gestellte Forschungsdatensatz wurde genutzt, um den Wanderungssaldo (Zuzüge minus Fortzüge) für die Bevölkerung insgesamt und für verschiedene Altersgruppen zu ermitteln. Gegenstand der Betrachtung sind die Binnenwanderungen innerhalb der Grenzen des Bundesgebiets. Bei den Berechnungen wurden, wie erwähnt, Staatsangehörigkeiten ausgeschlossen, die einen hohen Anteil an Schutzsuchenden aufweisen. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Verteilung geflüchteter Menschen und Asylsuchender das Wanderungsgeschehen in Deutschland in den vergangenen Jahren stark beeinflusst hat. Um bestehende Schwankungen bei den Wanderungen auszugleichen, wurde ein Mittelwert für die drei Betrachtungsjahre 2013, 2014 und 2015 gebildet. Zudem wurden die ermittelten Werte in Bezug zur Bevölkerungszahl insgesamt bzw. der betrachteten Altersgruppe gesetzt, sodass eine Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlich großen Untersuchungseinheiten gegeben ist.

Beim Blick auf den Saldo über alle Altersgruppen kann bestätigt werden, dass die bereits seit längerer Zeit vom Wegzug betroffenen Gebiete der inneren und äußeren Peripherie weitere Wanderungsverluste zu verkraften haben (Abbildung 45). Dies gilt besonders für die kreisfreien Städte und Landkreise, die sich in größerer Entfernung zu den großen Metropolen (Berlin, Hamburg, München) und anderen prosperierenden Agglomerationen (Stuttgart, Rhein-Neckar, Rhein-Main, Rhein-

schiene) befinden. Im demografischen Wandel erfahren die betroffenen Regionen der ostdeutschen Bundesländer im Grenzbereich von Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen und in abgeschwächter Form in einigen anderen Teilen des Bundesgebiets so zusätzliche Bevölkerungsverluste. Sicherlich gibt es eindrucksvolle Beispiele für vielversprechende Konzepte zum Umgang mit Bevölkerungsverlusten, zudem zeigen viele Unternehmer_innen ländlicher Räume Innovationskraft und entwickeln neue Geschäftsmodelle, die die Strukturen stärken (Hidden Champions). In der Breite fehlen aber doch die Köpfe für die Entwicklung robuster Arbeitsmärkte, wenn sich der Wegzug verstetigt. Zu befürchten sind bei massiven Wanderungsverlusten dann Wirkketten aus Leerstand auf dem Immobilienmarkt und fehlenden Investitionen, die entweder zurückgehalten oder woanders getätigt werden. Angebote der Daseinsvorsorge (ärztliche Versorgung, Dienstleistungen, Lebensmittel usw.) treffen damit auf zunehmend schlechtere wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Vor ähnlichen Herausforderungen stehen einige Städte in altindustriellen Regionen, die schon über einen längeren Zeitraum einen tief greifenden Strukturwandel durchlaufen und momentan keine große Anziehungskraft entfalten können (z. B. Duisburg, Gelsenkirchen, Wilhelmshaven). Somit sind Wanderungsverluste keineswegs ein Phänomen, das ausschließlich ländliche Räume betrifft.

4.5.2 SALDO BEI DEN BILDUNGSWANDERUNGEN

Definition und Aussage

Der Binnenwanderungssaldo wird hier eingegrenzt auf die Differenz von Zuzügen und Fortzügen in der Altersgruppe der 18- bis unter 25-Jährigen je 100.000 Einwohner_innen dieser Altersgruppe. Ansonsten entsprechen die Grundlagendaten der oben angegebenen Definition des Binnenwanderungssaldos insgesamt.

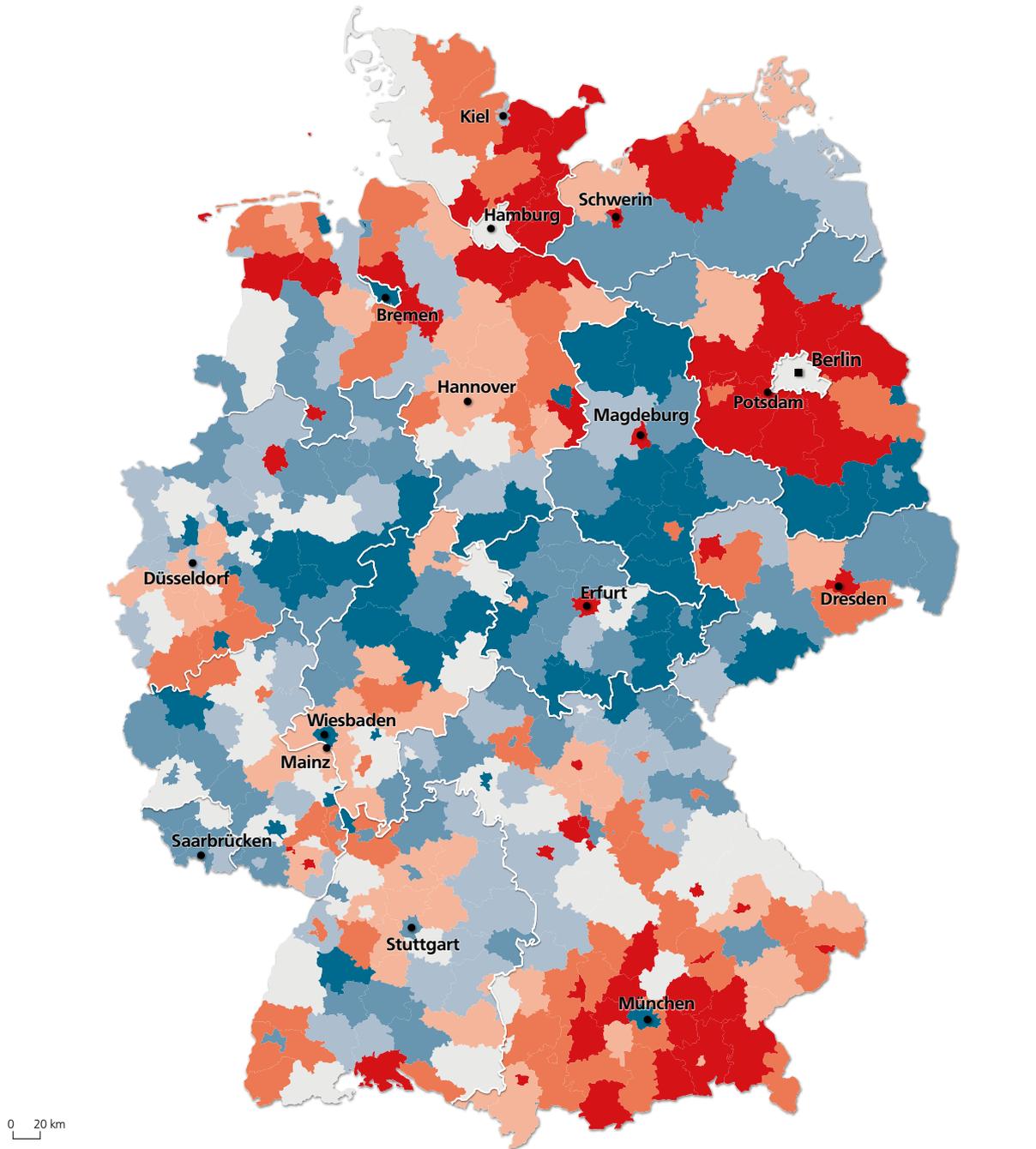
Ereignisse im Lebenslauf sind häufig Auslöser für Wanderungsbewegungen. In der Altersgruppe der 18- bis unter 25-Jährigen sind der Beginn einer Ausbildung oder die Aufnahme eines Studiums besonders bedeutsam. Der Saldo bei den Wanderungen dieser Altersgruppe (Kurzbezeichnung: Bildungswanderungen) gibt Hinweise dazu, inwieweit in einer Region Zugang zu Hochschulen und anderen Ausbildungsangeboten in einem für junge Menschen attraktiven Umfeld besteht.

Interpretation

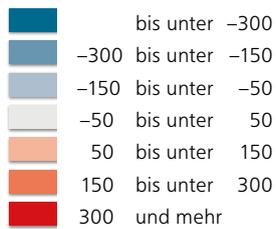
Bei den 18- bis unter 25-Jährigen handelt es sich um eine besonders mobile Altersgruppe. Viele junge Menschen verlassen nach der Schulzeit ihr Elternhaus, um an einem anderen Ort in einen neuen Lebensabschnitt zu starten. Häufig ist der Beginn einer Ausbildung oder die Aufnahme eines Studiums der Anlass für diese Standortentscheidung, weshalb von Bildungswanderungen gesprochen wird.

Beim Binnenwanderungssaldo zeigt sich für diese Altersgruppe ein markantes räumliches Muster (Abbildung 46). Fast flächendeckenden Wanderungsverlusten vieler Kreise stehen

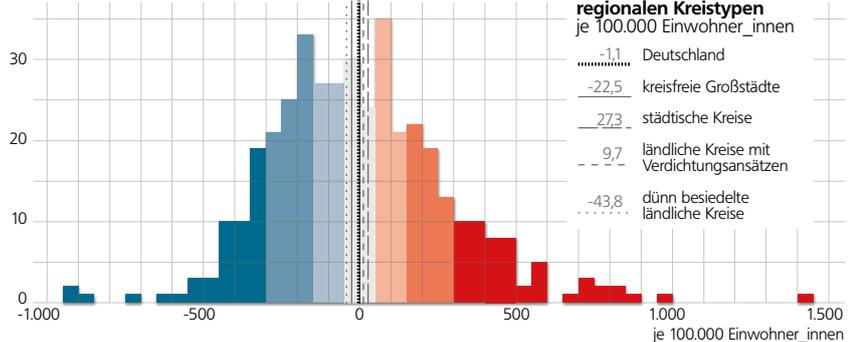
Abbildung 45
Binnenwanderungssaldo insgesamt (Zuzüge – Fortzüge) Mittelwerte der Jahre 2013, 2014, 2015 je 100.000 Einwohner_innen*



Binnenwanderungssaldo insgesamt (Zuzüge – Fortzüge)
 Mittelwerte der Jahre 2013, 2014, 2015
 je 100.000 Einwohner_innen



Anzahl der Kreise im Wertebereich



* Unter Ausschluss von Staatsangehörigkeiten, die einen hohen Anteil an Schutzsuchenden aufweisen.
 Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Wanderungsstatistik, 2013–2015, eigene Berechnungen; GeoBasis-DE/BKG 2018.

teilweise extrem hohe Wanderungsgewinne von städtischen Zentren und vor allem Hochschulstandorten unterschiedlicher Größe gegenüber. Bezogen auf die Bevölkerungszahl in dieser Altersgruppe können Osnabrück (11.025 je 100.000 Einwohner_innen), Münster (10.842 je 100.000 Einwohner_innen) und Leipzig (10.263 je 100.000 Einwohner_innen) in der Bilanz das größte Plus verbuchen. Positiv fallen die Werte vor allem für kreisfreie Städte mittlerer Größe aus, die einen gewissen räumlichen Abstand zu anderen bedeutsamen Hochschulstandorten aufweisen und somit über einen großen Einzugsbereich verfügen. Die Hochschulen wirken hier wie ein „Staubsauger“, der die Schulabsolvent_innen aus dem näheren und weiteren Umfeld anzieht. Am anderen Ende des Wertebereichs sind ländliche Regionen und suburbane Räume zu finden, in denen keine nennenswerten Einrichtungen des tertiären Bildungsbezugs angesiedelt sind. Hierzu gehören Landkreise sowohl in Ostdeutschland wie Spree-Neiße (–7.224 je 100.000 Einwohner_innen) und Elbe-Elster (–6.496 je 100.000 Einwohner_innen) als auch in Westdeutschland wie Plön (–6.381 je 100.000 Einwohner_innen) und Lüchow-Dannenberg (–6.329 je 100.000 Einwohner_innen).

Dass es Heranwachsende in die Städte zieht, ist kein neues Phänomen. Schon die Entstehung von Städten ist eng mit solchen Wanderungsbewegungen verbunden. Diese Tendenz hat sich jedoch in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit deutlich verstärkt. Als wesentlicher Treiber der Entwicklung ist der Trend zur Akademisierung anzuführen. Nach den Zahlen aus der Hochschulstatistik ist der Anteil der jungen Menschen, der ein Studium aufnimmt, seit Anfang der 2000er Jahre von 33 auf zwischenzeitlich 58 Prozent angestiegen (Statistisches Bundesamt 2018). Eine solche Veränderung ist mit beträchtlichen Konsequenzen für das Wanderungsgeschehen verbunden, da es zu signifikanten Verschiebungen bei den Migrationsströmen zwischen unterschiedlichen Raumtypen kommt. Denn trotz einiger Neugründungen von Hochschulstandorten befindet sich der Großteil der Studienplätze in Deutschland nach wie vor in den Zentren des Landes. Einen etwas anderen Erklärungsansatz für die zunehmenden Wanderungsgewinne der großen Städte bei dieser Altersgruppe liefert die „Schwarmstadt“-These (Simons/Weiden 2016b). Als Ausgangspunkt wird hierbei der demografische Wandel herangezogen, der mit einer abnehmenden Zahl an jüngeren Menschen einhergeht. Es wird auf den vorherrschenden Wunsch hingewiesen, trotz dieser Abnahme viele Gleichaltrige und altersspezifische Infrastrukturen in der Nähe zu haben. Aus diesem Grund – so die Vermutung – ist zu beobachten, dass sich junge Erwachsene in bestimmten Städten häufig in ausgewählten Quartieren sammeln. Auf der anderen Seite kann es in dünn besiedelten Räumen zur Herausbildung einer regelrechten „Abwanderungskultur“ (Leibert/Wiest 2014) kommen. In dieser Situation wird die Entscheidung für einen Fortzug von jungen Menschen kaum noch hinterfragt, sondern als Selbstverständlichkeit angesehen. Sie wird vielfach als notwendig erachtet, um einen erfolgreichen Bildungs- und Berufsweg einschlagen zu können.

Die seit einiger Zeit angestiegene Abwanderung in der Altersgruppe der 18- bis unter 25-Jährigen in Richtung der urbanen Regionen trägt wesentlich dazu bei, dass die Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten in Deutschland

gegenläufige Tendenzen aufweisen. Die Nachfrage nach kleineren und nicht zu teuren Wohnungen ist in vielen Hochschulen stark angestiegen. Bei der Suche nach geeignetem Wohnraum treten die Studierenden häufig in Konkurrenz zu anderen Bevölkerungsgruppen, die aufgrund einer unterdurchschnittlichen Zahlungskraft auf eher preisgünstige Angebote angewiesen sind.

4.5.3 SALDO BEI DEN BERUFSEINSTIEGS-WANDERUNGEN

Definition und Aussage

Der Binnenwanderungssaldo wird hier eingegrenzt auf die Differenz von Zuzügen und Fortzügen in der Altersgruppe der 25- bis unter 30-Jährigen je 100.000 Einwohner_innen dieser Altersgruppe. Ansonsten entsprechen die Grundlagendaten der oben angegebenen Definition des Binnenwanderungssaldos insgesamt.

In der Phase des Berufseinstiegs kommt es oft zu einer Wanderung über eine größere Distanz. Für die Altersgruppe der 25- bis unter 30-Jährigen (Kurzbezeichnung: Berufseinstiegs-wanderungen) sind Regionen besonders attraktiv, in denen einerseits ein interessantes Arbeitsplatzangebot besteht und die andererseits urbane Lebensqualität mit naturräumlichen Potenzialen verbinden. Der Saldo bei den Wanderungen ist ein Anhaltspunkt dafür, inwieweit Räume ein solches Gesamtpaket bieten.

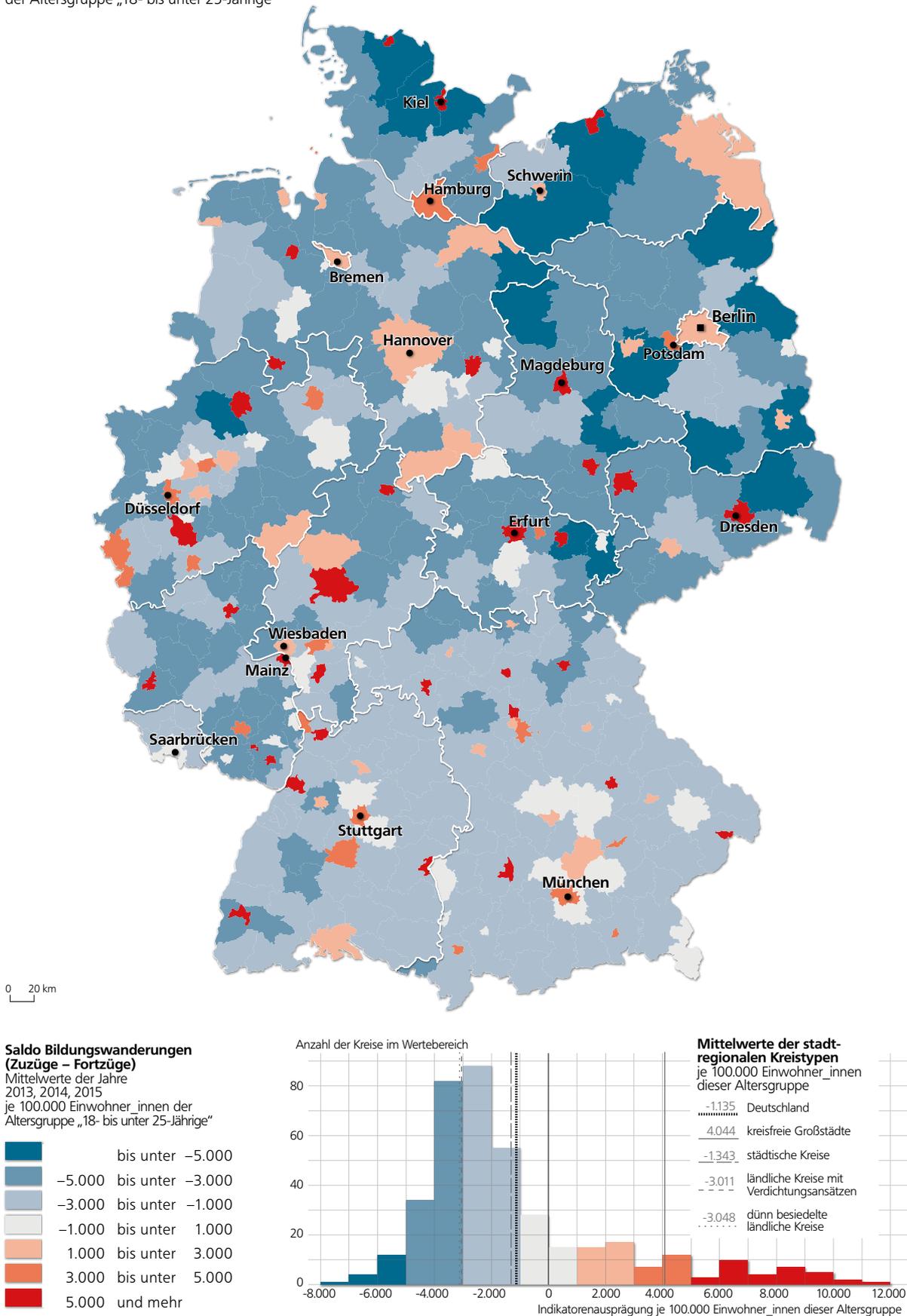
Interpretation

Auch der Abschluss von Ausbildung oder Studium bedeutet den Übergang in einen neuen Lebensabschnitt. Besonders häufig kommt es zu Fernwanderungen über eine größere Distanz, deren Ziel sich in einer anderen Region im Bundesgebiet befindet. Die Wanderungen werden nach dem dominierenden Anlass in dieser Altersgruppe als Berufseinstiegs-wanderungen bezeichnet.

Bei einem Blick auf die Karte mit den Salden bei den Berufseinstiegs-wanderungen fällt zunächst einmal auf, dass die Raumeinheiten mit einer negativen Bilanz überwiegen (Abbildung 47). Die vier unterschiedlichen siedlungsstrukturellen Kreistypen (kreisfreie Großstädte, städtische Kreise, ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen, dünn besiedelte ländliche Kreise) weisen im Mittel ähnliche Werte auf. Innerhalb des jeweiligen Typs gehen die für die einzelnen kreisfreien Städte und Kreise berechneten Zahlen jedoch weit auseinander. Die höchsten Wanderungsgewinne konzentrieren sich auf prosperierende Großstädte und Metropolräume. Als Beispiele können die Städte Frankfurt am Main (4.215 je 100.000 Einwohner_innen) und Düsseldorf (4.128 je 100.000 Einwohner_innen) genannt werden. Bemerkenswert sind die hohen Gewinne der Stadt Leipzig (3.999 je 100.000 Einwohner_innen), da dort bereits in der Altersgruppe der Bildungswanderungen ein starkes Plus verbucht werden konnte. Darüber hinaus weisen einige Kreise nennenswerte Wanderungsgewinne auf, die sich zumeist in räumlicher Nähe zu mindestens einer größeren Kernstadt befinden (z. B. Landkreis Lörrach:

Abbildung 46

Saldo Bildungswanderungen (Zuzüge – Fortzüge) Mittelwerte der Jahre 2013, 2014, 2015 je 100.000 Einwohner_innen der Altersgruppe „18- bis unter 25-Jährige“



Für eine Lesehilfe vgl. Anhang D
Quelle: eigene Darstellung;
Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit; Geo-Basis-DE/BKG 2018.

2.301 je 100.000 Einwohner_innen). Die stärksten Verluste bei den Berufseinstiegswanderungen erfahren bedeutsame Hochschulstandorte kleiner und mittlerer Größe. Hier kann gewissermaßen von einem Echo-Effekt gesprochen werden. Denn hohe Gewinne bei der Altersgruppe der Bildungswanderungen ziehen in vielen Fällen erhebliche Verluste in der darauffolgenden Phase des Berufseinstiegs nach sich. Die Städte und Regionen sind nur bedingt in der Lage, den vielen gut ausgebildeten Hochschulabsolvent_innen vor Ort adäquate Jobangebote zu bieten. Abwanderungen in dieser Altersgruppe sind die Folge und können beispielsweise in Bayreuth (–6.804 je 100.000 Einwohner_innen) oder Würzburg (–5.815 je 100.000 Einwohner_innen) beobachtet werden.

Diese Befunde machen deutlich, dass die Zusammenhänge zwischen dem Wanderungsgeschehen in den verschiedenen Altersgruppen berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus stößt man bei der Diskussion über die Ursachen für die räumlichen Unterschiede bei den Berufseinstiegswanderungen auf eine der großen Fragen der Regionalökonomie: Ziehen Menschen dorthin, wo sie Arbeitsplätze finden? Oder siedeln sich Unternehmen dort an, wo sie ein geeignetes Arbeitskräftepotenzial vermuten? Lange Zeit dominierte die Sichtweise, wonach das Arbeitsplatzangebot der auslösende Faktor und somit ausschlaggebend für die Zuwanderung in eine Region ist. Mit dem Aufstieg der Wissensökonomie haben sich die Einschätzungen verändert. Nach der Theorie der kreativen Klasse (Florida 2004) haben hoch qualifizierte und talentierte Menschen die Möglichkeit zu entscheiden, wo sie gern wohnen möchten. Unabhängig von einem konkreten Jobangebot könnten sie einen Wohnstandort in einer Region wählen, die eine attraktive Kombination von kulturellen und landschaftlichen Annehmlichkeiten – städtischen und ländlichen Vorzügen – bietet. Forschungsarbeiten für verschiedene europäische Staaten weisen jedoch darauf hin, dass auch für die Standortentscheidungen der sogenannten kreativen Klasse harte Faktoren und vor allem persönliche Verbindungen sowie die Eigenschaften des konkreten Stadtviertels eine wichtige Rolle spielen (Martin-Brelot et al. 2010). Weiterhin wird festgehalten, dass weiche Faktoren (vor allem Vielfalt der Freizeit- und Kulturangebote, Nähe zu Naturräumen) wichtiger sind, um Menschen in einer Stadt zu halten, als sie in eine bestimmte Gegend zu locken.

Die vorherrschende Ausrichtung auf eine kleinere Zahl an Städten und Regionen bei den Berufseinstiegswanderungen kann dazu führen, dass die Schere bei der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland in Zukunft weiter auseinandergeht. Der Zugang zu gut ausgebildeten Arbeitskräften wird bereits seit einiger Zeit als ein kritischer Faktor für die Perspektiven vieler Unternehmen diskutiert. Aktuell wird der Fachkräftemangel von der Unternehmerschaft als größtes Entwicklungshemmnis und Geschäftsrisiko angesehen (DIHK 2019: 14). Beim Werben um knappe Fachkräfte droht angesichts der vorliegenden Wanderungsdaten insbesondere den Regionen das Nachsehen, die bereits heute mit Strukturproblemen zu kämpfen haben.

4.5.4 SALDO BEI DEN FAMILIENWANDERUNGEN

Definition und Aussage

Der Binnenwanderungssaldo wird hier eingegrenzt auf die Differenz von Zuzügen und Fortzügen in den Altersgruppen der 30- bis unter 50-Jährigen sowie der unter 18-Jährigen je 100.000 Einwohner_innen dieser Altersgruppen. Ansonsten entsprechen die Grundlagendaten der oben angegebenen Definition des Binnenwanderungssaldos insgesamt.

In der Phase der Familiengründung und des Familienwachstums kommt es oft zu einer Anpassung der Wohnsituation an veränderte Bedürfnisse. Der Saldo bei den Wanderungen der Altersgruppen der 30- bis unter 50-Jährigen und der unter 18-Jährigen (Kurzbezeichnung: Familienwanderungen) gibt Auskunft darüber, inwieweit an einem Ort größere Wohnungen zu einem bezahlbaren Preis in einem kindergerechten Umfeld verfügbar sind.

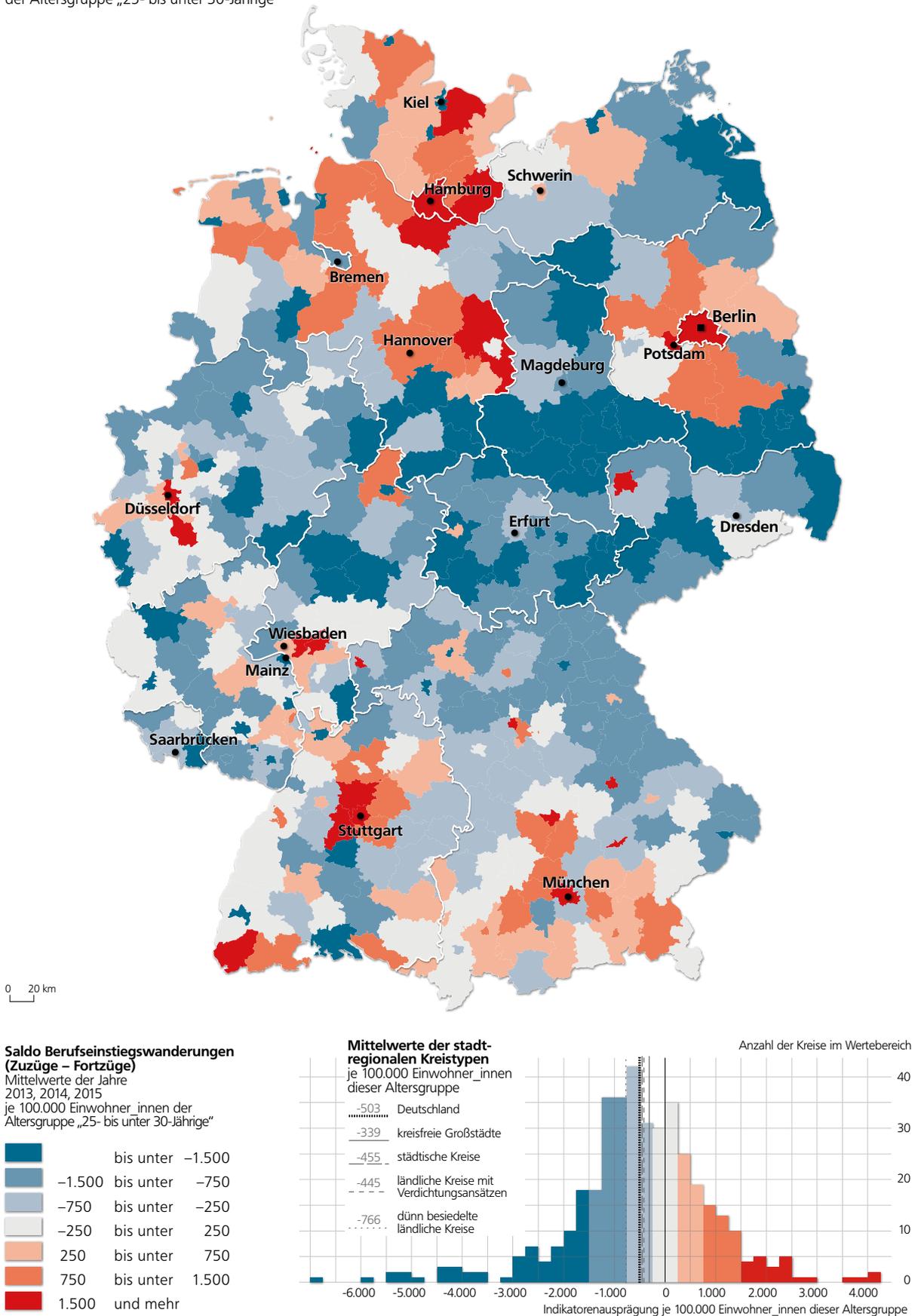
Interpretation

Verbunden mit der Vergrößerung des Haushalts empfinden junge Familien die bisherige Wohnung häufig als nicht mehr passend. Auch verändern sich die Anforderungen an das Wohnumfeld, die als besonders wichtig bewertet werden. In der Folge kommt es oft zu einer Anpassung der Wohnsituation, die mit einer Wanderung innerhalb einer Wohnungsmarktreion verbunden ist. Zentrale Bezugspunkte des alltäglichen Lebens – wie zum Beispiel die Arbeitsplätze der Haushaltsmitglieder – bleiben hierbei vielfach bestehen.

Im Gegensatz zu den anderen Altersgruppen zeigt die Karte mit den Salden bei den Familienwanderungen relativ weit verbreitete Wanderungsgewinne (Abbildung 48). Insbesondere das nähere und weitere Umland um große und mittlere Großstädte hat eine positive Wanderungsbilanz. Die höchsten Werte erzielen Umlandkreise, die sich in der Nähe mindestens einer großen Kernstadt befinden und selbst eine eher geringe Bevölkerungsdichte aufweisen. Diese Konstellation ist in der Nachbarschaft zu Berlin gegeben: So profitieren u. a. die Landkreise Potsdam-Mittelmark (2.177 je 100.000 Einwohner_innen), Havelland (2.075 je 100.000 Einwohner_innen), Märkisch-Oderland (1.760 je 100.000 Einwohner_innen), Barnim (1.675 je 100.000 Einwohner_innen) und Oberhavel (1.561 je 100.000 Einwohner_innen) von Stadt-Umland-Wanderungen aus der Bundeshauptstadt – und teilweise zusätzlich auch aus der Landeshauptstadt Potsdam. Kreise mit besonders hohen Wanderungsgewinnen finden sich zudem in der Nähe von Hamburg und München. Die stärksten Verluste sind dort gegeben, wo der Wohnungsmarkt der Kernstädte besonders angespannt und bezahlbarer Wohnraum besonders knapp ist. Betroffen sind Städte wie Würzburg (–2.423 je 100.000 Einwohner_innen), Kiel (–1.966 je 100.000 Einwohner_innen), Erlangen (–1.901 je 100.000 Einwohner_innen) oder München (–1.658 je 100.000 Einwohner_innen), in denen es für Familien in den vergangenen Jahren immer schwieriger geworden ist, geeignete Wohnungen zu finden. Weiterhin ist es erwähnenswert, dass einige ländliche Kreise abseits der Agglomerationsräume auch bei den Familienwanderungen leichte Wan-

Abbildung 47

Saldo Berufseinstiegswanderungen (Zuzüge – Fortzüge) Mittelwerte der Jahre 2013, 2014, 2015 je 100.000 Einwohner_innen der Altersgruppe „25- bis unter 30-Jährige“*



* Unter Ausschluss von Staatsangehörigkeiten, die einen hohen Anteil an Schutzsuchenden aufweisen.
 Quelle: eigene Darstellung;
 Datengrundlage: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Wanderungsstatistik, 2013-2015, eigene Berechnungen; GeoBasis-DE/BKG 2018.

derungsverluste hinnehmen müssen oder nur eine leicht positive Bilanz aufweisen. Die teils deutlichen Verluste, die bei den anderen Altersgruppen ermittelt wurden, können somit nicht kompensiert werden. Dies ist zudem ein Hinweis darauf, dass die Rückwanderung von ehemals abgewanderten jungen Menschen nicht im erhofften Umfang eintritt.

Hinsichtlich möglicher Erklärungsansätze für die skizzierten räumlichen Muster kann auf Lebenszykluskonzepte aus der Wanderungsforschung zurückgegriffen werden. Nach diesen Konzepten galten Familien lange Zeit als die klassischen Träger der Wohnsuburbanisierung, die ein kindergerechtes Umfeld suchen und in großer Zahl aus den Kernstädten in das nahegelegene Umland ziehen. Zwischenzeitlich sprachen die Zahlen zwar dafür, dass sich diese Tendenz mit der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern abschwächt (Häußermann 2009; Dittrich-Wesbuer et al. 2013). In den vergangenen Jahren haben die Stadt-Umland-Wanderungen jedoch gerade bei den Altersgruppen der Familienwanderungen in vielen Stadtregionen wieder an Fahrt aufgenommen. Somit sorgen vor allem Familien dafür, dass sich eine neue Welle der Suburbanisierung abzeichnet. Dies dürfte in erster Linie an den in vielen Kernstädten stark angestiegenen Wohnkosten liegen. Möglicherweise werden aber auch andere Nachteile urbanen Wohnens wieder stärker wahrgenommen. Hierzu gehören aktuell Engpässe beim Angebot von Kita-Plätzen oder die Unzufriedenheit mit der Situation an öffentlichen Schulen.

Ein sprunghafter Anstieg der Fortzüge ins Umland kann erhebliche Konsequenzen nach sich ziehen. Die Zunahme des Pendleraufkommens erhöht tagtäglich die Auslastung der Verkehrssysteme in den Großstädten in bislang ungekannter Art und Weise – eine Trendumkehr ist nicht in Sicht. Aber natürlich müssen auch Infrastrukturen wie Kitas und Grundschulen im Umland entsprechend ausgebaut werden. Hierbei ist in immer mehr Stadtregionen eine „Wachstumsmüdigkeit“ unter den Umlandgemeinden zu beobachten. Die Bereitschaft, Wohnraum im großen Umfang für neu zugezogene Bürger_innen zu schaffen, ist gesunken. Gründe hierfür sind die Kosten für den Bau und den Unterhalt von neuen Infrastrukturen sowie die eingeschränkte Akzeptanz für die Ausweisung neuer Wohngebiete. Im Ergebnis kann sich die Lage auf dem bereits angespannten Wohnungsmarkt in einer Stadtregion weiter verschärfen.

4.6 DER PFAD DER UNGLEICHHEIT

Die Auswertungen der einzelnen Indikatoren dieser Studie zeigen ungleiche Zustände und Entwicklungen in Deutschland auf. In den Interpretationen wurde Wert darauf gelegt, aus den Erkenntnissen konkrete Handlungsbedarfe zu formulieren und zu begründen. Die politischen Debatten zu den Optionen einer Regulierung ungleicher Entwicklungen greifen selbstverständlich sehr viel weiter. So spielen sicherlich fiskalische Gesichtspunkte eine entscheidende Rolle, ebenso die Einbettung bundesdeutscher Strukturpolitik in den europäischen und internationalen Kontext. Dennoch bleibt das grundgesetzlich verankerte Ziel zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse oberstes Ziel strukturpolitischer Maßnahmen.

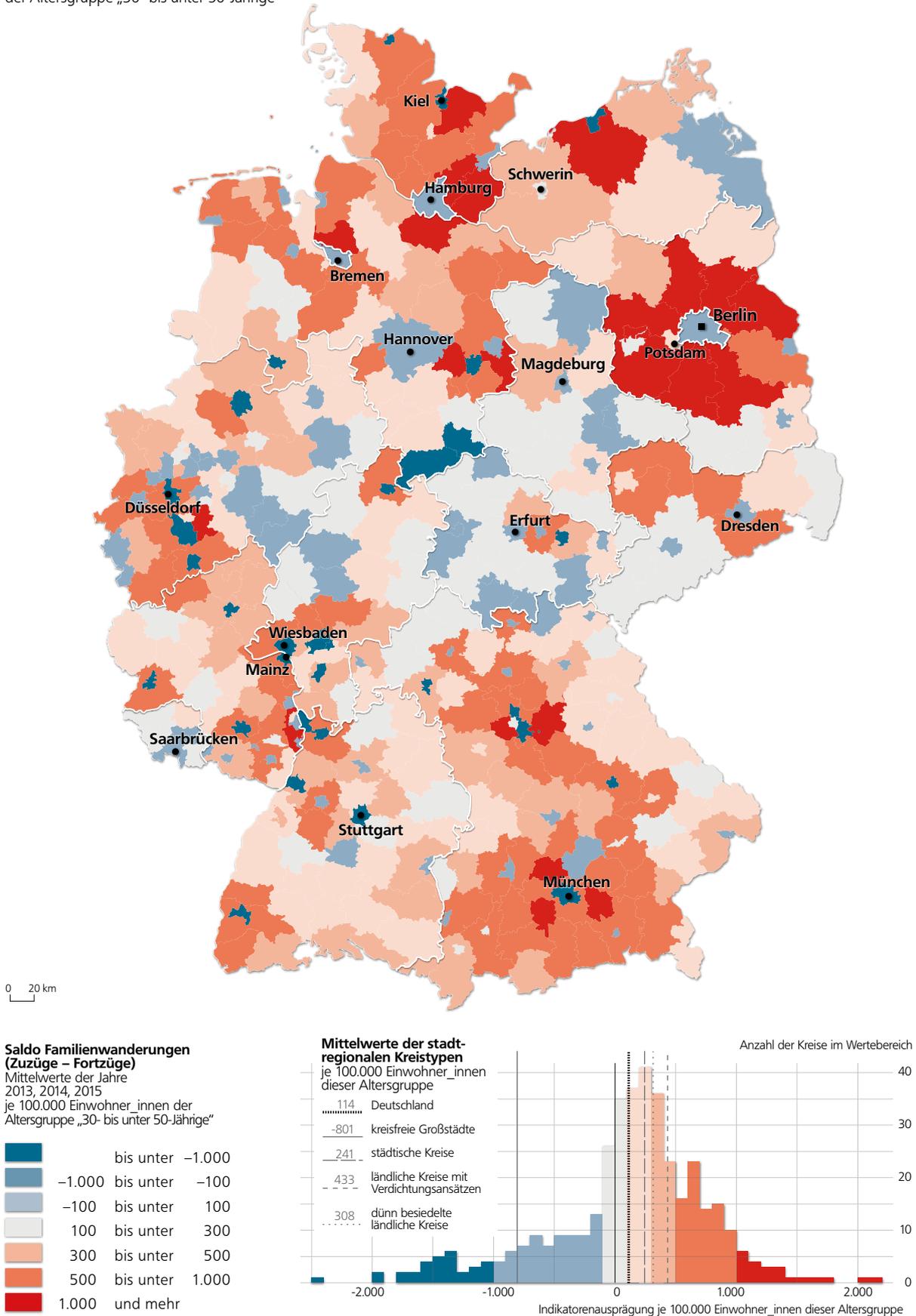
Fehlende oder nicht bindende Standards und Orientierungswerte (zum Beispiel zur Mindestausstattung mit technischer und sozialer Infrastruktur) ermöglichen bislang einen Interpretationsspielraum, der im politischen Spektrum der Parteien und ihrer gesellschaftlichen Repräsentanz einen beständigen Aushandlungsprozess für die Bedeutung gleichwertiger Lebensverhältnisse nach sich zieht. Dieser Interpretationsspielraum sollte jedoch nicht von der immer deutlicher werdenden Erkenntnis ablenken, dass Strukturpolitik Angebote schaffen muss und Standortfaktoren unterschiedlicher Couleur sich eben nicht nachfrageorientiert selbst regulieren. Ein Beispiel hierfür ist der Breitbandausbau: Würden hier nur Angebote nach einer Bewertung der heutigen Nachfrage gemacht, würden wegweisende Möglichkeiten der Digitalisierung zur Stärkung auch peripherer Arbeitsmarktpotenziale verspielt.

Insofern steht am Ende dieser Studie die Erkenntnis, dass sich Wechselwirkungen zwischen Vorteilen und Benachteiligungen im Zeitverlauf zu Raumstrukturen erhärten, die sich ohne externe Impulse weiter verstetigen. Die wesentlichen Handlungsbedarfe aus den betrachteten Themenbereichen sind deswegen hier noch mal zusammengefasst:

- Die Ergebnisse für den Themenbereich *Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsmarkt* weisen auf gravierende räumliche Disparitäten für die wirtschaftlichen Perspektiven hin. Problematisch sind die pfadabhängigen Entwicklungen in altindustriell geprägten Regionen West- und Ostdeutschlands. Die Kernstädte in größeren Metropolregionen und ihr engeres Umland haben einen Wettbewerbsvorsprung, der sich in einer starken Position auf dem Arbeitsmarkt und im Besitz technologie- und innovationsorientierter Unternehmen ausdrückt. Vom Strukturwandel geprägte Regionen (Ruhgebiet, Saarland) und dünner besiedelte ländliche Räume in Nord- und Ostdeutschland fallen eher zurück. In einigen Regionen sind durchaus dynamische Aufholprozesse erkennbar: Beispiele sind das Berliner Umland, die thüringische Städtereihe oder Teile Süd- und Ostwestfalens. Von einer generellen Abkopplung ländlicher Räume von der gesamt-räumlichen Entwicklung kann somit keine Rede sein (Küpper/Peters 2019).
- Für den Bereich *Bildung und Lebenschancen* stehen Gesellschaft und Politik vor besonderen Herausforderungen. Großstädte sind besonders von Armutsgefährdung betroffen, in einem Spannungsfeld, das derzeit aufgrund steigender Preise für den Lebensunterhalt zunehmend soziale Exklusion befördert und damit den Anstrengungen von Bildungs- und Sozialpolitik zuwiderläuft. Das Ziel, Jugendliche für zukunftsfeste Beschäftigung auszubilden, ist ein allgemein anerkannter Schlüssel zur Vermeidung der Armutsfalle. Neben der proaktiven Beratung von Behörden für Leistungsberechtigte ist es für junge Menschen von besonderer Bedeutung, dass Politik, Schule, Jugendamt, Arbeitsamt, Wohlfahrtspflege und Wirtschaft ihre Anstrengungen koordinieren.
- Impulse für eine Gleichwertigkeit von *Wohlstand und Gesundheit* in Deutschland sind besonders voraussetzungsvoll. Die Entwicklungen vollziehen sich hier über viele Jahre, im Hinblick auf die Lebenserwartung möglicherweise sogar Jahrzehnte. Aktuell lässt sich feststellen,

Abbildung 48

Saldo Familienwanderungen (Zuzüge – Fortzüge) Mittelwerte der Jahre 2013, 2014, 2015 je 100.000 Einwohner_innen der Altersgruppe „30- bis unter 50-Jährige“*



* Unter Ausschluss von Staatsangehörigkeiten, die einen hohen Anteil an Schutzsuchenden aufweisen.
Quelle: eigene Darstellung;
Datengrundlage: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Wanderungsstatistik, 2013-2015, eigene Berechnungen; GeoBasis-DE/BKG 2018.

dass die historisch begründeten Benachteiligungen altindustrieller Standorte und ostdeutscher Regionen weiter bestehen, auch wenn sich über die vergangenen Jahre leichte Aufholttendenzen zumindest beim Einkommen feststellen lassen. Zu beobachten bleibt, inwiefern sich disparitäre Entwicklungen in den überhitzten Wohnungsmärkten der Wirtschaftsmetropolen und Universitätsstädte weiter zuspitzen. Wohlstand und Gesundheit laufen Gefahr, damit zum exklusiven Gut besserverdienender Haushalte zu werden.

- *Staatliches Handeln* kann diesen Herausforderungen nicht gerecht werden, wenn die kommunalen Haushalte in größeren Teilen Westdeutschlands und punktuell auch in Ostdeutschland trotz guter Konjunktur weiter hoch verschuldet sind. Ein Kernanliegen der Bundes- und Landespolitik muss es deshalb künftig sein, kommunale Investitionspolitik besser zu fördern. Dazu gehören neben dem Abtragen von Schulden auch adäquate Ressourcen für effizientes Verwaltungshandeln, um den Zugang zu Fördermitteln von Bund und Ländern zu verbessern. Neben Investitionen in die Infrastruktur und wirtschaftlichen Lagefaktoren wird damit auch einem Auseinanderdriften der Gesellschaft nach sozialer Lage gegengesteuert, *Partizipation* ermöglicht. Das Beispiel des mangelnden Zugangs zum leistungsfähigen Internet in benachteiligten Regionen zeigt, dass hier weitere Anstrengungen dringend erforderlich sind.
- Die Trends der *Binnenwanderungen* zeigen, dass Abwanderung und Entleerung auf der einen sowie Zuwanderung und Überlastung auf der anderen Seite räumliche Disparitäten verstärken. Zwar fallen die Salden im internationalen Vergleich eher moderat aus. Tatsächlich ist die Umverteilung von Bevölkerung hierzulande aber ein durchaus stetiger Prozess. Die Frage des politischen Umgangs mit stetigen Wanderungsverlusten ist höchst umstritten. Mitunter wird dazu aufgefordert, „sterbende Gemeinden zu begleiten“ (Simons/Weiden 2016a: 46ff.). Andere Stimmen rufen dagegen zu einer Versachlichung auf und warnen vor einer Stigmatisierung der Räume mit hohen Wanderungsverlusten mit Schlagwörtern wie „Landflucht“ (Beetz 2016: 118f.).

Diese Erkenntnisse führen zu einer Formulierung von Handlungsempfehlungen, die die aktuell diskutierten Optionen von Strukturpolitik zur (Wieder-)Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Lichte dieser Studienergebnisse diskutiert.

5

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

5.1 ALLGEMEINES

Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Einkommen und öffentliche Haushalte haben sich in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit eindeutig überdurchschnittlich entwickelt, insbesondere im Vergleich zu anderen Staaten Europas. Diese allgemeine Aussage gilt allerdings nicht flächendeckend, sondern ist teils räumlich zu differenzieren. So gibt es sowohl hinsichtlich einzelner Teilbereiche wie auch in der zusammenfassenden Betrachtung erhebliche Differenzierungen, die sich nicht durch einfache Erklärungen wie etwa „dynamische Städte vs. abgehangenes Land“ oder „wachsender Westen vs. schrumpfender Osten“ beschreiben und erklären lassen. Es gibt sehr dynamische wie auch vom tief greifenden Strukturwandel betroffene schrumpfende Städte, prosperierende ländliche Regionen wie auch strukturschwache, von Entleerung und Infrastrukturabbau gekennzeichnete ländliche Räume. Auch in Ostdeutschland gibt es keineswegs nur strukturschwache, von hoher Arbeitslosigkeit und Abwanderung betroffene Regionen, sondern auch sich sehr dynamisch entwickelnde Städte. Daher muss staatliches Handeln mehr als bisher auf die teils räumlichen Besonderheiten und Problemstellungen eingehen.

Zugleich ist an dieser Stelle der Hinweis wichtig, dass nicht nur der hier im Vordergrund stehende Umgang mit teils räumlich unterschiedlichen Entwicklungen bedeutsam ist, auch die spezifische Situation einzelner sozialer Gruppen und die Gefahr von Exklusion in Teilräumen erfordern staatliches Handeln. So ist gerade in den besonders dynamischen Stadtregionen zu beobachten, wie einkommensschwache Haushalte durch die angespannte Lage auf den Immobilienmärkten verschärft Benachteiligung erleben. Zudem führt die dynamische Entwicklung in Stadtregionen zu zunehmenden Umweltproblemen (z. B. wachsende Belastung durch Feinstaub und Lärm), was ebenfalls staatliches Handeln erfordert. Diese Sachverhalte seien hier ausdrücklich erwähnt, auch wenn sie hier nicht im Vordergrund stehen können.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass gerade in Zeiten allgemein wachsenden Wohlstands der Eindruck – real berechtigt oder vermeintlich – daran nicht teilzuhaben, zur wachsenden Zustimmung zu Rechtspopulismus und Nationalismus führt. Das bedroht den gesellschaftlichen Zusammenhalt und verlangt ebenfalls Antworten des Staates.

Die vorangehenden Kapitel haben an Hand von Indikatoren für einzelne Teilbereiche wie auch mithilfe der Clusteranalyse

in der Zusammenschau eindrucksvoll dargelegt, wie teils räumlich differenziert sich Deutschland entwickelt. Dabei ist es nicht entscheidend, ob insgesamt eher von Konvergenz oder einer Zunahme der Disparitäten gesprochen werden kann. Wichtig ist, dass es teils räumlich sehr schwierige und sich zum Teil verschärfende benachteiligende Lagen gibt. Diese Analysen schaffen, auch in Zusammenschau etwa mit den Raumordnungsberichten des BBSR und dem Landatlas des Thünen-Instituts, eine gute Grundlage, Förder- und Entwicklungsstrategien künftig besser auf die regionalspezifischen Herausforderungen abzustimmen.

Die Bedeutung der räumlich disparitären Entwicklung für den künftigen gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland scheint in Politik und Öffentlichkeit grundsätzlich erkannt. Die Einrichtung einer Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ von Bund und Ländern sowie eine Vielzahl von Studien, Veranstaltungen, Forderungskatalogen usw. signalisieren eine wachsende Aufmerksamkeit und politische Bedeutung der Thematik „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in Deutschland. Vor diesem Hintergrund verstehen sich dieser Bericht und die im Folgenden formulierten Handlungsempfehlungen als Beitrag zu der Debatte.

5.2 GESELLSCHAFTLICHEN ZUSAMMENHALT STÄRKEN

Teils räumliche Differenzierung und insbesondere die im räumlichen Kontext zu sehende Verschärfung von Benachteiligung bedrohen den gesellschaftlichen Zusammenhalt, gerade in Zeiten allgemein wachsenden Wohlstands. Das gilt – und das sei hier ausdrücklich noch einmal betont – nicht nur für die häufig im Mittelpunkt stehenden Problemlagen in peripheren, dünn besiedelten, von Abwanderung und Strukturschwäche gekennzeichneten ländlichen Räumen, sondern trifft beispielsweise auch auf früher von industriellen Monostrukturen geprägte Städte zu, die den Strukturwandel (noch) nicht erfolgreich bewältigt haben. Und selbst in prosperierenden Stadtregionen bedeutet die Dynamik für manche sozialen Gruppen und Haushalte etwa durch angespannte Wohnungsmärkte eine Verschärfung ihrer sozialen Situation. Diese Entwicklungen bestärken Teile der Bevölkerung in dem Eindruck, nicht am Wohlstand und an wesentlichen politischen und sozialen Prozessen teilzuhaben. Daher sind auf spezifische örtliche Problemlagen und spezifische soziale Gruppen/Lebenslagen ausgerichtete Maßnahmen der Förderung gesellschaftlicher

Teilhabe geboten. Darauf müssen Bildungspolitik, der Ausbau sozialer Infrastrukturen, aber auch die Städtebauförderung noch stärker als bisher ausgerichtet werden. „Heimat“ kann nur dort entstehen, wo die Teilhabe und Mitgestaltung aller dort lebenden Menschen gewährleistet ist. Das ist bei der Förderung öffentlicher Infrastruktur und der Gestaltung politischer Prozesse zu berücksichtigen.

5.3 „GLEICHWERTIGKEIT DER LEBENSVERHÄLTNISSE“ ALS STAATSZIEL IM GRUNDGESETZ VERANKERN

Zwar wird die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ durchaus im Grundgesetz (z. B. Art. 72 (2) GG) angesprochen, allerdings lässt sich aus der jetzigen Form der Erwähnung nach herrschender juristischer Lehre keine Grundlage für strukturpolitisches Handeln generieren. Daher sollten, analog zum Vorgehen in einigen Ländern (z. B. Bayern), „gleichwertige Lebensverhältnisse“ als inhaltlich bestimmtes Staatsziel, das heißt als Vorgabe für das Handeln der staatlichen Organe, in das Grundgesetz aufgenommen werden.

5.4 MONITORING/BERICHTERSTATTUNG VERBESSERN

Angesichts der überaus großen politischen Bedeutung der Leitvorstellung „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ muss es ein darauf ausgerichtetes kontinuierliches Monitoring geben. Die vielfältig vorhandenen Datenbestände und insbesondere auch die jetzt schon (eher unregelmäßig) erscheinenden Berichte, wie etwa die Raumordnungsberichte des BBSR, der Landatlas des Thünen-Instituts, Berichterstattungen der amtlichen Statistik usw., sind zu einem Monitoringsystem auszubauen und zu integrieren, das in regelmäßigen Abständen Berichte über die teilräumliche Differenzierung der Lebenssituationen in Deutschland für einzelne Themenbereiche wie auch in der Zusammenschau vorlegt. Angesichts der Komplexität der Thematik ist hierfür, wie in anderen Handlungsfeldern auch (z. B. Armut/Reichtum, Familienlagen, Migration, gesamtwirtschaftliche Entwicklung usw.), ein kooperativer Verbund von Forschungsinstituten, amtlicher Statistik, Stiftungen usw. einzurichten, der kontinuierlich oder in wiederkehrenden Vergabeverfahren und entsprechender Berichterstattung beauftragt wird. Dabei sind für die Teilräume die Formen der Benachteiligung und Gefährdung von Teilhabe sozialgruppenspezifisch herauszuarbeiten.

5.5 KOMMUNALE EBENE STÄRKEN

Für viele Handlungsfelder der Daseinsvorsorge und der öffentlichen Infrastruktur sind die Kommunen in Deutschland verantwortlich. Damit ist ihre Handlungsfähigkeit eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Nach vielen Jahren der Privatisierung und der Einschränkung öffentlicher Leistungen ist das Bewusstsein dafür gewachsen, dass Lebensqualität wie Wettbewerbsfähigkeit der Städte und Regionen in hohem Maße von einer gut ausgebauten öffentlichen Infrastruktur abhängig sind.

Förderansätze können hier unterstützend wirken, schaffen aber keine kontinuierliche Grundlage. Notwendig ist vielmehr eine angemessene Personal- und Finanzausstattung der kommunalen Ebene (dabei sei nur am Rande angeführt, dass gerade auch für die Einwerbung von Fördermitteln qualifiziertes Personal auf kommunaler Ebene erforderlich ist.) Daher muss im Interesse gleichwertiger Lebensverhältnisse die Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit im Hinblick auf ihr Alltagshandeln und unabhängig von spezifischen Förderpolitiken ein herausragendes Ziel der Politik von Bund und Ländern sein. Die Systeme des kommunalen Finanzausgleichs in den Ländern und die Gestaltung und Verteilung der Steuereinnahmen müssen die Stärkung der Handlungsfähigkeit aller Kommunen, gerade auch der strukturschwachen, besonders im Blick haben.

Die Kommunen in strukturschwachen Regionen sind vielfach in einer sich selbst verstärkenden „Abwärtsspirale“ gefangen: Wirtschaftlicher Strukturwandel führt zu hoher Arbeitslosigkeit, Abwanderungen und Sozialtransfers, wodurch die Verschuldung der Kommunen steigt und die Handlungsfähigkeit sinkt, was wiederum ihre Attraktivität für Unternehmen und Haushalte mindert. Um dieser „Peripherisierung“ entgegenzuwirken, ist von Bund und Ländern ihre Entschuldung durch gemeinsame Maßnahmen zu unterstützen und insbesondere das Konnexitätsprinzip konsequent, gerade bei Sozialleistungen, anzuwenden.

Neben den genannten Einzelmaßnahmen wäre eine bundesweite grundlegende Reform des kommunalen Finanzsystems ein seit Langem geforderter, aber immer noch aktueller Ansatz, die kommunale Handlungsfähigkeit dauerhaft zu stärken. Daher muss dieses Thema auf der politischen Tagesordnung bleiben.

5.6 REGIONALPOLITIK UND RAUMORDNUNG ERNEuern UND STÄRKEN

Es gibt eine kaum noch überschaubare Fülle von Einzelmaßnahmen der Regionalpolitik der EU, von Bund und Ländern sowie eine überaus große Anzahl von Modellvorhaben und Einzelprojekten der Ressorts für Raumordnung und Landesentwicklung, ländliche Entwicklung, Stadtentwicklung usw. in Bund und Ländern. Demgegenüber mangelt es an einer Integration und Verstetigung von Ansätzen, deren Grundlage zunächst einmal eine „Querauswertung“ der Erfahrungen mit den vielfältigen Einzelmaßnahmen sein sollte.

Da die Handlungsfähigkeit der relevanten Akteure in den Regionen sehr unterschiedlich – und in den strukturschwachen vielfach auch schwächer – ausgeprägt ist, wäre es sinnvoll, förderpolitische Ansätze zu regionalisieren, beispielsweise je nach Ausmaß der regionalen Strukturschwäche, wie sie im Monitoring ermittelt wurde (siehe oben), und unterschiedliche Fördersätze vorzusehen (Regionalisierung der Förderpolitik). Das geschieht bisweilen heute schon, ist aber konsequenter und einheitlicher auszuarbeiten.

Gute Regionalpolitik ist mehr als finanzielle Förderung. Sie muss auch Akteure aktivieren, Netzwerke initiieren und Verknüpfungen endogener Potenziale mit exogenen Anregungen ermöglichen.

Dringend geboten zur Integration der schon vorhandenen vielfältigen Ansätze und zur besseren Abstimmung zwischen Bund und Ländern ist eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“. Ein Ansatz sollte dabei sein, die flächendeckende Erarbeitung von Regionalkonzepten für Daseinsvorsorge mit klaren Aussagen zur Verantwortung der beteiligten Akteure (Vorbild sollten die Konzepte aus dem entsprechenden Modellvorhaben der Raumordnung sein) zu unterstützen. Diese könnten auch ggf. Grundlage für Zielvereinbarungen zwischen (Planungs-)Regionen und jeweiligem Land über die weitere Entwicklung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sein.

Bei der Organisation von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge ist nicht (!!) aus Spargründen, sondern um passgenaue und ortsspezifische Lösungen zu ermöglichen, verstärkt das zivilgesellschaftliche Engagement zu unterstützen, wobei die grundlegende (finanzielle) Verantwortung der öffentlichen Hand gewahrt bleiben muss.

Zur qualitativen Verbesserung der Daseinsvorsorge insbesondere in dünn besiedelten Regionen sind die Chancen der Digitalisierung zu nutzen. In Zukunft wird es immer mehr nicht nur auf die quantitative Tragfähigkeit von Infrastrukturen, sondern auch auf die qualitative Differenzierung und das Leistungsspektrum etwa in Bereichen wie Gesundheit und Bildung ankommen (z. B. Telemedizin, E-Learning).

Behördenstandorte und insbesondere Bildungs- und Forschungseinrichtungen (Fachhochschulen!) sind, wo sinnvoll möglich, stärker als bisher zu dezentralisieren. Das hätte vielfältige positive Effekte: In strukturschwachen Regionen würden hochwertige Arbeitsplätze geschaffen, zugleich würde die regionale Nachfrage belebt und die kulturelle Vielfalt gefördert. Zudem würden Qualifikations- und Arbeitskraftpotenziale in Zeiten des Fachkräftemangels zusätzlich erschlossen. Auch würde dadurch der Druck auf die Immobilienmärkte in den prosperierenden Stadtregionen zumindest etwas vermindert.

„Raumpioniere“, das heißt kleine und oft sehr individuelle Initiativen zur Belebung von Orten, sind durch voraussetzungsarme Förderansätze und die unbürokratische Bereitstellung kleiner Beträge zu unterstützen. Denn diese sorgen oft in schwierigen Situationen unkonventionell für gesellschaftlichen Zusammenhalt und Lebensfähigkeit von Orten und Regionen.

5.7 ERREICHBARKEITEN VERBESSERN

Ein elementares Thema, gerade angesichts der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung in vielen Regionen, ist es, die Erreichbarkeiten in allen Teilen Deutschlands zu verbessern, da das die grundlegende Basis für die Verwirklichung von Gleichwertigkeit ist. Das betrifft sowohl Verkehrsinfrastrukturen für Personen- und Güterverkehr wie auch und gerade telekommunikative Infrastrukturen (Breitband usw.), um die Chancen und Notwendigkeiten der Digitalisierung in jeder Hinsicht (für Daseinsvorsorge, aber auch für wirtschaftliche Aktivitäten von kleinen und mittleren Unternehmen in ländlich strukturierten Regionen) zu sichern. Das gilt genauso aber auch für die Stadtregionen, in denen ÖPNV und Netzabdeckung außerhalb der Kernstädte oft sehr unzureichend sind.

5.8 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN – CLUSTERSPEZIFISCH

Tabelle 5
Handlungsempfehlungen für die einzelnen Raumtypen der Disparitätenkarte

dynamische Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr

- Gefahr der sozialen und sozialräumlichen Polarisierung, insbesondere durch angespannte Wohnungsmärkte und hohe Lebenshaltungskosten, daher spezifische, auf benachteiligte soziale Gruppen und auf benachteiligte Quartiere ausgerichtete gezielte Förderansätze (Beispiel: bessere Ausstattung und umfassendes Selbstverständnis von Grundschulen in benachteiligten Quartieren als Community-Center im Sinne von „Ungleiches ungleich behandeln“)
- Ausweitung des nicht gewinnorientierten Anteils am Wohnungsmarkt (kommunaler Wohnungsbau, Wohnungsbaugenossenschaften usw.) zur Dämpfung der Preisentwicklung und Wohnungsversorgung benachteiligter Gruppen

starkes (Um-)Land

- Verbesserung der Nahmobilität, insbesondere des ÖPNV und des Fahrradverkehrs
- proaktiver Umgang mit alternden Einfamilienhausgebieten
- Sanierung von Großwohnanlagen
- angesichts zunehmender Alterung: wo nötig, stärkere Ausrichtung der sozialen Infrastruktur auf alternde Bevölkerung

Deutschlands solide Mitte

- Ausbau der Bildungsinfrastruktur zur Förderung von Qualifikationen angesichts fortschreitender Digitalisierung
- verstärkter Breitbandausbau

ländlich geprägte Räume in dauerhafter Strukturkrise

- Sicherung der öffentlichen Infrastrukturen, insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheit, auch durch bessere Nutzung der Telekommunikation
- Sicherung eines Mindeststandards von Nahmobilität durch flexible Formen des ÖPNV und Nutzung der Telekommunikation
- Voraussetzung zur aktiven Gestaltung dieser Räume: Ausbau der Breitbandinfrastruktur
- Voraussetzung zur aktiven Gestaltung dieser Räume: Unterstützung des zivilgesellschaftlichen Engagements
- verstärkte Orientierung der öffentlichen Infrastruktur auf alternde Bevölkerung, zugleich aber auch Attraktivitätssteigerung, um Bleiben bzw. Rückkehr jüngerer Bevölkerungsgruppen zu motivieren

städtisch geprägte Räume im andauernden Strukturwandel

- umfassende Förderung von Bildung und Qualifikation, um Exklusion von ganzen Bevölkerungsgruppen zu vermeiden und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern
- umfassendes, langfristig angelegtes Quartiersmanagement in benachteiligten Quartieren, um sozialräumlicher Polarisierung entgegenzuwirken

Anhang A

Dokumentation der Indikatoren

Die nachfolgende Tabelle zeigt die in der Studie genutzten Indikatoren im Überblick. Für alle farblich hinterlegten Einträge liegen Zeitreihen zu den Daten von vier oder mehr Jahren vor dem angegebenen Jahr vor, die für die Textinterpretatio-

nen ausgewertet wurden. Für Indikatoren, die mit 1, 2, oder 3 gekennzeichnet sind, wurden verschiedene Varianten ausgewertet. Die Erkenntnisse nicht dargestellter Varianten fließen teilweise in die Textinterpretationen ein.

#	Name	Quelle	Zeitraum
Clusteranalysen			
Abb. 1	Die Disparitätenkarte	Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Thünen-Institut, Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung und dort gesammelte Rohdaten	2015, 2016, 2017, 2018
Abb. 2	Wohlstand und Armut in Deutschland	Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Empirica	2016, 2017, 2018
Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsmarkt			
Abb. 3, Abb. 4	Bruttoinlandsprodukt pro erwerbstätiger Person ¹	Statistisches Bundesamt	2016
Abb. 5, Abb. 6	Beschäftigungsquote ²	Bundesagentur für Arbeit	2017
Abb. 7	Patentanmeldungen	Bundesagentur für Arbeit und DPMA (Depatisnet), Institut für deutsche Wirtschaft Köln	2014
Abb. 8	SvB-Beschäftigte in wissensintensiven Industrien	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung	2015
Abb. 9, Abb. 10	Anteil der hoch qualifiziert Beschäftigten	Bundesagentur für Arbeit	2018
Bildungs- und Lebenschancen			
Abb. 11, Abb. 12	Arbeitslosenquote	Bundesagentur für Arbeit	2016
Abb. 13, Abb. 14	Leistungsbezug SGB II	Bundesagentur für Arbeit	2017
Abb. 15, Abb. 16	Altersarmut	Statistische Ämter des Bundes und der Länder	2016
Abb. 17, Abb. 18	Kinderarmut: Kinder unter 15 Jahren in SGB-II-Haushalten	Bundesagentur für Arbeit	2016
Abb. 19, Abb. 20	Schüler_innen ohne Schulabschluss	Statistisches Bundesamt	2016
Abb. 21	Erreichbarkeit von Grundschulen	Landatlas des Thünen-Instituts für Ländliche Räume	2016
Wohlstand und Gesundheit			
Abb. 22	Lebenserwartung	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung	2013, 2014, 2015
Abb. 23	Hausärztebesatz	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung	2015
Abb. 24	Erreichbarkeit von Hausärzt_innen	Landatlas des Thünen-Instituts für Ländliche Räume	2016
Abb. 25–28	Bruttogehälter ³	Bundesagentur für Arbeit	2017
Abb. 29–30	Verfügbares Haushaltseinkommen	Statistisches Bundesamt	2015
Abb. 12	Bestandsmieten	Empirica	2018

#	Name	Quelle	Zeitraum
Staatliches Handeln und Partizipation			
Abb. 33, Abb. 35	Kommunale Schulden	Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung	2016
Abb. 34	Kommunale Kassenkredite	Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung	2016
Abb. 36, Abb. 37	Sachinvestitionen	Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung	2016
Abb. 38, Abb. 39	Wahlbeteiligung	Statistisches Bundesamt	2017
Abb. 40, Abb. 41	Betreuungsquote von Kleinkindern	Betreuungsatlas 2016 der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik	2016
Abb. 42, Abb. 44	Breitbandversorgung ⁴	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	2018
Wanderungen			
Abb. 45	Binnenwanderungssaldo der Bevölkerung insgesamt	FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Wanderungsstatistik, 2013-2015 & Statistisches Bundesamt	2013, 2014, 2015
Abb. 46	Saldo bei den Bildungswanderungen		
Abb. 47	Saldo bei den Berufseinstiegswanderungen		
Abb. 48	Saldo bei den Familienwanderungen		

- 1 nach Erwerbstätigen, nach Einwohner_innen;
- 2 insgesamt, Frauen, Männer;
- 3 nach Wohnort, nach Arbeitsort;
- 4 nach Übertragungsraten (30 Mbit, 50 Mbit).

Anhang B

Wertebereiche der Indikatoren

Indikator	Jahr	Wertebereich von ... bis
Bruttoinlandsprodukt Erwerbstätige	2016	50.309 EUR (Erzgebirgskreis) bis 178.706 EUR (Wolfsburg)
Beschäftigtenquote insgesamt	2017	44,2 % (Trier) bis 69,2 % (Hildburghausen)
Beschäftigtenquote Frauen	2017	43 % (Heidelberg, Stadtkreis) bis 69,9 % (Hildburghausen)
Beschäftigtenquote Männer	2017	43,4 % (Trier) bis 73,2 % (Ingolstadt)
Patentanmeldungen	2014	0 Anmeldungen/100.000 Einwohner_innen (u. a. Wittmund) bis 3.794,7 Anmeldungen/100.000 Einwohner_innen (Erlangen-Höchstadt)
SvB-Beschäftigte in wissensintensiven Industrien	2015	0,4 % (Cottbus) bis 57,0 % (Wolfsburg)
Anteil hoch qualifiziert Beschäftigter	2018	6,0 % (Wittmund) bis 44,1 % (Heidelberg)
Arbeitslosenquote	2016	1,4 % (Erding) bis 16,6 % (Uckermark)
Leistungsbezug SGB II	2017	1,5 % (Pfaffenhofen a. d. Ilm) bis 25,0 % (Gelsenkirchen)
Altersarmut	2016	0,5 % (u. a. Sonneberg) bis 8,9 % (Offenbach am Main)
Kinderarmut	2016	2,0 % (Pfaffenhofen a. d. Ilm) bis 39,5 % (Gelsenkirchen)
Schüler_innen ohne Schulabschluss	2016	1,2 % (Mainz) bis 14,2 % (Prignitz)
Erreichbarkeit von Grundschulen	2016	1,8 Minuten (Herne) bis 9,6 Minuten (Ostprignitz-Ruppin)
Lebenserwartung	2013/15	77,3 Jahre (Pirmasens) bis 83,3 Jahre (Starnberg)
Hausärztebesatz	2015	73,2 Hausarzt_innen pro 100.000 Einwohner_innen (Schweinfurt) bis 391,4 Hausarzt_innen pro 100.000 Einwohner_innen (Freiburg im Breisgau)
Erreichbarkeit von Hausarzt_innen	2016	1,8 Minuten (München, Stadt) bis 11,2 Minuten (Ostprignitz-Ruppin)
Bruttogehälter am Arbeitsort	2017	2.182 EUR/Monat (Görlitz) bis 4.634 EUR/Monat (Ingolstadt)
Bruttogehälter am Wohnort	2017	2.271 EUR/Monat (Vorpommern-Rügen) bis 4.310 EUR/Monat (Wolfsburg)
verfügbares Haushaltseinkommen	2015	16.274 EUR/Jahr (Gelsenkirchen) bis 35.663 EUR/Jahr (Heilbronn)
Bestandsmieten	2018	4,59 EUR/m² (Vogtlandkreis) bis 15,74 EUR/m² (München, Stadt)
kommunale Schulden	2016	0 EUR/Einwohner_in (Dresden) bis 9.998 EUR/Einwohner_in (Pirmasens)*
kommunale Kassenkredite	2016	0 EUR/Einwohner_in (u. a. Ingolstadt) bis 8.439 EUR/Einwohner_in (Pirmasens)*
Sachinvestitionen	2016	42 EUR/Einwohner_in (Bielefeld) bis 1.342 EUR/Einwohner_in (Dingolfing-Landau)*
Wahlbeteiligung	2017	64,1 % (Bremerhaven) bis 84,4 % (Starnberg)
Betreuungsquote von Kleinkindern	2016	10,8 % (Duisburg) bis 61,4 % (Wittenberg)
Breitbandanschluss (> 50 Mbit/s)	2018	31 % (Jerichower Land) bis 100 % (Regensburg, Rosenheim)
Binnenwanderungssaldo insgesamt	2013/ 2014 / 2015	-864 pro 100.000 Einwohner_innen (Offenbach am Main) bis 1.433 pro 100.000 Einwohner_innen (Leipzig)**
Saldo von Bildungswanderungen		-7.224 pro 100.000 Einwohner_innen (Altersgruppe) (Spree-Neiße Landkreis) bis 11.024 pro 100.000 Einwohner_innen (Altersgruppe) (Osnabrück)
Saldo von Berufseinstiegswanderungen		-6.804 pro 100.000 Einwohner_innen (Bayreuth) bis 4.214 pro 100.000 Einwohner_innen (Altersgruppe) (Frankfurt am Main)
Saldo von Familienwanderungen		-2.423 pro 100.000 Einwohner_innen (Altersgruppe) (Würzburg) bis 2.177 pro 100.000 Einwohner_innen (Altersgruppe) (Potsdam-Mittelmark)

* ohne die Stadtstaaten Berlin, Bremen, Hamburg; ** unter Ausschluss des 2016 reformierten Landkreises Göttingen

Anhang C

Methodische Hinweise

Die vorliegende Studie beruht auf einer Auswertung repräsentativer Indikatoren für unterschiedliche Themenfelder. Indikatoren sind bei diesem gängigen Ansatz der Raumbewertung von reinen regionalstatistischen Variablen (z. B. Bevölkerungsstand oder Fläche einer Kommune) zu unterscheiden. Sie haben eine Zeigerwirkung für einen bestimmten Sachverhalt, liefern im Hinblick auf gesellschaftliche und politische Zielsetzungen aussagekräftige Bewertungen von Zuständen und Trends. Ein Beispiel ist der politische Anspruch, in Deutschland möglichst flächendeckend den Zugang zu Breitbandinternet zu ermöglichen. Dieses Ziel wird mit einem Indikator gemessen, der die Anzahl der Haushalte in den Untersuchungsgebieten (hier: kreisfreie Städte und Landkreise) mit Zugang zu hohen Übertragungsraten wiedergibt.

Die dargestellten Trends und Werte sind für den Vergleich von Mittelwerten in den 401 kreisfreien Städten und Landkreisen in Deutschland gut geeignet und tragen zu einem besseren Verständnis der Geografie sozioökonomischer Disparitäten bei. Das ist Thema dieses Berichts, dahingehend werden die Kartenbilder interpretiert. Dahinter verbirgt sich aber häufig eine auseinanderdriftende Spaltung innerhalb einzelner Kreise. Diese werden in den auf den Karten dargestellten Mittelwerten nicht unmittelbar sichtbar, in den Texten aber angesprochen. Für das bessere Verständnis der Kartenbilder findet sich in Anhang D eine Lesehilfe.

Die Auswahl der Indikatoren für die Clusteranalyse erfolgte mit dem Anspruch, die verschiedenen Themenfelder des Berichts abzudecken, ohne die Interpretationsfähigkeit der Ergebnisse zu verkomplizieren. Aus Erfahrungen mit der Raumanalyse weiß man nämlich, dass Clusteranalysen mit einem zu breiten Set an Indikatoren, die möglicherweise noch auf ähnliche Sachverhalte abzielen, nur noch schwierig zu erklären sind.

Folgende **methodische Hinweise** sind in der Interpretation zu berücksichtigen:

- Die eingesetzten Indikatoren werden auf Mittelwerte (arithmetischer Mittelwert, Median) oder vergleichbare Bezugsgrößen (z. B. Wanderungssaldo pro 100.000 Einwohner_innen, durchschnittliche Erreichbarkeit in Fahrzeitminuten) normiert. Das heißt, dass die Ergebnisse nicht von der Größe oder Bevölkerungszahl abhängen. Diese Vorgehensweise ist Voraussetzung für die Vergleichbarkeit von Indikatorausprägungen über unterschiedlich groß geschnittene Untersuchungseinheiten mit unterschiedlicher Bevölkerungszahl.
- Die Interpretation von Stadt-Umland-Beziehungen zwischen kreisfreien Städten und ihren umliegenden Landkreisen können durch die unterschiedliche Größe der Gebietseinheiten beeinflusst werden. So erstrecken sich aufgrund von Gebietsreformen manche Umlandkreise ostdeutscher Großstädte weit in das Umland. Die Indikatoren geben dann im Mittel Werte aus suburbanen und ins Ländliche übergehende raumstrukturelle Effekte wieder.
- Aufgrund der unzulässigen Vergleichbarkeit kommunaler Schulden zwischen den Landeshaushalten der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen und den kommunalen Haushalten der kreisfreien Städte und Landkreise konnte dieser Indikator für die genannten Städte nicht berücksichtigt werden. Die Zuordnung zu Raumtypen auf der Disparitätenkarte macht diese methodische Abweichung mit einer Schraffur deutlich.

Anhang D

Kartografische Umsetzung und Lesehilfe

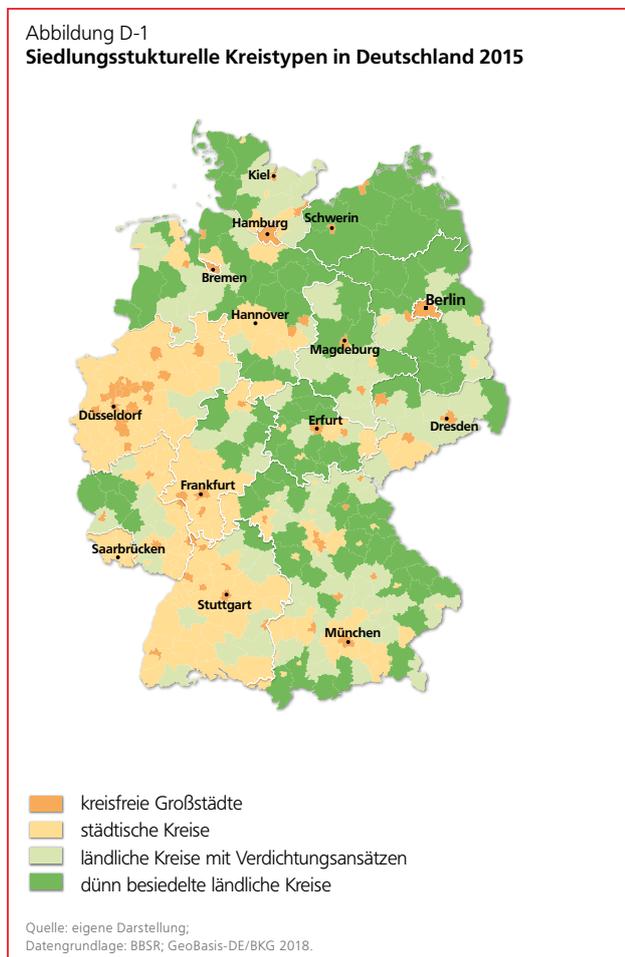
Die großformatigen A4-Karten des vorliegenden Berichts folgen einer Farblogik, die sich auf die Einheiten der dargestellten Indikatorwerte bezieht. Folgende Farbverläufe werden unterschieden:

- gelb-rot: Prozentwerte
- gelb-grün: fiskalisch (Euro-Werte)
- gelb-blau: verschiedene Zeiteinheiten
- blau-rot: Binnenwanderungen in Einwohner_innen
- Zeitreihenentwicklung: immer blau-grau-rot

Zudem ermöglichen Diagramme unter den großformatigen Karten einen Vergleich von Indikatorausprägungen mit den Mittelwerten des Raumtyps, dem eine kreisfreie Stadt oder ein Landkreis zugeordnet ist. Die Raumtypen nutzen die Definition der siedlungsstrukturellen Kreistypen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Die Definition stammt aus dem Jahre 2011 und wird auf den Gebietsstand 2015 der Kreisgrenzen angewandt, die vom Bundesamt für Kartografie und Geodäsie herausgegeben werden. Sinn und Zweck dieses Vergleichs ist die Erfassung von Abweichungen einzelner Lagen vom Mittelwert des Raumtyps – einem mitunter wertvollen methodischen Ansatz zur Ermittlung geografischer Besonderheiten in der Raumanalyse.

Abbildung D-1 zeigt die siedlungsstrukturellen Kreistypen Deutschlands mit den kreisfreien Städten in kräftigem Orange, den städtisch geprägten Regionen in hellerem Orange, den ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen in hellem Grün sowie die dünn besiedelten ländlichen Kreise in dunklerem Grün. Grundlage für diese Einteilung des BBSR sind die Lage-merkmale (1) Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten, (2) Einwohnerdichte der Kreisregion und (3) Einwohnerdichte der Kreisregion ohne Berücksichtigung der Groß- und Mittelstädte. Hierfür hat das BBSR folgende Schwellenwerte festgelegt⁵:

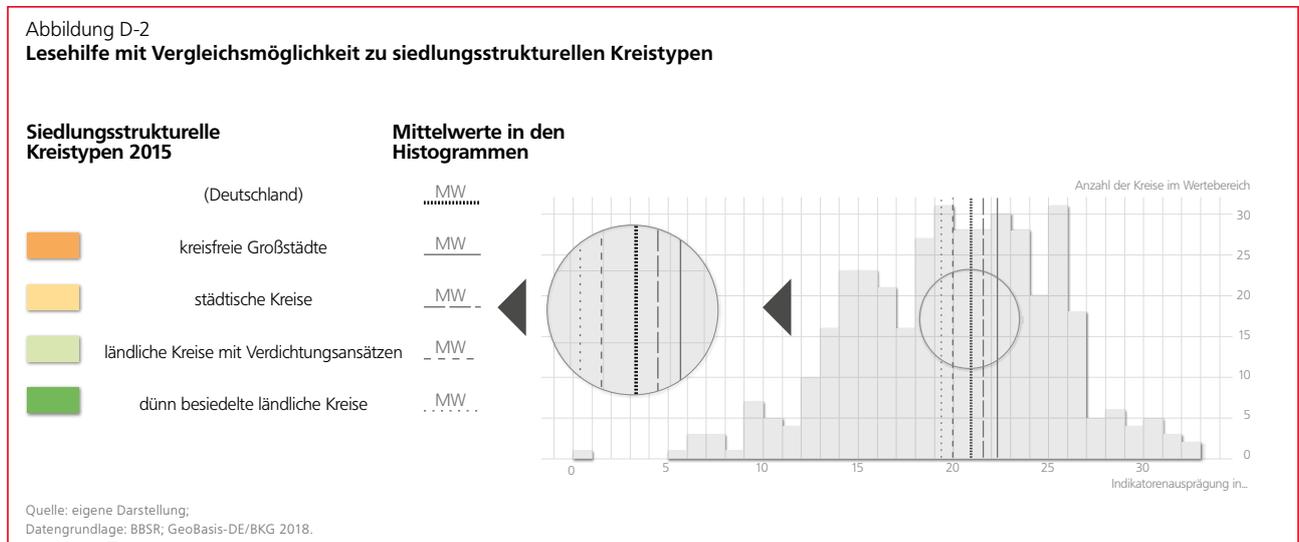
1. Kreisfreie Großstädte: kreisfreie Städte mit mind. 100.000 Einwohner_innen.
2. Städtische Kreise: Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten von mind. 50 Prozent und einer Einwohnerdichte von mind. 150 Einwohner_innen/km²; sowie Kreise mit einer Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte von mind. 150 Einwohner_innen/km².
3. Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen: Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten von mind. 50 Prozent, aber einer Einwohnerdichte unter 150 Einwohner_innen/km², sowie Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50 Prozent und mit einer Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte von mind. 100 Einwohner_innen/km².
4. Dünn besiedelte ländliche Kreise: Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50 Prozent und einer Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte unter 100 Einwohner_innen/km².



⁵ Vgl. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen4/kreistypen.html> (17.3.2019).

Die unter den großformatigen Karten dargestellten Diagramme ermöglichen die Einordnung eines Indikatorwerts in die Streuung aller in Deutschland auftretenden Werte (X-Achse), die im Histogramm auf der Y-Achse als Häufigkeit (das heißt, wie viele Kreise haben einen Indikatorwert innerhalb einer bestimmten Klasse) aufgetragen sind. Damit wird eine Bewertungsmöglichkeit gegeben, die über eine rein geografische Betrachtung hinausgeht: Ist der Wert eines Kreises über dem Mittel des vergleichbaren Raumtyps, so ist die Entwick-

lung dort überdurchschnittlich; liegt er darunter, ist die Entwicklung unterdurchschnittlich. Die Abbildung D-2 erläutert diese Vergleichsweise mit Signaturen, die je nach Raumtyp dick gestrichelt (Mittelwert für Deutschland), durchgezogen (Mittelwert für kreisfreie Großstädte), mit einer Abfolge längerer unterbrochener Linien (städtische Kreise), kürzerer unterbrochener Linien (ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen) oder schmal gestrichelt (dünn besiedelte ländliche Räume) symbolisiert sind.



Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

- 6 Abbildung 1
Die Disparitätenkarte
- 12 Abbildung 2
Wohlstand und Armut in Deutschland
- 14 Abbildung 3
Veränderung des Bruttoinlandproduktes je Erwerbstätigen 2011–2016
- 15 Abbildung 4
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 2016
- 16 Abbildung 5
Beschäftigungsquote Frauen 2017 (SV-beschäftigte Frauen je 1.000 Einwohnerinnen)
- 17 Abbildung 6
Beschäftigungsquote 2017 (SV-Beschäftigte je 1.000 Einwohner_innen)
- 18 Abbildung 7
Patentanmeldungen 2014
- 19 Abbildung 8
Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in wissensintensiven Industrien 2015
- 20 Abbildung 9
Veränderung des Anteils hoch qualifiziert Beschäftigter an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2013–2018
- 21 Abbildung 10
Anteil der hoch qualifiziert Beschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort 2018
- 22 Abbildung 11
Veränderung der Arbeitslosenquote 2011–2016
- 23 Abbildung 12
Arbeitslosenquote 2016
- 24 Abbildung 13
Veränderung der SGB-II-Quote 2012–2017
- 25 Abbildung 14
SGB-II-Quote 2017
- 26 Abbildung 15
Veränderung der Altersarmut 2011–2016
- 27 Abbildung 16
Altersarmut 2016
- 28 Abbildung 17
Veränderung der Kinderarmut 2011–2016
- 29 Abbildung 18
Kinderarmut 2016
- 30 Abbildung 19
Veränderung des Anteils der Schulabgänger_innen ohne Schulabschluss an allen Schulabgänger_innen 2011–2016
- 31 Abbildung 20
Anteil der Schulabgänger_innen ohne Schulabschluss an allen Schulabgänger_innen 2016
- 33 Abbildung 21
Mittlere Pkw-Wegezeit (Median) zur nächstgelegenen Grundschule 2016
- 35 Abbildung 22
Durchschnittliche Lebenserwartung eines Neugeborenen 2013/2014/2015
- 37 Abbildung 23
Anzahl der Hausärzt_innen je 100.000 Einwohner_innen 2015
- 39 Abbildung 24
Pkw-Wegezeit zur nächsten Hausärztin oder Hausarzt 2016
- 41 Abbildung 25
Bruttogehälter (Median) am Arbeitsort 2017
- 42 Abbildung 26
Veränderung der Bruttogehälter (Median) am Wohnort 2012–2017
- 42 Abbildung 27
Veränderung der Bruttogehälter (Median) am Arbeitsort 2012–2017
- 43 Abbildung 28
Bruttogehälter (Median) am Wohnort 2017
- 44 Abbildung 29
Veränderung des durchschnittlichen Haushaltseinkommens (Netto) 2010–2015
- 45 Abbildung 30
Verfügbares durchschnittliches Haushaltseinkommen (Netto) 2015
- 46 Abbildung 31
Veränderung der Bestandsmieten 2010–2018
- 47 Abbildung 32
Bestandsmieten 2018
- 48 Abbildung 33
Veränderung der kommunalen Schulden je Einwohner_in 2011–2016
- 48 Abbildung 34
Veränderung der Kassenkredite je Einwohner_in 2011–2016
- 49 Abbildung 35
Kommunale Schulden je Einwohner_in 2016
- 50 Abbildung 36
Veränderung der kommunalen Sachinvestitionen je Einwohner_in 2011–2016
- 51 Abbildung 37
Kommunale Sachinvestitionen je Einwohner_in 2016
- 52 Abbildung 38
Veränderung der Wahlbeteiligung 2013–2017
- 53 Abbildung 39
Anteil der Wähler_innen an den Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl 2017
- 54 Abbildung 40
Veränderung der Betreuungsquote von Kleinkindern (unter 3 Jahren) 2011–2016
- 55 Abbildung 41
Betreuungsquote von Kleinkindern (unter 3 Jahren) 2016
- 56 Abbildung 42
Veränderung der Versorgungsquote mit Breitbandanschlüssen (50 Mbit/s) 2014–2018
- 57 Abbildung 43
Digitalisierung – Versorgungsquote mit Breitbandanschlüssen (30 Mbit/s) 2018
- 59 Abbildung 44
Digitalisierung – Versorgungsquote mit Breitbandanschlüssen (50 Mbit/s) 2018

- 61 Abbildung 45
Binnenwanderungssaldo insgesamt (Zuzüge – Fortzüge)
Mittelwerte der Jahre 2013, 2014, 2015 je 100.000 Einwohner_innen*
- 63 Abbildung 46
Saldo Bildungswanderungen (Zuzüge – Fortzüge) Mittel-
werte der Jahre 2013, 2014, 2015 je 100.000 Einwohner_innen
der Altersgruppe „18- bis unter 25-Jährige“
- 65 Abbildung 47
Saldo Berufseinstiegswanderungen (Zuzüge – Fortzüge)
Mittelwerte der Jahre 2013, 2014, 2015 je 100.000 Einwohner_
innen der Altersgruppe „25- bis unter 30-Jährige“*
- 67 Abbildung 48
Saldo Familienwanderungen (Zuzüge – Fortzüge) Mittelwerte
der Jahre 2013, 2014, 2015 je 100.000 Einwohner_innen
der Altersgruppe „30- bis unter 50-Jährige“*
- 76 Abbildung D-1
Siedlungsstrukturelle Kreistypen in Deutschland
- 77 Abbildung D-2
Lesehilfe mit Vergleichsmöglichkeit zu siedlungsstrukturellen
Kreistypen
- 7 Tabelle 1
Raumtypen sozioökonomischer Disparitäten in Deutschland
- 9 Tabelle 2
Bandbreiten von Indikatorwerten in den einzelnen Raumtypen
- 10 Tabelle 3
Vergleich der Indikatorausprägungen für ausgewählte
Kreise mit den Mittelwerten aller Kreise (Deutschland)
und den Mittelwerten des entsprechenden Raumtyps
- 13 Tabelle 4
Wohlstand in Deutschland
- 71 Tabelle 5
Handlungsempfehlungen für die einzelnen Raumtypen
der Disparitätenkarte

Literaturverzeichnis

- Arnold, Felix; Freier, Ronny; Geissler, René; Schrauth, Philipp** 2015: Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen, DIW-Wochenbericht 82 (43), S. 1.031–1.040.
- Bauer, David; Ragnitz, Joachim; Rösel, Felix** 2017: Zur Neuregelung des Finanzausgleichs: Ein Beitrag zum Abbau regionaler Ungleichheit?, WISO-Diskurs 17 (2017), Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13951.pdf> (16.3.2019).
- Becker, Irene** 2016: Kapitel 13. Einkommen und Vermögen; Trend zu mehr Ungleichheit hält an, Bielefeld.
- Beetz, Stephan** 2016: Der Landfluchtdiskurs: Zum Umgang mit räumlichen Uneindeutigkeiten, in: Informationen zur Raumentwicklung 2, S. 109–120.
- Behringer, Jan; Theobald, Thomas; van Treeck, Till** 2014 : Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland: Eine makroökonomische Sicht, IMK Report No. 99, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201411242552>.
- Berkemeyer, Nils; Bos, Wilfried; Hermstein, Björn; Abendroth, Sonja; Semper, Ina** 2017: Chancenspiegel: Eine Zwischenbilanz: Zur Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme seit 2002, Gütersloh.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung & Nuremberg Institute for Market Decisions** 2019: Die demografische Lage der Nation: Wie zukunftsfähig Deutschlands Regionen sind, Berlin.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)** 2017: Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politikszenerien, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung** 2019: Wegweiser Kommune, <https://www.wegweiser-kommune.de/statistik/frankfurt-am-main+finanzen+2014-2016+tabelle> (27.4.2019).
- Berthold, Norbert; Müller, Andreas** 2010: Regionale Disparitäten in Deutschland: Auf dem Weg zu gleichwertigen Lebensverhältnissen?, in: Wirtschaftsdienst 90 (9), S. 591–597.
- Boettcher, Florian** 2012: Kommunale Haushaltsdefizite: Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten: Finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen, in: Der moderne Staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 5 (1), S. 65–84.
- Böhnke, Petra** 2011: Ungleiche Verteilung politischer Partizipation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2011 (1–2), S. 18–25.
- BT-Drucksache** 18/11403 vom 8.3.2017: Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)** 2012: Raumordnungsbericht 2011, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)** 2017: Raumordnungsbericht 2017: Daseinsvorsorge sichern, Bonn.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände** 2018: Aktuelle Finanzlage der Kommunen, Deutscher Städtetag und Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.), https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2018%20-%202019/Kommunale%20Spitzenverb%20C3%A4nde%20ver%20C3%B6ffentlichen%20aktuelle%20Finanzdaten/180805_Fachpapier_BV_Prognose_Aktuelle%20Finanzlage%20der%20Kommunen_2018.pdf (16.3.2019).
- Deutscher Caritasverband e.V.** 2017: Bildungschancen 2017: Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss steigt wieder, <https://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/kinderundjugendliche/bildungschancen/zahl-der-schulabgaenger-ohne-abschluss-s> (1.3.2019).
- Die Welt** 2014: Rollende Praxen sollen den Ärztemangel ausgleichen, <https://www.welt.de/regionales/nrw/article135759810/Rollende-Praxen-sollen-den-Aerztmangel-ausgleichen.html> (27.4.2019).
- DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.** 2019: Ausblick verdunkelt sich: DIHK-Konjunkturumfrage Jahresbeginn 2019, Berlin.
- Dittrich-Wesbuer, Andrea; Oostendorp, Rebekka; Osterhage, Frank** 2013: Wohnstandortentscheidungen von Familien mit Kindern: zwischen Wohnwünschen und Alltagsorganisation, in: Schwedes, Oliver (Hrsg.): Räumliche Mobilität in der Zweiten Moderne: Freiheit und Zwang bei Standortwahl und Verkehrsverhalten (Mobilität und Gesellschaft, Band 3), Berlin, S. 155–174.
- Duso, Tomaso; Baake, Pio; Girard, Yann; Mattes, Anselm; Michelsen, Claus; Nardotto, Mattia et al.** 2018: Deutschland muss seine Digitalstrategie überdenken, um den Anschluss nicht zu verlieren, in: DIW-Wochenbericht 85 (25), S. 529–530.
- Eidler, Dietmar und Eickelpasch, Alexander** 2013: Die Industrie: Ein wichtiger Treiber der Nachfrage nach Dienstleistungen, in: DIW Wochenbericht 34 (2013), Berlin.
- Ernst & Young GmbH** 2018: Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen, EY Kommunenstudie 2018, <https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-kommunenstudie-2018/%24FILE/ey-kommunenstudie-2018.pdf> (16.3.2019).
- Florida, Richard L.** 2004: The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life, New York.
- Geppert, Kurt; Gornig, Martin** 2010: Mehr Jobs, mehr Menschen: Die Anziehungskraft der großen Städte wächst, in: DIW Wochenbericht 19 (2010), Berlin.
- Gornig, Martin** 2019: Produktivitätsrückstand ist nicht mehr eine Frage des Ostens, in: DIW Wochenbericht 16+17 (2019), Berlin, S. 296.
- Günther, Matthias** 2018: Wohnen der Altersgruppe 65plus, Pestel-Institut, im Auftrag des Bundesverbandes Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V., Hannover, <https://www.bdb.bfh.de/downloads.html?file=files/redaktion/anhaenge/Downloads/Studie-65plus-2018.pdf> (27.2.2019).
- Hahne, Ulf; Stielike, Jan Matthias** 2013: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Zum Wandel der Normierung räumlicher Gerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, in: Ethik und Gesellschaft 1, S. 1–40.
- Häußermann, Hartmut** 2009: Der Suburbanisierung geht das Personal aus, in: StadtBauwelt 181, S. 52–57.
- Holm, Andrej; Lebuhn, Henrik; Junger, Stephan; Neitzel, Kevin** 2018: Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Die soziale Versorgungslücke nach Einkommen und Wohnungsgröße, Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung Nummer 063, April 2018, Düsseldorf.
- Institut der deutschen Wirtschaft** 2018: Am Bedarf vorbei gebaut, https://www.iwkoeln.de/_storage/asset/345807/storage/master/index18.html (29.4.2019).
- IWH (Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle)** (Hrsg.) 2019: Vereintes Land: Drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall, Halle.
- Kaduskiewicz, Hanna; Teichert, Ute; van den Bussche, Hendrik** 2018: Ärztemangel in der hausärztlichen Versorgung auf dem Lande und im Öffentlichen Gesundheitsdienst, in: Bundesgesundheitsblatt-Gesundheitsforschung-Gesundheitsschutz 61 (2), S. 187–194.
- Kassenärztliche Bundesvereinigung** 2017: Praxisnachrichten, https://www.kbv.de/html/1150_28543.php. (27.4.2019).
- Kempermann, Hanno; Millack, Agnes** 2018: Digitale Regionen in Deutschland: Ergebnisse des IW-Regionalrankings 2018, in: IW-Trends: Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung 45 (1), S. 49–66, DOI: 10.2373/1864-810X.18-01-03.
- KfW Bankengruppe** 2018: KfW-Kommunalpanel 2018, Frankfurt a. M.

Klimeczek, Heinz-Josef 2018: Umweltgerechtigkeit im Land Berlin, in: Baumgart, Sabine; Köckler, Heike; Ritzinger, Anne; Rüdiger, Andrea (Hrsg.): Planung für gesundheitsfördernde Städte, Forschungsberichte der ARL 08, Hannover, S. 350–352.

Küpper, Patrick; Peters, Jan Cornelius 2019: Entwicklung regionaler Disparitäten hinsichtlich Wirtschaftskraft, sozialer Lage sowie Daseinsvorsorge und Infrastruktur in Deutschland und seinen ländlichen Räumen, Thünen Report 66, Braunschweig.

Lampert, Thomas; Kroll, Lars Eric 2014: Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung, Robert Koch-Institut, http://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBE-DownloadsK/2014_2_soziale_unterschiede.pdf%3F__blob%3DpublicationFile (21.6.2019).

Lampert, Thomas; Kroll, Lars Eric; Dunkelberg, Annalena 2007: Soziale Ungleichheit der Lebenserwartung in Deutschland, <http://www.bpb.de/apuz/30179/soziale-ungleichheit-der-lebenserwartung-in-deutschland?p=all> (21.6.2019).

Landtag Nordrhein-Westfalen, 17. Wahlperiode 2018: Gesetz zur Sicherstellung der hausärztlichen Versorgung in Bereichen besonderen öffentlichen Bedarfs des Landes Nordrhein-Westfalen, Landarztgesetz Nordrhein-Westfalen – LAG NRW, Drucksache 17/3037.

Lauterbach, Karl; Lungen, Markus; Stollenwerk, B.; Gerber, Andreas; Klever-Deichert, Gabriele 2006: Zum Zusammenhang zwischen Einkommen und Lebenserwartung, Köln.

Leibert, Tim; Wiest, Karin 2014: Abwandern, Zurückkehren, Bleiben? Wanderungsentscheidungen junger Frauen in strukturschwachen ländlichen Räumen: Sachsen-Anhalt im Fokus, in: Larcher, Manuela; Oedl-Wieser, Theresia; Schmitt, Mathilde; Seiser, Gertraud (Hrsg.): Frauen am Land: Potentiale und Perspektiven, Innsbruck, Wien; Bozen, S. 26–41.

Liebig, Simon 2019: Das Dilemma sozialer Ungleichheit und politischer Partizipation am Beispiel der Bundestagswahlergebnisse 2017: Eine kleinräumige Analyse der Stadt Dortmund, Masterarbeit, Bochum.

Martin-Brelot, Helene; Grossetti, Michel; Eckert, Denis; Gritsai, Olga; Kovács, Zoltán 2010: The Spatial Mobility of the 'Creative Class': A European Perspective, in: International Journal of Urban and Regional Research 34 (4), S. 854–870.

Neumeier, Stefan 2017: Regionale Erreichbarkeit von ausgewählten Fachärzten, Apotheken, ambulanten Pflegediensten und weiteren ausgewählten Medizindienstleistungen in Deutschland: Abschätzung auf Basis des Thünen-Erreichbarkeitsmodells, Thünen Institut, Thünen Working Paper, Braunschweig.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2014: OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2014, Paris.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018): Bildung auf einen Blick, in Deutsch herausgegeben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), <https://www.bmbf.de/files/eag2018%20finale%20fassung%20mit%20links1.pdf> (3.5.2019).

Ragnitz, Joachim; Eck, Alexander; Rösel, Felix; Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian 2014: Wer bestellt, bezahlt! Für eine Reform des Finanzausgleichs zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10759.pdf> (16.3.2019).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen 2018: Bedarfsgerechte Steuerung der Gesundheitsversorgung, Bonn, <https://www.svr-gesundheit.de/index.php?id=606> (27.4.2019).

Schweizerische Eidgenossenschaft; Bundesamt für Statistik 2019: Lebenserwartung, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/wohlfahrt/gesundheitserwartung.html> (27.4.2019).

Seils, Eric; Baumann, Helge 2019: Verfügbare Haushaltseinkommen im regionalen Vergleich: Auswertung im WSI-Verteilungsmonitor, Hans-Böckler-Stiftung, https://www.boeckler.de/wsi_118959.htm (29.4.2019).

Simons, Harald; Weiden, Lukas 2016a: Schwarmverhalten in Sachsen: Eine Untersuchung zu Umfang, Ursache, Nachhaltigkeit und Folgen der neuen Wanderungsmuster (Endbericht), Berlin.

Simons, Harald; Weiden, Lukas 2016b: Schwarmverhalten, Reurbanisierung und Suburbanisierung, in: Informationen zur Raumentwicklung 3 (2016), S. 263–273.

Spannagel, Dorothee; Behringer, Jan; Gecher, Sebastian; Poppitz, Philipp 2016: WSI Verteilungsmonitor: Soziale Ungleichheit: Ausmaß, Entwicklung und Folgen, Hans-Böckler-Stiftung, https://www.boeckler.de/pdf/wsi_vm_faqs_2016.pdf (27.4.2019).

Statista 2019: Europäische Union: Lebenserwartung bei der Geburt in den Mitgliedsstaaten im Jahr 2017 (in Jahren), <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/954/umfrage/lebenserwartung-bei-geburt-in-ausgewaehlten-laendern-der-europaeischen-region/> (27.4.2019).

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2018: Bildung und Kultur: Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen, (Fachserie 11, Reihe 4.3.1), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2018: Leben in Europa (EU-SILC): Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union, Statistisches Bundesamt, Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15, Reihe 3, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/_inhalt.html (25.3.2019).

Statistisches Bundesamt 2019: Lebenserwartung blieb 2015/2017 nahezu unverändert, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemittelungen/2018/10/PD18_404_12621.html (27.4.2019).

Zick, Andreas; Küpper, Beate; Berghan, Wilhelm 2019: Verlorene Mitte: Feindselige Zustände: Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=39612&token=c976c48f6e98113e7e79e3f74a3cd4bc84880d4e> (1.5.2019).

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u.a. Archiv und Bibliothek

IMPRESSUM

© 2019

Friedrich-Ebert-Stiftung

Godesbeger Allee 149, 53175 Bonn

Bestellung/Kontakt: BeMo@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-501-1

Titelmotiv: © dpa/Britta Pedersen

Gestaltungskonzept: www.bergsee-blau.de

Umsetzung/Layout: www.stetzer.net

Druck: Druckerei Brandt GmbH, Bonn

Gedruckt auf RecyStar Polar (100 Prozent Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Blauen Engel).

FÜR EIN BESSERES MORGEN

Ungleiches Deutschland

Sinkende Arbeitslosigkeit, innovative Industrien und Wachstumsraten, von denen die meisten europäischen Nachbarn nur träumen können – Deutschland steht im internationalen Vergleich gut da. Nur, längst nicht alle profitieren vom wirtschaftlichen Wachstum.

Der Disparitätenbericht 2019 zeigt vielmehr: Die sozioökonomische Ungleichheit in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren verfestigt. Und nicht nur das: Während einzelne Städte boomen, drohen ganze Regionen langfristig abgehängt zu werden.

Mit der vorliegenden Publikation liefert das Team der ILS-Forschung aus Dortmund zusätzliche Analysen zu Trends, Ergänzungen zu den Indikatoren und weitere Hintergründe zum Disparitätenbericht 2019.

Die interaktive Disparitätenkarte und weitere Informationen finden Sie hier:

www.fes.de/ungleiches-deutschland/

Die Autor_innen

Stefan Fina ist im Rahmen einer gemeinsamen Berufung der RWTH Aachen University und des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH Dortmund (ILS) Professor für Analyse und Monitoring urbaner Räume und leitet den Bereich Geoinformation und Monitoring am ILS.

Frank Osterhage ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) und dort in der Forschungsgruppe Mobilität und Raum tätig.

Jutta Rönsch ist Kartografin am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) mit Arbeitsschwerpunkten in der Visualisierung raumbezogener Daten und Prozesse. Frau Rönsch entwickelt hierfür Standards für die Karten- und Grafikgestaltung in der Stadtforschung.

Karsten Rusche arbeitet als Postdoktorand am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) und ist stellvertretender Leiter des Bereichs Geoinformation und Monitoring.

Stefan Siedentop ist Professor für Stadtentwicklung an der TU Dortmund und im Rahmen einer gemeinsamen Berufung Wissenschaftlicher Direktor am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS).

Ralf Zimmer-Hegmann leitet die Stabsstelle Transfer und Transformation am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) und ist zudem stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Sozialraum Stadt.

Rainer Danielzyk ist Universitätsprofessor in der Abteilung Raumordnung und Regionalentwicklung im Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover und leitet gegenwärtig die Geschäftsstelle der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) in Hannover.