

Stefan Fina, Martina Fromhold-Eisebith, Kati Volgmann

UNGLEICHES NORDRHEIN-WESTFALEN

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE
FÜR MEHR CHANCENGERECHTIGKEIT
UND STARKE ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN



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.

Über die Autor_innen

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

Martina Fromhold-Eisebith leitet als Professorin den Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie am Geographischen Institut der RWTH Aachen University.

Kati Volgmann forscht am ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH zu Trends der Raumentwicklung und Fragen der Vermessung von Metropolfunktionen in polyzentralen Räumen unter Verwendung (geo-)statistischer Methoden und Datenpotenzialen aus der Regionalstatistik.

Unter Mitarbeit von: Katinka Gehrig-Fitting (Textbearbeitung), Christian Gerten (Web-GIS), Jutta Rönsch (Karten und Abbildungen), Benjamin Scholz (Datenrecherchen und Analysen).

Für diese Publikation sind in der FES verantwortlich

Petra Wilke, Leiterin des Landesbüros Nordrhein-Westfalen der Friedrich Ebert-Stiftung.
Damian Jordan, Referent im Landesbüro Nordrhein-Westfalen der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Stefan Fina, Martina Fromhold-Eisebith, Kati Volgmann

UNGLEICHES

NORDRHEIN-WESTFALEN

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE FÜR MEHR CHANCENGERECHTIGKEIT UND STARKE ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN

Vorwort	3
1 Ungleiche Voraussetzungen für die Herausforderungen der Zukunft	4
1.1 Die Messung regionaler Ungleichgewichte	5
1.2 Raumtypen der Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit	6
1.3 Handlungsbedarfe zu den Raumtypen der Clusteranalyse	13
2 Dimensionen der Ungleichheit	15
2.1 Pandemie und Ungleichheit	15
2.2 Arbeitsmarkt und Beschäftigung	17
2.3 Lebens- und Bildungschancen	26
2.4 Wohlstand und Gesundheit	40
2.5 Staatliches Handeln und Partizipation	51
2.6 Wanderungen	62
3 Handlungsempfehlungen	68
3.1 Einführung	68
3.2 Relevanz klassischer Ansätze einer ausgleichsorientierten Regionalförderung	68
3.3 Strukturwandel mit Zielen der Nachhaltigkeit verknüpfen	69
3.4 Leitkonzepte als Orientierungsmarken nutzen	70
3.5 Krisenresilienz und Robustheit von Regionen stärken	71
3.6 Mehr Fokus auf Gemeinwohlorientierung und Gerechtigkeit in der Raumentwicklung ...	71
3.7 Empfehlungen zu Raumtypen der Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit	72
4 Zusammenfassung und Ausblick	76
Anhang A: Dokumentation der Indikatoren	78
Anhang B: Wertebereiche der Indikatoren	80
Anhang C: Methodische Erläuterungen zur Clusteranalyse	82
Anhang D: Lesehilfe	84
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	86
Literaturverzeichnis	88

Vorwort

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ein wichtiges Fundament für eine funktionierende Demokratie und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Unabhängig vom Wohnort sollen alle Bürger_innen in Deutschland die gleichen Entwicklungschancen und Teilhabemöglichkeiten bekommen. Der hohe Stellenwert dieses politischen Ziels wird auch durch seine Verankerung in Art. 72 des Grundgesetzes deutlich.

Obwohl die Frage nach gleichwertigen Lebensverhältnissen keine neue ist, hat sie in den vergangenen Jahren an Aktualität und Brisanz gewonnen. Vom wirtschaftlichen Aufschwung der 2010er Jahre haben nicht alle Menschen gleichermaßen profitiert, räumliche Unterschiede im Hinblick auf Wohlstand, Beschäftigung, Armut oder Gesundheit werden größer. Diese Unterschiede wurden insbesondere in der Corona-Pandemie deutlich sichtbar und wurden von dieser zudem noch verschärft.

Politisch stabil können eine Demokratie und ihre Gesellschaft aber nur dann bleiben, wenn sie den Anspruch, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, nie aus den Augen verlieren. Ein Blick ins Ausland zeigt, dass das Auseinanderdriften von Lebensrealitäten, gesellschaftlichen Gruppen oder auch städtischen und ländlichen Regionen zu zunehmenden Polarisierungen und zur Schwächung demokratischer Institutionen führen kann.

Die vorliegende Studie beschreibt sozioökonomische und regionale Disparitäten in Nordrhein-Westfalen, sie benennt daraus resultierende Herausforderungen und zeigt mögliche Handlungsansätze auf. Auf der Grundlage von repräsentativen Indikatoren zu den Themen Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Lebens- und Bildungschancen, Wohlstand und Gesundheit, staatliches Handeln und Partizipation sowie Wanderungsverhalten der Bevölkerung zeichnet sie ein hochgradig differenziertes Bild vom bevölkerungsreichsten Bundesland in Deutschland. Das überrascht nicht, betrachtet man die regionale Heterogenität, durch die NRW sich auszeichnet. Dementsprechend würde eine Einordnung in Städte und Kreise entlang eines Stadt-Land-Gefälles zu kurz greifen. Die Autor_innen arbeiten fünf Cluster heraus, die besonders an den Kriterien Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit ausgerichtet sind:

1. Dynamische Großstadtreionen mit Exklusionsgefahr
2. (Groß-)städte im andauernden Strukturwandel

3. Klein- und Mittelstädte mit funktionalen Herausforderungen
4. Solide Mitte im geringer verdichteten Raum
5. Gemeinden mit Risiken der Peripherisierung

Dabei ist die Wahrnehmung von Lebensqualität natürlich individuell. Je nach Prioritäten und Empfinden spielen beispielsweise kurze oder lange Wege, die Verfügbarkeit und Qualität kultureller Angebote, die Leistungsfähigkeit des ÖPNV, die Nähe zur Natur oder die Höhe der Lebenshaltungskosten unterschiedlich große Rollen in der Beurteilung der eigenen Lebensqualität. Wichtig ist allerdings, dass Lebens- und Teilhabechancen auch über regionale Unterschiede hinweg gleichwertig sein sollten. Wenn Wirtschaftswachstum oder Krisen unterschiedlich starke Auswirkungen auf bestimmte Regionen haben, dann beeinflusst dies wiederum kommunale Haushalte, die wiederum weniger Mittel für die Bereitstellung von Infrastruktur, Mobilität, Bildung oder Daseinsvorsorge zur Verfügung haben.

Die Studie gibt eine detaillierte Übersicht über die sozioökonomische Situation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Die Autor_innen ordnen diese ein und präsentieren konkrete Handlungsempfehlungen für die politische Debatte. Unser Dank gilt Prof. Dr. Stefan Fina und Prof. Dr. Martina Fromhold-Eisebith, Dr. Kati Volgmann sowie dem Team des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung Dortmund für die gute Zusammenarbeit. Wir würden uns freuen, wenn diese Studie dazu beiträgt, die Diskussion zur Frage nach gleichwertigen Lebensverhältnissen in Nordrhein-Westfalen argumentativ zu bereichern und voranzutreiben. Wir wünschen allen Leser_innen eine interessante und aufschlussreiche Lektüre.

PETRA WILKE

Leiterin des Landesbüros Nordrhein-Westfalen der Friedrich-Ebert-Stiftung

DAMIAN JORDAN

Referent im Landesbüro Nordrhein-Westfalen der Friedrich-Ebert-Stiftung

1

UNGLEICHE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE HERAUSFORDERUNGEN DER ZUKUNFT

Nordrhein-Westfalen sieht sich nach aufreibenden Jahrzehnten des Strukturwandels mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Das bevölkerungsreichste deutsche Bundesland ringt seit vielen Jahren um Ideen und Konzepte, die den Bedeutungsverlust der einstigen Industriestärke kompensieren helfen und die von der Gesellschaft mitgetragen werden. Vielfältige strukturpolitische Ideen und Konzepte wurden in den vergangenen Jahrzehnten bereits erprobt, um die wirtschaftlichen Prämissen einer modernen und wettbewerbsfähigen Dienstleistungs- und Technologiegesellschaft des 21. Jahrhunderts aufzugreifen. Und trotz persistenter Problemlagen gelingt dies vielen Unternehmen und ihren Beschäftigten zunehmend gut. So haben nicht nur Städte und Kommunen entlang der Rheinschiene eine nationale und internationale wirtschaftliche Strahlkraft entwickelt. Besonders eindrucksvoll ist auch die Entwicklung international renommierter Hochschulstandorte in Aachen, Bielefeld, Bonn, Münster, Essen-Duisburg, Düsseldorf, Dortmund, Köln und Wuppertal. Hier gelingt es immer besser, lokal vorhandenes Wissen und Know-how in wettbewerbsfähiges Unternehmertum zu überführen.

Attraktive großstädtische Arbeitsmärkte und die sogenannte Schwarmstadtdynamik führen allerdings durch anhaltenden Wachstumsdruck zu neuen Problemlagen, die deutliche Überlastungserscheinungen von Infrastruktur und Wohnungsmärkten zur Folge haben. Wie in anderen Teilen Deutschlands finden somit auch in Nordrhein-Westfalen Trends und Treiber einer sozialräumlichen Polarisierung neuen Nährboden, die dem sozialpolitischen Ideal gleichwertiger Lebensverhältnisse entgegenwirken und den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden. Neue Risiken ergeben sich aus bundespolitischen Maßnahmen, z. B. mit dem Kohleausstieg im Rheinischen Revier. Einem möglichen Aufbäumen alter Beharrungskräfte soll hier mit enorm hohen Investitionen für die Zukunft entgegen gewirkt und Konfliktpotenziale sollen vorauseilend befriedet werden. Um Ideen und Fördermittel wird gerungen, neue Fragen räumlicher Gerechtigkeit schließen sich an (vgl. auch Mäding 2021).

Für Strukturpolitik stellen sich diesbezüglich Fragen von Prioritäten und Schwerpunktsetzungen. Manche Entwicklungen einer sozial selektiv wirkenden Transformation sind dabei besonders schmerzhaft. Städte im Ruhrgebiet weisen die bundesweit höchsten Raten an Kinderarmut auf, Bildungs- und Arbeitsmarktchancen sind stark orts- und milieuhabhängig. Die Ausstattung mit Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge ist in manchen nordrhein-westfälischen Städten hervor-

ragend, in anderen Landesteilen dagegen problematisch. Zahlreiche Kommunen operieren bereits seit Jahrzehnten unter finanziellen Sparzwängen. Verschuldung und Investitionsstau werden bei gleichzeitig steigenden Ausgaben für Sozialkosten zu einem Imageproblem, das lange anhftet. Es folgt die Abwanderung junger Menschen auf der Suche nach Chancen anderswo – zurück bleibt eine alternde Bevölkerung.

In vielen Großstädten stabilisiert die kontinuierliche Zuwanderung aus dem Ausland den demografischen Wandel. Nordrhein-westfälische Kommunen verweisen zu Recht auf die beachtlichen Integrationsleistungen einer über mehrere Generationen gewachsenen multikulturellen Stadtgesellschaft. Bei allen damit einhergehenden Problemlagen ist anzuerkennen, wie vielen Menschen mit Migrationshintergrund über die vergangenen Jahrzehnte berufliche Perspektiven und eine Heimat in Nordrhein-Westfalen geboten werden konnte. Überwunden erscheint auch eine bundesweit bekannt gewordene Form von Ruhrpottromantik, in der man noch im ausgehenden 20. Jahrhundert stilprägend mit der Perspektivlosigkeit kokettierte.¹ Heute ist ein großer Anteil junger Menschen zu Recht stolz auf Bildungserfolge und findet vor Ort passende Beschäftigungsangebote, viele Unternehmen sind global vernetzt und wettbewerbsfähig.

Unklar ist bislang allerdings, inwiefern die Disruptionen der Corona-Pandemie Rückschläge auslösen könnten. Im Corona-Jahr 2020 erfuhr der Anspruch an gleichwertige Lebensverhältnisse neue Bedeutungsdimensionen. Die Wertschätzung sogenannter systemrelevanter Jobs und offene Fragen ihrer fairen Vergütung, die Bedeutung von Nachbarschaftshilfe und Ausstattungsfragen einer nun stärker beanspruchten Nahversorgung für Menschen während des Lockdowns und im Homeoffice, das schwache sozialpolitische Sicherheitsnetz für außertarifliche und selbstständige Beschäftigungsverhältnisse, nicht zuletzt die hohen Belastungen für Familien und Bildungsrückstände für Kinder, Schüler_innen und Studierende – im Krisenmodus zeigt sich, wie stark und unmittelbar defizitäre Rahmenbedingungen auf den Lebensalltag von Menschen wirken. Etwas Gutes lässt sich den teilweise auf dramatische Art und Weise sichtbar gewordenen Missständen aber vielleicht doch abgewinnen: Beschwichtigungspolitiken aus der Vergangenheit weichen einem Wettbewerb um Poli-

¹ Vgl. z. B. die Bücher des Schriftstellers und Kabarettisten Frank Goosen zum Ruhrgebiet der 1980er Jahre.

tikentwürfe, die im Einklang mit Zielsetzungen nachhaltiger Entwicklung Fragen sozialer Gerechtigkeit und Zukunftsperspektiven in den Blick nehmen.

Auf dieser Grundlage erscheint es dringlich, die Chancen und Perspektiven für die sozioökonomische Zukunft Nordrhein-Westfalens einer eingehenderen Analyse zu unterziehen. Die vorliegende Studie beschreibt die Herausforderungen und mögliche Handlungsansätze für das Bundesland Nordrhein-Westfalen.

1.1 DIE MESSUNG REGIONALER UNGLEICHGEWICHTE

Nordrhein-Westfalen lässt sich in die drei Landesteile Nordrhein (nördliches Rheinland, meist aber nur als Rheinland bezeichnet), Westfalen und Lippe gliedern. Das viertgrößte Bundesland Deutschlands ist mit knapp 18 Millionen Einwohner_innen der am dichtesten besiedelte Flächenstaat (526 Einwohner_innen/km²) (Landesbetrieb IT.NRW 2021). Die hohe Einwohnerdichte resultiert aus einer Verstädterungsdynamik, die ihren Ursprung in der Industrialisierung und dem Arbeitskräftebedarf entlang der Rohstoffabbauflächen für Kohle und Erze fand und sich bis heute zu einem eng verwobenen Städtenetz weiterentwickelt hat. So sind von den 79 Großstädten Deutschlands allein 29 in Nordrhein-Westfalen zu finden (BBSR 2017). Gleichzeitig finden sich in Nordrhein-Westfalen weitflächig weniger verdichtete Landesteile, in denen moderne Landwirtschaft betrieben wird und eine klein- und mittelständische Unternehmenskultur zu Hause ist. Aus diesem Verständnis der Geografie lässt sich feststellen, dass die Rahmenbedingungen für Zukunftschancen und Perspektiven in Nordrhein-Westfalen sehr kleinräumig variieren. Hoch verschuldete Großstädte mit enormen sozialen Problemlagen im Ruhrgebiet liegen unter Umständen nur wenige Kilometer von wohlhabenden Umlandkommunen der Rheinmetropolen entfernt. Klein- und Mittelstädte weisen als Versorgungszentren für den umgebenden, weniger verdichteten Raum andere Charakteristika auf als dörflich geprägte Landgemeinden.

Das politische Postulat der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen kann schon deshalb nicht gleichartige oder identische Lebensverhältnisse meinen. Raumfunktionen ergänzen sich, Lebensqualität wird in unterschiedlichen sozialräumlichen Settings unterschiedlich erlebt. Auf dieser Grundlage ist die Wahl einer möglichst umfassenden, aber kleinräumigen Betrachtung sozioökonomischer Disparitäten eine wesentliche methodische Innovation dieses Berichts.

Forschungsleitend für die Untersuchung sind zwei Schwerpunktsetzungen:

1. Die Erfassung und Beschreibung sozioökonomischer Disparitäten mit einer Indikatorik, die in der Zusammenschau maßgeblicher Themenbereiche den Ist-Zustand („Input“, z.B. Investitionen in die Infrastruktur), ihre unmittelbare („Output“, z.B. Verbesserung von Erreichbarkeiten) und perspektivische Wirkung („Outcome“, z.B. positive Entwicklung der Beschäftigungsquote durch verbesserte Erreichbarkeiten von Arbeitsmärkten) in den Blick nimmt.

Diese Indikatorik erlaubt in einer zusammenfassenden Raumtypologie („Clusterkarte zur Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit“) einen einfach zu erfassenden Überblick über sozioökonomische Disparitäten und wird durch Einzelkarten von Indikatoren mit Textinterpretation ergänzt.

2. Darauf aufbauend werden Handlungsbedarfe diskutiert und Empfehlungen abgeleitet. Die politischen Handlungsempfehlungen befassen sich mit den Chancen und Herausforderungen aktueller und künftig zu erwartender Transformationsimpulse. Sie sind eingebettet in ein umfassendes, konzeptbasiertes Verständnis des wirtschafts- und sozialgeografischen Handlungsrahmens Nordrhein-Westfalens, adressieren aber auch die erstellte Raumtypologie des Berichts mit ihren spezifischen Herausforderungen.

Infobox 1

Untersuchungsdesign zu sozioökonomischen Disparitäten in Nordrhein-Westfalen

Ausgangspunkt für das Untersuchungsdesign ist die landespolitische Zielsetzung, nach der „[l]ändliche Regionen und Ballungsräume [...] gleichwertige Entwicklungschancen [erhalten]“ (LEP NRW 2017/2020: 9). Weiter heißt es dazu im Landesentwicklungsplan: „Leitvorstellung bei der Erfüllung dieser Aufgabe ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen des Landes beiträgt“ (LEP NRW 2017/2020: 12). Das politische Ziel gilt parteiübergreifend. So bekennt sich die aktuelle Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse, und auch auf bundespolitischer Ebene erfährt das grundgesetzlich verankerte Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse neuen Rückenwind. Durch den im September 2019 von drei Bundesministerien vorgestellten Kommissionsbericht „Unser Plan für Deutschland“ ist das Thema gleichwertiger Lebensverhältnisse wieder in den Fokus gerückt (BMI 2019).

Die Studie greift diese Zielsetzung mit Methoden der Raumbeobachtung auf. Für eine zusammenfassende Darstellung von Kenngrößen der Ungleichheit wurden die Themenbereiche *Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Bildung und Lebenschancen, Wohlstand und Gesundheit, staatliches Handeln und Partizipation und Wanderungsgeschehen* mit ausgewählten Indikatoren zu einer Disparitätenkarte (siehe Abbildung 2) verarbeitet. Gegenüber früheren deutschlandweiten Studien (siehe Infobox 2) konnte mit neuen Datengrundlagen aus einem umfangreicheren Satz an Indikatoren ausgewählt werden, die auf Ebene von kreisfreien Städten und Gemeinden analysiert und bewertet wurden (n = 396). Aufgrund der hohen Qualität der Dateninfrastrukturen ist dieser Anspruch für das Bundesland Nordrhein-Westfalen ohne einschneidende Abstriche an der Auswahl von Kennziffern leistbar und verbessert die in anderen Studien meist verwendete Betrachtungsebene der kreisfreien Städte und Landkreise (n = 54) um ein Vielfaches.

Die Auswahl orientiert sich an dem Leitmotiv der Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit. Der Begriff der Chancengerechtigkeit beschreibt im Kontext dieser Studie die raumstrukturellen Rahmenbedingungen im Zugang zu sozialen und ökonomischen Systemen. Konkrete Beispiele sind Bildungsmöglichkeiten oder Leistungen der Daseinsvorsorge, die sich an den Bedarfen der Bevölkerung in den Kommunen ausrichten. Zukunftsfähigkeit wiederum adressiert Voraussetzungen einer Region für nachhaltige Wertschöpfungsketten der Zukunft. Beispielhaft hierfür steht eine Kommunalpolitik, die mit lokalen Stakeholder_innen endogene Entwicklungspotenziale in die Zukunft weiterdenkt und damit zusammenhängende Herausforderungen wie die (Weiter-)Bildung von Beschäftigten oder die Ausrichtung an Nachhaltigkeitszielen in den Blick nimmt.

>

>

Hierfür erlaubt neben der thematischen Vielfalt auch die räumliche Auflösung der Bewertung präzise Einblicke und Deutungen der Muster an Ungleichheit für das Bundesland Nordrhein-Westfalen. Auf dieser Grundlage werden Defizite und Handlungsbedarfe herausgearbeitet und mögliche Politikentwürfe für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im 21. Jahrhundert diskutiert. Deutlich gemacht werden muss, dass die Messmethodik keine unumstößlichen Ergebnisse liefern kann. Sie ermöglicht vielmehr einen Erkenntnisgewinn, dessen Rahmenbedingungen einer veränderlichen Dynamik unterliegen. Diese können nur im Kontext heute vorhandenen Wissens beschrieben und für die Herausforderungen der Zukunft interpretiert werden. Umso wichtiger erscheint es, die Datengrundlagen und die Methodik transparent zu beschreiben und einem gesellschaftlichen Diskurs zuzuführen, der Struktur- und Sozialpolitik informiert.

Vor diesem Hintergrund wurden die zugrundeliegenden Indikatoren und Karten für eine Webanwendung unter <https://fes.de/ungleiches-nrw.de> aufbereitet, in der die eingeflossenen Daten interaktiv für Gemeinden, Städte und Landkreise überprüft werden können.

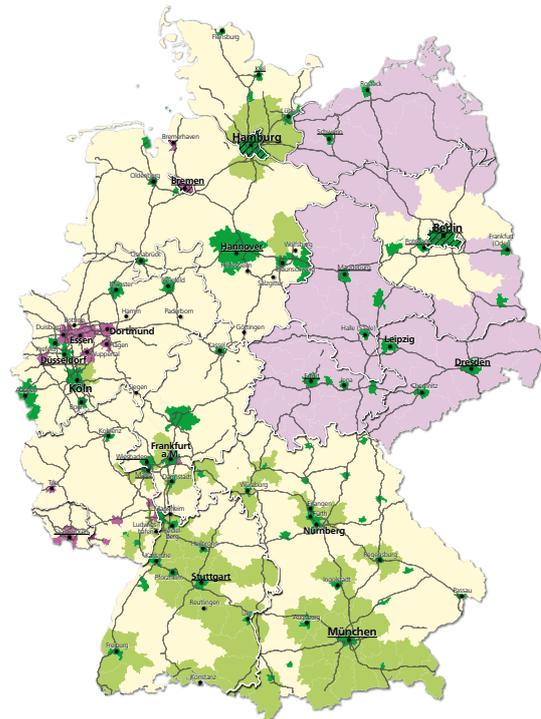
Das Umsetzungskonzept (siehe Infobox 1 und Anhang C) orientiert sich methodisch an der bundesweiten Studie „Ungleiches Deutschland 2019“ (Fina et al. 2019b, siehe auch Infobox 2) sowie der parallel im März 2021 erschienenen Studie „Ungleiches Hessen“ des ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (Fina/Heider 2021). Für diese Berichte wurden im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Berlin und des Landesbüros Hessen zahlreiche Datengrundlagen und Indikatoren für die Bewertung sozioökonomischer Disparitäten aufgebaut und mit kartenbasierten interaktiven Webanwendungen visualisiert. Die vorliegende Studie nutzt dieses Vorwissen und ergänzt den methodischen Teil um spezifische Problemkomplexe in Nordrhein-Westfalen.

Infobox 2

Einordnung im deutschlandweiten Vergleich

Sieben Großstädte (Bonn, Köln, Leverkusen, Düsseldorf, Krefeld, Münster und Bielefeld) und die Städteregion Aachen gehören zum Raumtyp der *dynamischen Großstädte mit Exklusionsgefahr*. Diese Städte bieten einem großen Teil der Bevölkerung sehr gute Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie eine hohe Lebensqualität, die man sich allerdings leisten können muss. Hohe Armuts- und Arbeitslosigkeitsquoten in Kombination mit hohen Lebenshaltungskosten behindern benachteiligte Haushalte in ihrer gesellschaftlichen Teilhabe. Überdurchschnittlich ausgeprägt sind diese eher negativ konnotierten Kenngrößen in den Ruhrgebietsstädten, in Mönchengladbach, Wuppertal und Remscheid, die sich folglich im Raumtyp der *städtisch geprägten Regionen im andauernden Strukturwandel* wiederfinden (zwölf Städte). Lediglich der Rheinisch-Bergische Kreis ist dem *starken (Um-)Land* zugeordnet, in dem Einwohner_innen seit langer Zeit von der räumlichen Nähe zu lukrativen Arbeitsmärkten profitieren. Hier sind Überlastungen der Infrastruktur ein negativer Folgeeffekt, zum Beispiel im Hinblick auf Stauzeiten im Pendelverkehr und den stetig hohen Zuzugsraten durch Binnenmigration. 31 Landkreise und die kreisfreie Stadt Bottrop entsprechen als *solide Mitte* dem bundesdeutschen Durchschnitt. In diesem Raumtyp sind durchschnittlich viele Menschen hochqualifiziert, Armutsquoten sind ebenso durchschnittlich wie Wohlstandskennziffern (Einkommen, Gehälter) oder Belastungen wie Mietpreise. Durchschnittlich viele Bürger_innen in diesem Raumtyp gehen wählen und verfügen über eine durchschnittlich gute infrastrukturelle Ausstattung (Breitbandanschlüsse, Erreichbarkeit von Hausärzt_innen). *Ländlich geprägte Räume in der dauerhaften Strukturkrise* dagegen kommen in Nordrhein-Westfalen nicht vor.

Abbildung 1
Disparitätenkarte Deutschland



- 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
- Stadtstaaten Berlin, Hamburg, Bremen (ohne Daten für kommunale Finanzen)

Quelle: eigene Darstellung (aus: Fina et al. 2019: 6).
Datengrundlage: GeoBasis-DE/BKG 2017.

1.2 RAUMTYPEN DER CHANCENGERECHTIGKEIT UND ZUKUNTSFÄHIGKEIT

Räumliche Disparitäten haben mehrere Dimensionen, die sich mit einzelnen Kennziffern aus unterschiedlichen Themenbereichen veranschaulichen lassen. Die nachfolgend vorgestellten Kennziffern (Indikatoren) stehen repräsentativ für die genannten Themenbereiche. Sie wurden ausgewählt aus einem Portfolio an Indikatorkandidaten. Mögliche selbstverstärkende Effekte durch wechselseitige Abhängigkeiten, sogenannte Autokorrelationen, wurden mit statistischen Methoden ausgeschlossen. Als Resultat einer Clusteranalyse (Methodik siehe Anhang C) werden die 396 nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden in fünf Raumtypen zur Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit mit jeweils ähnlichen Werteausprägungen eingeordnet, die im weiteren Verlauf dieses Abschnitts detailliert vergleichend gegenübergestellt werden. Definitionen für die einzelnen Indikatoren finden sich in Anhang A.

Arbeitsmarkt und Beschäftigung (hochqualifizierte Beschäftigte, Pendelnde mit einem Arbeitsweg von 50 km und länger)

Hochqualifizierte Beschäftigte nehmen im nationalen und globalen Wettbewerb eine Schlüsselposition ein. Eine innovative Wirtschaft mit hochwertigen Aktivitäten stärkt die Zukunftsoptionen Nordrhein-Westfalens. Bildung spielt dabei eine

wesentliche Zugangsvoraussetzung für den Arbeitsmarkt, insbesondere hinsichtlich lukrativer und zukunftsorientierter Beschäftigungsverhältnisse. Der Anteil der Beschäftigten mit Hochschulabschluss an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort zeigt, wie hochwertig und innovationsfähig die Regionalwirtschaft ist und inwieweit die zunehmende Nachfrage nach wissensintensiver Arbeit auf entsprechend hochqualifizierte Fachkräfte trifft. Je höher der Anteil, desto besser sind die Zukunftsperspektiven für Beschäftigte und Unternehmen.

Berufliche Mobilität und berufliche Flexibilität haben in den vergangenen Jahren zu einem erhöhten Pendelaufkommen geführt, nicht zuletzt auch aufgrund der Zunahme befristeter Arbeitsverhältnisse. Lange Wege zwischen Wohn- und Arbeitsort können zu einer erheblichen finanziellen und psychischen Mehrbelastung für die betroffenen Personen führen. Pendeln wird meist als Kompromiss angesehen, damit Haushalte ihren Wohnort nicht verlagern müssen. Ein Großteil der Pendelnden, die einen längeren Arbeitsweg mit mehr als 50 Kilometern in Kauf nehmen, sind hochqualifizierte Beschäftigte. Das ist ein Zeichen für ein räumliches Ungleichgewicht zwischen dem Angebot an Arbeitsplätzen und entsprechend qualifizierten Arbeitskräften, was die Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit des dortigen Arbeitsmarkts gefährden könnte. Das wiederum deutet auf eine funktionale Abhängigkeit von den großen Arbeitsmarktzentren hin.

Lebens- und Bildungschancen (Kinderarmut)

Für Kinder und Jugendliche ist Armut eine schwerwiegende Belastung und Bürde für den weiteren Lebensweg zugleich. Sie ist oftmals ein Grund für geringere Zukunftschancen auf dem Bildungs- und Berufsweg der Kinder. Als Kennziffer gehen die Leistungsempfänger_innen an den Personen unter 18 Jahren in die Analyse ein. Sie geben das aktuelle Ausmaß von Kinderarmut in einer Untersuchungsregion und die Abhängigkeit von staatlichen Leistungen der Grundsicherung wieder.

Wohlstand und Gesundheit (Beschäftigungsquote Frauen, Mediangehalt am Wohnort, Mietpreise)

Nie waren das Ausbildungsniveau und die Erwerbsquoten von Frauen in Deutschland höher als heute. Damit bildet die Beschäftigungsquote von Frauen eine wesentliche Größe für die Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit in den Regionen Nordrhein-Westfalens. Gut ausgebildete und hochqualifizierte Frauen erhöhen Innovation, Wachstum und Fortschritt des Arbeitsmarkts.

Finanzieller Wohlstand lässt sich für viele Menschen auf das erzielte Arbeitseinkommen zurückführen. Der Median der monatlichen Bruttoarbeitsentgelte von sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten (ohne Auszubildende) gibt Auskunft über das durchschnittliche Einkommen, das Beschäftigten am Wohnort zur Verfügung steht. Eine Ungleichheit birgt die Gefahr eines wachsenden Ungerechtigkeitsempfindens bezüglich des Verdienstes. Die Bruttoarbeitsgehälter geben Hinweise

auf die regionalen Einkommensunterschiede vor allem zwischen den Ballungsräumen und den weniger verdichteten Regionen. Hier fallen die regionalen Unterschiede am deutlichsten aus.

Hohe Mieten sind eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung insbesondere für Familien und einkommensschwächere Haushalte. Die durchschnittlichen Angebotsmieten (Kaltmieten) geben Aufschluss über die Höhe dieser Mehrbelastung. Steigende Mietpreise können zudem zur Verdrängung einkommensschwacher Haushalte aus betroffenen Regionen führen und sind somit ein treibender Faktor räumlicher Ungleichheit.

Staatliches Handeln und Partizipation (Verschuldung der Gemeinden je Einwohner_in, Breitbandversorgung mit 1 Gbit/s)

Die finanzielle Situation vieler Kommunen hat sich in den vergangenen 20 Jahren stark verschlechtert. Strukturwandel, Finanzkrise, Migration, demografischer Wandel, aber nicht zuletzt auch die Corona-Krise betreffen die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in einem ungleichen Ausmaß. Sie stellen die Gemeinden vor die Entscheidung, Steuern oder Verschuldung zu erhöhen, was wiederum Einfluss auf die zukünftige Handlungsfähigkeit hat. Die aktuelle Lage der kommunalen Haushalte wird mit dem Indikator der Pro-Kopf-Verschuldung gemessen, also die Verschuldung einer Gemeinde, die auf einen einzelnen Einwohner/eine einzelne Einwohnerin entfällt.

Die Digitalisierung der Gesellschaft und Wirtschaft (vor allem Erfordernisse von Industrie 4.0) wird ohne Breitbandnetz auf Glasfaserbasis nicht vorankommen. Die Breitbandverfügbarkeit über leitungsgebundene Technologien [in Prozent der Haushalte] ≥ 1 Gbit/s beschreibt die theoretische Verfügbarkeit. Sie gibt Auskunft darüber, wo die Voraussetzungen für digitale Geschäftsmodelle, z. B. für Smart Cities, autonomes Fahren und Industrie 4.0, der Zukunft gegeben sind.

Wanderungen (Wanderungssaldo der 18- bis unter 30-Jährigen)

Bildungs- und Berufseinstiegswanderungen sind als demografische Grundgröße ein Anzeiger regionaler Bildungs- und Arbeitsmarktpotenziale, die selbstverstärkende Effekte für die Zukunft erzeugen. Der Wanderungssaldo (Zuzüge minus Fortzüge) der 18- bis unter 30-Jährigen eignet sich, um die Attraktivität, aber auch mangelnde Anziehungskraft der Gemeinden als Bildungs- und Arbeitsort sowie Wohnstandort abzubilden.

Abbildung 2 zeigt die resultierenden Raumtypen des oben beschriebenen Untersuchungsdesigns in einer **Karte der Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit für Nordrhein-Westfalen**. Die Namen für die einzelnen Raumtypen in der Kartenlegende sind abgeleitet von den Ausprägungen der einzelnen Indikatoren in Tabelle 1. Die dort aufgeführten Mittelwerte über alle Städte und Gemeinden eines Raumtyps zeigen für jeden Indikator über- und unterdurchschnittliche Ausprägungen im Landesvergleich. Als Lesehilfe werden die

Indikatorwerte in einer eigenen Spalte mit Symbolen² und Farben³ bewertet. Diese helfen, um zwischen Wert und Bedeutung einer Indikatorausprägung unterscheiden zu können. Zwei Beispiele verdeutlichen dies: Ein im NRW-Vergleich überdurchschnittlicher Wert für den Anteil hochqualifizierter Beschäftigter auf dem Arbeitsmarkt führt zu einem Pfeil nach schräg oben – der Wert ist positiv. Für die Region ist ein Arbeitsmarkt mit einem hohen Anteil dieser Beschäftigten wegweisend für die Zukunftsfähigkeit des Arbeitsmarktes – die Bewertung ist deshalb ebenfalls positiv, der Indikatorwert grün hinterlegt. Im Gegensatz dazu zeigt ein unterdurchschnittlicher Wert für Kinderarmut, gemessen am nordrhein-westfälischen Mittelwert, einen geringen Anteil an armutsgefährdeten Kindern an. Der Wert ist gering, der Pfeil zeigt nach unten. Die Bedeutung dagegen ist aber positiv, denn ein geringer Wert ist erstrebenswert. Deswegen ist hier der Wert ebenfalls mit einer grünen Farbe hinterlegt.

Die Farblogik der Disparitätenkarte orientiert sich an der Zentralität bzw. dem Verstärkungsgrad des Raumtyps, von vornehmlich großstädtisch über mittel- und kleinstädtische Städte bis zu weniger verdichteten und peripher gelegenen Kommunen. Mit der Farbwahl ist, im Gegensatz zur gesamtdeutschen Disparitätenkarte in Abbildung 1, zunächst keine übergreifende Gesamtbewertung verbunden. Denn gerade zwischen den Kommunen Nordrhein-Westfalens sind Standortvorteile und -nachteile sehr differenziert zu betrachten. Dieser Komplexität wird mit einer detaillierten Beschreibung der Disparitätenkarte mit weiteren Informationen zur Charakterisierung der Raumtypen in Tabelle 2, Anhang B und den nachfolgenden Interpretationstexten Rechnung getragen.

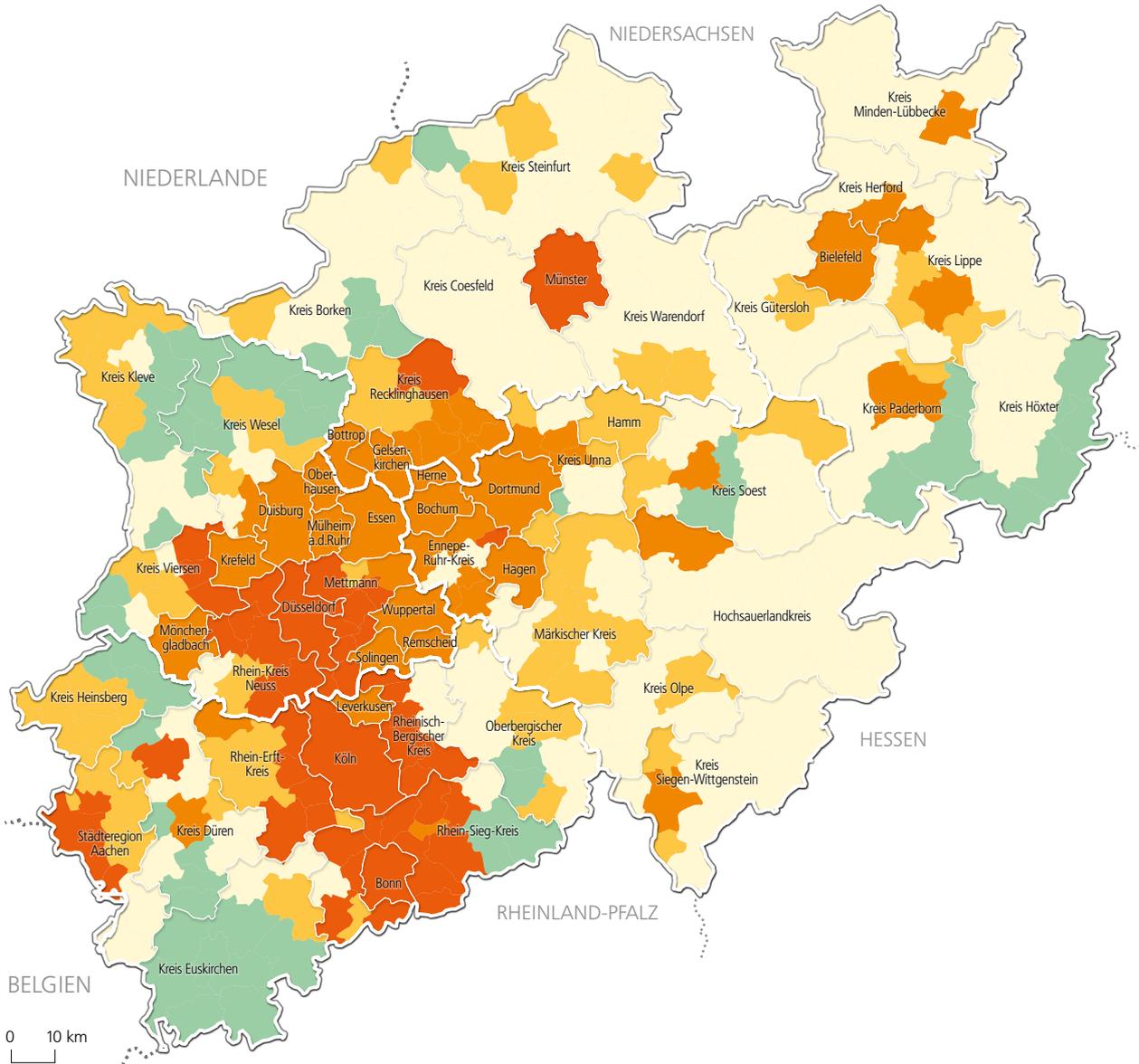
Die Angaben in Tabelle 2 zeigen die Minimal- und Maximalwerte der Indikatoren für jeden Raumtyp mit Angabe der betreffenden Gemeinde, die den angegebenen Wert aufweist. Auf diese Weise wird nicht nur die Bandbreite innerhalb der fünf Cluster deutlich. Es lassen sich so auch einzelne Gemeinden identifizieren, die durch auffällige Indikatorausprägungen die Ergebnisse beeinflussen. So zeigen z. B. Kommunen im Raumtyp der *(Groß-)Städte im andauernden Strukturwandel* eine sehr hohe Bandbreite an Verschuldungsquoten pro Kopf von 1.249 Euro in Minden bis 11.101 Euro in Siegburg. Der in der Clusterbeschreibung verwendete Mittelwert grenzt sich in diesem Fall zwar arithmetisch von den Indikatorwerten anderer Raumtypen deutlich ab. Er unterliegt aber dennoch einer beträchtlichen Varianz. Weitere Beispiele für Indikatoren mit einer hohen Spannweite innerhalb der Cluster sind die Wanderungssalden (Raumtyp *dynamische Großstadregionen mit Exklusionsgefahr* und *solide Mitte in geringer verdichteten Räumen*) oder die Mietpreise (Raumtyp *dynamische Großstadregionen mit Exklusionsgefahr*).

² Stark überdurchschnittlich bzw. überdurchschnittlich: ↑ bzw. ↗; durchschnittlich: 0; unterdurchschnittlich bzw. stark unterdurchschnittlich: ↓ bzw. ↘

³ ● Dunkelrot bzw. ● rot: sehr negativ bzw. negativ;
● grau: weder positiv noch negativ;
● grün bzw. ● dunkelgrün: positiv bzw. sehr positiv.

Abbildung 2
Disparitätenkarte Nordrhein-Westfalen
 Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten
 in Prozent

NORDRHEIN-WESTFALEN



Raumtypen der Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit

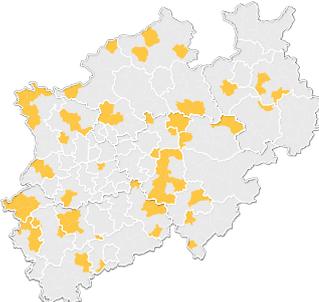
- dynamische Großstadtreionen mit Exklusionsgefahr
- (Groß-)Städte im andauernden Strukturwandel
- Klein- und Mittelstädte mit funktionalen Herausforderungen*
- solide Mitte in geringer verdichteten Räumen
- Gemeinden mit Risiken der Peripherisierung

* Ausnahmen sind die Großstädte Hamm und Gütersloh, die im raumplanerischen System der Zentralen Orte als Mittelzentren definiert sind.

Die Disparitätenkarte fasst Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen mit ähnlichen sozioökonomischen Profilen zu *Raumtypen der Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit* zusammen. Die Farblogik orientiert sich an der Zentralität bzw. dem Verstärkungsgrad der dargestellten Raumtypen, von vornehmlich großstädtisch über mittel- und kleinstädtisch geprägten Städten bis zu ländlich und peripher gelegenen Kommunen.

Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: eigene Berechnung, GeoBasis-DE/BKG 2020.

Tabelle 1
Charakterisierung der Raumtypen für Nordrhein-Westfalen aus Abbildung 2

Charakterisierung	Indikatorwerte	räumliche Ausdehnung		
Dynamische Großstadtregionen mit Exklusionsgefahr (50 Gemeinden; 4,53 Mio. Einw.)				
<p>Ein sehr hoher Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten, hohe Mediangehälter und ein zwar negativer, aber im NRW-Vergleich überdurchschnittlicher Wanderungssaldo sind kennzeichnend für den Cluster der „Schwarmstädte“ und deren dynamisches Umland. Er setzt sich im Wesentlichen aus den Metropolen des Rheinlands und ihren Umlandgemeinden zusammen, ebenso wie aus Hochschulstandorten wie Münster, Aachen mit Würselen und Roetgen, Herdecke und Jülich. Werte für den Wanderungssaldo und die Breitbandversorgung liegen leicht über dem Durchschnitt. Trotz wirtschaftlicher Stärke deuten die mittlere Kinderarmut, die hohen Mietpreise sowie die Pro-Kopf-Verschuldung auf eine erhöhte Exklusionsgefahr insbesondere für einkommensschwächere Haushalte hin.</p>	<p>HQ-Beschäftigte (20,2%, NRW Ø 12,1%)</p> <p>Pendelnde (> 50 km) (9,6%, NRW Ø 9,9%)</p> <p>Kinderarmut (11,7%, NRW Ø 11,2%)</p> <p>Beschäftigungsquote Frauen (56,0%, NRW Ø 55,9%)</p> <p>Mietpreise (8,72 EUR/qm, NRW Ø 6,8 EUR/qm)</p> <p>Mediangehalt Wohnort (3.786 EUR, NRW Ø 3.448 EUR)</p> <p>Breitbandversorgung 1 Gbit/s (35,7%, NRW Ø 30,8%)</p> <p>Verschuldung je Einw. (2.461 EUR, NRW Ø 2.108 EUR)</p> <p>Wanderungssaldo 18–30 Jahre (-36 Pers. je 1.000 Einw., NRW Ø -70)</p>			
	(Groß-)Städte im andauernden Strukturwandel (45 Gemeinden; 6,56 Mio. Einw.)			
	<p>Dieser Cluster enthält vornehmlich (groß-)städtisch geprägte Kommunen. Enthalten sind die hoch verschuldeten Städte und Gemeinden des Ruhrgebiets mit Leverkusen, Mönchengladbach, Bedburg und Düren, Siegen, Arnsberg, Soest sowie die westfälischen Städte Bielefeld, Herford, Bad Salzuflen, Minden, Detmold und Paderborn. Charakteristisch sind die extrem hohen Werte für die Kinderarmut. Im Durchschnitt lebt fast jedes vierte Kind in einem von Sozialtransfers abhängigen Haushalt. Die Einkommensmöglichkeiten sind zwar unterdurchschnittlich und die Frauenbeschäftigungsquote relativ niedrig, es gibt aber durchaus einen hohen Anteil an hochqualifizierten Beschäftigtenungsverhältnissen. Die relativ stabile demografische Entwicklung (siehe Wanderungssaldo) dürfte in diesem Raumtyp durch hohe Anteile an Fluchtzuwanderung begründet sein.</p>	<p>HQ-Beschäftigte (13,3%, NRW Ø 12,1%)</p> <p>Pendelnde (> 50 km) (9,3%, NRW Ø 9,9%)</p> <p>Kinderarmut (22,6%, NRW Ø 11,2%)</p> <p>Beschäftigungsquote Frauen (52,3%, NRW Ø 55,9%)</p> <p>Mietpreise (6,78 EUR/qm, NRW Ø 6,8 EUR/qm)</p> <p>Mediangehalt Wohnort (3.401 EUR, NRW Ø 3.448 EUR)</p> <p>Breitbandversorgung 1 Gbit/s (58,5%, NRW Ø 30,8%)</p> <p>Verschuldung je Einw. (4.583 EUR, NRW Ø 2.108 EUR)</p> <p>Wanderungssaldo 18–30 Jahre (29 Pers. je 1.000 Einw., NRW Ø -70)</p>		
		Klein- und Mittelstädte mit funktionalen Herausforderungen (72 Gemeinden; 2,84 Mio. Einw.)		
		<p>Dieser Cluster enthält überwiegend mittel- und kleinstädtisch geprägte Gemeinden mit teilweise ländlichen Strukturen im Sieger- und Sauerland, im Münsterland sowie Ostwestfalen abseits der wirtschaftlichen Großstädte. Ausnahmen sind die Mittelzentren Gütersloh (seit 2018 Großstadt) und Hamm mit jeweils über 100.000 Einwohner_innen. Problematisch in diesem Cluster ist die Arbeitsmarktstruktur mit einem sehr geringen Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten, stark unterdurchschnittlichen Einkommensmöglichkeiten, einer unterdurchschnittlichen Beschäftigungsquote für Frauen sowie Defiziten für Geschäftsfelder, die von einer zukunftsfähigen Breitbandversorgung abhängig sind. Folglich zeigen auch Sozialindikatoren an, dass z. B. ein hoher Anteil an Kindern in sehr einkommensschwachen Haushalten aufwächst. Zwar liegen Verschuldung und Lebenshaltungskosten im Mittelfeld der betrachteten Werte. Insgesamt müssen diese Gemeinden in Zukunft aber mit weiteren demografischen und ökonomischen Herausforderungen rechnen.</p>	<p>HQ-Beschäftigte (10,0%, NRW Ø 12,1%)</p> <p>Pendelnde (> 50 km) (9,4%, NRW Ø 9,9%)</p> <p>Kinderarmut (14,2%, NRW Ø 11,2%)</p> <p>Beschäftigungsquote Frauen (52,3%, NRW Ø 55,9%)</p> <p>Mietpreise (6,65 EUR/qm, NRW Ø 6,8 EUR/qm)</p> <p>Mediangehalt Wohnort (3.351 EUR, NRW Ø 3.448 EUR)</p> <p>Breitbandversorgung 1 Gbit/s (24,7%, NRW Ø 30,8%)</p> <p>Verschuldung je Einw. (2.064 EUR, NRW Ø 2.108 EUR)</p> <p>Wanderungssaldo 18–30 Jahre (-36 Pers. je 1.000 Einw., NRW Ø -70)</p>	

Charakterisierung	Indikatorwerte	räumliche Ausdehnung
-------------------	----------------	----------------------

Solide Mitte in geringer verdichteten Räumen (179 Gemeinden; 3,22 Mio. Einw.)

Dieser Raumtyp enthält eine Reihe positiver Ausprägungen, z.B. bei der geringen Anzahl an Fernpendler_innen, der Kinderarmut und den Mietpreisen. Er hat aber ein wesentliches Problem: die hohen Abwanderungsraten von Menschen im Ausbildungs- und Berufseinstiegsalter. Die eher durchschnittlichen Einkommensmöglichkeiten und der unterdurchschnittliche Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten stützen die These, dass in den betroffenen Kommunen Arbeitsmarkt- und Erreichbarkeitsprobleme wichtige Handlungsfelder der Zukunft sind. Der Ausbau der aktuell noch durchschnittlichen Breitbandversorgung lässt zum Beispiel auf Versorgungslücken der Infrastruktur schließen. In diesen eher dünn besiedelten Gemeinden hängt viel davon ab, inwiefern es gelingt, jungen Menschen Rückkehr- und/oder Bleibeperspektiven anzubieten.

- HQ-Beschäftigte**
(10,6%, NRW Ø 12,1%) ⬇️
- Pendelnde (> 50 km)**
(8,6%, NRW Ø 9,9%) ⬇️
- Kinderarmut**
(7,8%, NRW Ø 11,2%) ⬇️
- Beschäftigungsquote Frauen**
(58,4%, NRW Ø 55,9%) ⬆️
- Mietpreise**
(6,37 EUR/qm, NRW Ø 6,8 EUR/qm) ⬇️
- Mediangehalt Wohnort**
(3.411 EUR, NRW Ø 3.448 EUR) ⊖
- Breitbandversorgung 1 Gbit/s**
(28,2%, NRW Ø 30,8%) ⊖
- Verschuldung je Einw.**
(1.457 EUR, NRW Ø 2.108 EUR) ⬇️
- Wanderungssaldo 18–30 Jahre**
(–106 Pers. je 1.000 Einw., NRW Ø –70) ⬇️



Gemeinden mit Risiken der Peripherisierung (50 Gemeinden; 0,77 Mio. Einw.)

Dieser Raumtyp zeichnet sich auf der positiven Seite zwar durch vergleichsweise geringe Lebenshaltungskosten (siehe Mietpreise), eine geringe Kinderarmut oder eine geringe Pro-Kopf-Verschuldung aus. Der Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten sowie die Beschäftigungsquote für Frauen sind durchschnittlich. Problematisch sind jedoch der negative Wanderungssaldo, der sehr hohe Anteil an Fernpendler_innen und die stark unterdurchschnittliche Breitbandversorgung, die einer Ausbreitung digitaler Geschäftsfelder im Wege steht. Die betroffenen Kommunen liegen auch geografisch häufig in (groß-)stadtfernen Lagen (Eifel, Niederrhein, Ostwestfalen), die auf problematische Erreichbarkeiten zukunftsfähiger Arbeitsmärkte schließen lassen. Die dünne Besiedlung in kleinstädtischen und ländlichen Sozialstrukturen dürfte der Grund dafür sein, dass Kinderarmut und Verschuldung pro Kopf relativ gering sind.

- HQ-Beschäftigte**
(11,1%, NRW Ø 12,1%) ⊖
- Pendelnde (> 50 km)**
(15,9%, NRW Ø 9,9%) ⬆️
- Kinderarmut**
(8,0%, NRW Ø 11,2%) ⬇️
- Beschäftigungsquote Frauen**
(55,5%, NRW Ø 55,9%) ⊖
- Mietpreise**
(6,45 EUR/qm, NRW Ø 6,8 EUR/qm) ⬇️
- Mediangehalt Wohnort**
(3.424 EUR, NRW Ø 3.448 EUR) ⊖
- Breitbandversorgung 1 Gbit/s**
(18,9%, NRW Ø 30,8%) ⬇️
- Verschuldung je Einw.**
(1.918 EUR, NRW Ø 2.108 EUR) ⬇️
- Wanderungssaldo 18–30 Jahre**
(–115 Pers. je 1.000 Einw., NRW Ø –70) ⬇️



Werte: stark überdurchschnittlich bzw. überdurchschnittlich: ⬆️ bzw. ↗️; durchschnittlich: ⊖; unterdurchschnittlich bzw. stark unterdurchschnittlich: ⬇️ bzw. ↘️

Bewertung: ⬇️ dunkelrot bzw. ⬆️ rot: sehr negativ bzw. negativ; ⊖ grau: weder positiv noch negativ; ⬆️ grün bzw. ⬇️ dunkelgrün: positiv bzw. sehr positiv.

Tabelle 2
Bandbreiten von Indikatorwerten in den Raumtypen

Indikator	Wert	dynamische Großstadtregionen mit Exklusionsgefahr	(Groß-)Städte im andauernden Strukturwandel	Klein- und Mittelstädte mit funktionalen Herausforderungen	solide Mitte in geringer verdichteten Räumen	Gemeinden mit Risiken der Peripherisierung
hochqualifizierte Beschäftigte in Prozent	Minimum	13,3 (Wülfrath)	6,77 (Bergkamen)	5,61 (Augustdorf)	6,18 (Versmold)	7,32 (Hellenthal)
	Maximum	36,24 (Bonn)	21,80 (Paderborn)	17,16 (Meckenheim)	18,66 (Havixbeck)	15,25 (Möhnesee)
Pendelnde \geq 50 km je 100 SV-Beschäftigte	Minimum	7 (Burscheid, Neuss)	4,90 (Remscheid, Velbert)	4,40 (Plettenberg)	5,20 (Neuenrade)	11,50 (Nümbrecht)
	Maximum	18,90 (Bad Honnef)	16,10 (Oer-Erkenschwick)	14,90 (Weeze)	12,70 (Geldern)	26,40 (Blankenheim)
Kinderarmut, in Prozent aller Kinder	Minimum	3,33 (Roetgen)	10,55 (Bedburg)	4,93 (Selfkant)	2,29 (Hallenberg)	3,49 (Velen)
	Maximum	21,92 (Monheim am Rhein)	39,95 (Gelsenkirchen)	27,73 (Marl)	16,69 (Bad Oeynhausen)	15,94 (Eitorf)
Beschäftigungsquote von Frauen	Minimum	50,87 (Bonn)	45,04 (Gelsenkirchen)	38,38 (Selfkant)	52,48 (Neuenrade)	51,20 (Niederkrüchten)
	Maximum	60,12 (Hilden)	57,42 (Gevelsberg)	58,34 (Gütersloh)	64,59 (Rosendahl)	60,66 (Borgentreich)
Mietpreise in Euro pro Quadratmeter ²	Minimum	6,9 (Jülich)	5,72 (Hagen)	5,01 (Altena)	4,19 (Marienmünster)	4,53 (Borgentreich)
	Maximum	11,69 (Köln)	9,12 (Siegburg)	9,06 (Wesseling)	8 (Weilerswist)	7,50 (Heiden)
Medianentgelt am Wohnort in Euro	Minimum	3.455,89 (Würselen)	3.101,65 (Oer-Erkenschwick)	3.012,04 (Weeze)	2.977,44 (Versmold)	3.067,17 (Beverungen)
	Maximum	4.222,91 (Odenthal)	3.701,97 (Bedburg)	3.698,33 (Nachrodt-Wiblingwerde)	3.800,50 (Titz)	3.872,27 (Alpen)
Breitbandverfügbarkeit \geq 1 Gbit/s in % der Haushalte	Minimum	0 (Rösrath, Roetgen)	10,40 (Velbert)	0 (Aldenhoven, Altena)	0 (Schlangen, Much, Hövelhof, Morsbach, Borchon, Monschau)	0 (Höxter, Ruppichteroth)
	Maximum	92,5 (Düsseldorf)	93,50 (Bochum)	94,70 (Selfkant)	99,30 (Metelen)	97,90 (Raesfeld)
Verschuldung kommunaler Haushalte in Euro je Einwohner_in	Minimum	30,10 (Monheim am Rhein)	1.248,92 (Minden)	28,79 (Gangelt)	21,66 (Wenden)	19,20 (Raesfeld)
	Maximum	5.508,31 (Bonn)	11.101,14 (Siegburg)	5.026,03 (Waldbröl)	5.356,86 (Engelskirchen)	5.723,25 (Heimbach)
Wanderungssaldo der 18- bis unter 30-Jährigen je 1.000 Einw.	Minimum	-222,46 (Odenthal)	-58,69 (Waltrop)	-221,14 (Selm)	-386,31 (Monschau)	-410,58 (Borgentreich)
	Maximum	241,92 (Düsseldorf)	184,58 (Paderborn)	210,79 (Kleve)	21,08 (Straelen)	13,37 (Langerwehe)

Quelle: siehe Anhang A.

1.3 HANDLUNGSBEDARFE ZU DEN RAUMTYPEN DER CLUSTERANALYSE

Aus einer zusammenfassenden Interpretation der oben beschriebenen Raumtypen sind in nachfolgender tabellarischer Gegenüberstellung Handlungsbedarfe abgeleitet, die Orientierung für die passgenaue Gestaltung einer chancengerechten

und zukunftsfähigen Entwicklung der Regionen in NRW bieten. Den Interpretationen links in der Tabelle werden schlaglichtartig die wichtigsten Erfordernisse in der rechten Spalte gegenübergestellt. Der Abschnitt „Handlungsempfehlungen“ dieses Berichts greift diese Punkte zur Ausformulierung konkreter Vorschläge für Förderansätze, Instrumente und Maßnahmen auf.

Tabelle 3
Kurzbeschreibung und Handlungsbedarfe in den Raumtypen

Dynamische Großstadtregionen mit Exklusionsgefahr	
<p>Die 4,53 Millionen Einwohner_innen in 50 Städten und Gemeinden profitieren von ökonomischen Standortvorteilen und ihrer Zentralität. Gute Verdienstmöglichkeiten, hohe Qualifikationsniveaus und vergleichsweise niedrige Abwanderungsraten stehen hohen Lebenshaltungskosten und einer sozialen Exklusionsgefahr gegenüber, die eine neue Welle der Suburbanisierung ins Umland und damit verbundene Infrastrukturengpässe auslöst.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Erhalt der Attraktivität als Standort für hochwertige Arbeitsplätze trotz steigender lokaler Kosten für Gewerbeaktivitäten und qualifizierte Arbeitskräfte - Erhalt der Attraktivität als Wohnort für Hochqualifizierte trotz steigender Wohnkosten und eventuell wachsender sozialer Konflikte sowie konzentrierter Umweltbelastungen - Integration bislang exkludierter, bei Bildung und Beschäftigung in wachsendem Maße „abgehängter“ sozialer Gruppen in die städtische Gesellschaft und den Arbeitsmarkt - Steigerung öffentlicher Einnahmen und Konsolidierung der städtischen Haushalte
(Groß-)Städte im andauernden Strukturwandel	
<p>Die überwiegend urbanen Räume mit 45 Städten und Gemeinden und 6,56 Millionen Einwohner_innen sind gekennzeichnet durch ökonomische und soziale Problemlagen. Geringe Verdienstmöglichkeiten, eine sehr hohe Kinderarmut, niedrige Frauenbeschäftigungsquoten und eine sehr hohe Pro-Kopf-Verschuldung beeinträchtigen die Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit. Die Abwanderungsraten werden vermutlich durch Fluchtzuwanderung gedämpft. Das Arbeitsplatzangebot hält einen beträchtlichen Anteil hochqualifizierter Jobs bereit, Qualifikationsniveaus sind hoch, der Anteil an Fernpendler_innen ist gering.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Steigerung der Attraktivität als Standort für hochwertige, auf Innovationen und neue Technologien gestützte Arbeitsplätze, die den aktiven Strukturwandel hin zu zukunftsfähigen Gewerbeaktivitäten antreiben - gesteigerte Arbeitsplatzangebote für alle Qualifikationsgruppen und dabei speziell für Frauen im Zuge von lokalen Unternehmensgründungen und -erweiterungen - Aufwertung der Wohn- und Aufenthaltsqualität für alle Bevölkerungsgruppen, um weitere Zuzüge zu begünstigen und Abwanderungen zu verhindern - verstärkte Integration zuziehender sozialer Gruppen in die städtische Gesellschaft, vor allem bezogen auf Bildungsangebote und Arbeitsmarkt - Steigerung öffentlicher Einnahmen und Konsolidierung der städtischen Haushalte
Klein- und Mittelstädte mit funktionalen Herausforderungen	
<p>Die 72 Gemeinden und 2,84 Millionen Einwohner_innen sind mit funktionalen Nachteilen konfrontiert, die sich in einem geringen Qualifikationsniveau, einem geringen Medianeinkommen sowie in einer unterdurchschnittlichen Infrastrukturausstattung, z.B. bei der Breitbandversorgung, ausdrücken. Diese Nachteile deuten auf ein geringes Arbeitsplatzangebot insbesondere für hochqualifizierte Beschäftigte hin. Die ökonomischen und infrastrukturellen Nachteile stehen im Zusammenhang mit einem geringen Einkommen und einer hohen Kinderarmut.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Steigerung der Attraktivität als Standort für eine große Qualifikationsbreite an Arbeitsplatzangeboten, speziell auch für Frauen - Steigerung hochwertiger, auf Innovationen und neue Technologien gestützte Wirtschaftsaktivitäten und Unternehmensgründungen, gestützt auf verbesserte IT-Infrastruktur - Sicherung einer guten Erreichbarkeit naheliegender Oberzentren mit öffentlichen Verkehrsmitteln - verstärkte Integration zuziehender sozialer Gruppen in die städtische Gesellschaft, vor allem bezogen auf Bildungsangebote und Arbeitsmarkt - Sicherung und Steigerung öffentlicher Einnahmen zur Konsolidierung der Haushalte
Solide Mitte in geringer verdichteten Räumen	
<p>Dieser Cluster umfasst 179 überwiegend gering verdichtete und kleinstädtische Gemeinden mit 3,22 Millionen Einwohner_innen abseits der wirtschaftlichen Zentren. Mit einer hohen Frauenbeschäftigungsquote, einer geringen Kinderarmut und einer geringen Pro-Kopf-Verschuldung weisen sie für zukünftige Entwicklungen gute Lebenschancen auf. Allerdings deutet der negative Wanderungssaldo und der geringe Anteil von Hochqualifizierten auf ein geringes Arbeitsplatzangebot für Hochqualifizierte. Insbesondere die demografische Entwicklung könnte sich im Wettbewerb der Regionen zu einem Standortnachteil mit Folgeeffekten auf Wirtschaft und soziale Entwicklung entwickeln.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Erhalt der Attraktivität als Standort für eine große Qualifikationsbreite an Arbeitsplatzangeboten trotz eventuell wachsender nationaler wie internationaler wirtschaftlicher Wettbewerbsnachteile - Steigerung hochwertiger, auf Innovationen und neue Technologien gestützte Wirtschaftsaktivitäten und Unternehmensgründungen, gestützt auf verbesserte IT-Infrastruktur - Steigerung der Attraktivität für Zuzüge jüngerer, qualifizierter Bevölkerungsgruppen bzw. junger Familien - Erhalt und Sicherung der relativ soliden Situation öffentlicher Finanzen

Gemeinden mit Risiken der Peripherisierung

Die 50 Gemeinden mit insgesamt 0,77 Millionen Einwohner_innen liegen in peripheren Lagen abseits der bedeutenden Zentren des Rhein-Ruhr-Raums. Nachteile sind lange Pendeldistanzen, geringe Breitbandversorgung sowie das niedrige Angebot an wissensintensiven Beschäftigungsmöglichkeiten. Die mittlere Wissensintensität der lokalen Wirtschaft sowie der deutlich negative Gesamtwanderungssaldo deuten darauf hin, dass diese Gemeinden Gefahr laufen, langfristig den Anschluss an die wirtschaftlichen Zentren des Landes zu verlieren.

- Steigerung der Attraktivität als Standort für eine große Qualifikationsbreite an Arbeitsplatzangeboten, speziell auch für Frauen
- deutliche Steigerung der Qualität der IT-Infrastruktur, um lagebedingte Standortnachteile durch mehr Optionen für Onlinegewerbe und Telearbeit zu kompensieren
- Steigerung hochwertiger Wirtschaftsaktivitäten und Unternehmensgründungen speziell in relativ standortunabhängigen Branchenfeldern (z.B. Onlinedienste), gestützt auf verbesserte IT-Infrastruktur
- Steigerung der Attraktivität für Zuzüge jüngerer, qualifizierter Bevölkerungsgruppen bzw. junger Familien
- Erhalt und Sicherung der relativ soliden Situation öffentlicher Finanzen

2

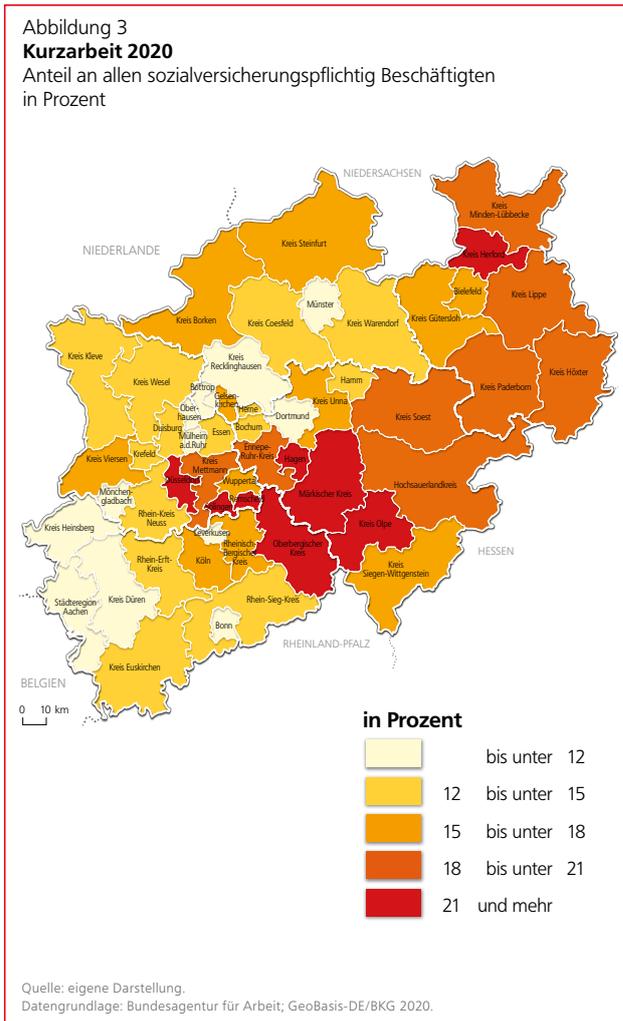
DIMENSIONEN DER UNGLEICHHEIT

2.1 PANDEMIE UND UNGLEICHHEIT

Im Mai 2021 sind gesellschaftliche Debatten um die Auswirkungen der Pandemie weiterhin stark von tagesaktuellen Neubewertungen eines wellenartigen Infektionsgeschehens geprägt. Zaghafte Versuche einer Krisenbewältigung, bei der auf den Schock des Virusausbruchs planbare Phasen der Reaktion, Anpassung und Neuorientierung organisiert werden konnten, wurden durch neue Mutationen und wiederaufkeimendes Infektionsgeschehen unterbrochen. Politik und Gesellschaft wurden so auf eine zermürende Art und Weise auf frühere Phasen zurückgeworfen. Soforthilfen der Bundesregierung konnten negative unmittelbare Auswirkungen in vielen Lebensbereichen abmildern. In der Kritik stehen allerdings Fragen der Verteilungs- und Zugangsgerechtigkeit von Maßnahmen, deren Kosten die Handlungsfähigkeit öffentlicher Haushalte in den kommenden Jahren schwer belasten werden. Viele Expert_innen gehen diesbezüglich von einer hohen Schuldengefährdung für kommunale Finanzen aus, die dringend benötigte Investitionen behindern wird (Raffer/Scheller 2021: 17ff.). Expertisen zu diesem Thema verweisen diesbezüglich auf Mehrbelastungen nordrhein-westfälischer Kommunen im Jahr 2020 gegenüber den Vorjahren von ca. 5 Milliarden Euro (Junkernheinrich 2020: 5).

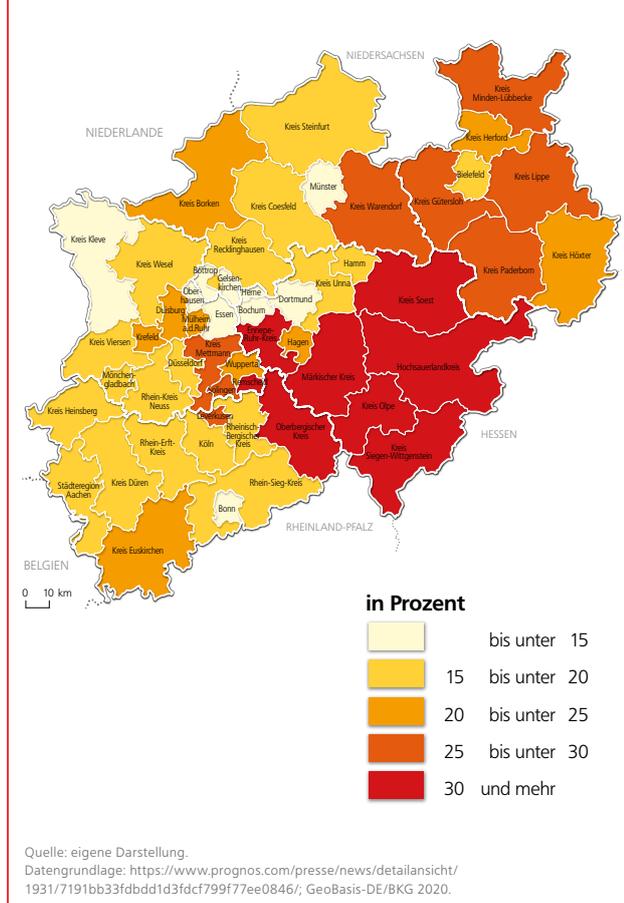
Die Einschnitte der Corona-Krise treffen soziale Schichten und wirtschaftliche Sektoren auf sehr ungleiche Art und Weise. So meldeten sich zu Krisenbeginn vor allem Personen aus dem Gastgewerbe, der Leiharbeitsbranche sowie der Reise- und Unterhaltungsbranche auffällig häufig arbeitslos (Sieglén et al. 2021: 60f.). Beispielhaft hierfür stehen aber auch die Auswirkungen von Schulschließungen auf ressourcenschwache Schüler_innen aus bildungsfernen Haushalten, die in großer Anzahl Rückstände eines Schuljahres aufholen müssen und erheblichen psychosozialen Belastungen ausgesetzt sind (BMAS 2021: 154f.; Ravens-Sieberer et al. 2021: 8). Manche Wohnlagen mit Schwerpunkten in weniger verdichteten bzw. ländlichen Lagen waren und sind mit infrastrukturellen Herausforderungen konfrontiert, etwa einer nicht flächendeckenden Verfügbarkeit eines leistungsfähigen Internetanschlusses für Home-schooling oder Homeoffice. In verdichteten Wohnlagen dagegen fehlen ausreichende Erholungs- und Nahversorgungsmöglichkeiten für eine plötzlich gestiegene Nachfrage nach entsprechenden Angeboten.

Zwei ausgewählte Karten illustrieren für den Themenbereich *Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, wie Auswirkungen und Ri-



siken der Krise in Nordrhein-Westfalen räumlich variieren. Abbildung 3 zeigt den Anteil der gemeldeten Kurzarbeiter_innen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den nordrhein-westfälischen kreisfreien Städten und Landkreisen für die Zeit des Krisenbeginns im Frühjahr 2020. Noch nie in der Geschichte des Landes waren so viele Menschen in Kurzarbeit. Im April 2020 waren in Nordrhein-Westfalen 1,64 Millionen Arbeitsplätze in Einzelhandel, Verwaltung, Gastronomie, Großhandel und Gesundheitswesen angezeigt (Wawrzonkowski 2020: 7ff.). Die Karte liefert Anhaltspunkte dafür, wo vermehrt temporäre Unterstützungsleistungen zur Krisenbewältigung abgerufen wurden. Die höchsten Werte sind in der kreisfreien Stadt Hagen anzutreffen (25,3 Prozent), die einen vergleichs-

Abbildung 4
Krisenbetroffenheit 2020
 Anteil der Beschäftigten in Branchen mit hoher Krisenbetroffenheit in Prozent



weise hohen Anteil an Beschäftigten im produzierenden Gewerbe (26,7 Prozent) sowie Handel (24,2 Prozent) und Gastgewerbe aufweist. Im Märkischen Kreis (25,13 Prozent) und im Kreis Olpe (22,9 Prozent) sind ebenfalls überdurchschnittlich hohe Werte zu finden.

Die regionale Konzentration von Beschäftigten in einzelnen Wirtschaftszweigen mit Konzentrationen in nordrhein-westfälischen Kommunen und Kreisen mag außerhalb von Krisenzeiten ein Standortvorteil für die Regionen sein, z. B. durch Kooperationen und Wissenstransfer zwischen hoch spezialisierten Unternehmen. In der Krise gelten allerdings Diversität und Vielfalt als wichtige Eckpunkte resilienter Arbeitsmärkte. Konzentrationen in anfälligen Wirtschaftszweigen führen dagegen zu entsprechend stärkerer Betroffenheit.

Abbildung 4 zeigt in diesem Zusammenhang eine Bewertung der Branchenbetroffenheit durch Lockdown-Maßnahmen in der Corona-Krise. Dargestellt ist der Anteil von Beschäftigten in Branchen mit hoher Betroffenheit, die das Prognos Institut für diesen Zweck aus den Wirtschaftszweigeklassifikationen der Bundesagentur für Arbeit definiert hat (Prognos 2020). Dazu gehören die Wirtschaftszweige Tourismus und Gastgewerbe, Kultur und Kreativwirtschaft, Metall- und Elektroindustrie sowie die Herstellung von Vorleistungen (Zulieferbetriebe). Der Landkreis Olpe (47,1 Prozent), der Märkische Kreis (45,1 Prozent), der Kreis Siegen-Wittgenstein (35,6 Prozent), der

Oberbergische Kreis (34,9 Prozent), der Hochsauerlandkreis (34,9 Prozent) und der Kreis Soest (30,8 Prozent) im östlichen Nordrhein-Westfalen zeigen eine hohe Krisenbetroffenheit auf dem Arbeitsmarkt. Auch die Wirtschaftsstruktur der Stadt Remscheid und des Ennepe-Ruhr-Kreises sind durch Branchen mit hoher Krisenbetroffenheit gekennzeichnet.

Auch wenn sich Sektoren wie die Metall- und Elektrobranche bislang als robust gezeigt und sich manche Wirtschaftszweige wie die Automobilzulieferindustrie in Südwestfalen und im Sauerland gut erholt haben, wird sich regionale Wirtschaftspolitik künftig verstärkt mit der Krisenresilienz von Arbeitsmarktstrukturen beschäftigen müssen. Große Hoffnung wird dabei in ortsungebundene Tätigkeiten gesetzt, die einer Vielzahl von Arbeitssuchenden neue Möglichkeiten der Beschäftigung im Homeoffice eröffnen. Die vielfach beschriebene Katalysatorwirkung, die die Corona-Krise für innovative digitale Geschäftsmodelle auch im weniger verdichteten bzw. ländlichen Raum darstellt, ist allerdings auch im Hinblick auf gesamtgesellschaftliche Herausforderungen zu diskutieren. So zeigte die Krise, dass beim Wegbrechen von Aufträgen flexible Arbeitsarrangements sehr viel unmittelbarer zur Disposition stehen können als tariflich abgesicherte Anstellungen, selbstständig Beschäftigte sind sehr viel häufiger von Einkommensverlust und Insolvenz bedroht. Zudem erfahren Haushalte mit Betreuungsverpflichtungen für Angehörige erheblichen psychosozialen Stress durch Doppelbelastungen, wenn gleichzeitig digital gearbeitet werden soll. Die Erfahrungen des Homeschoolings haben auch gezeigt, dass die digitale Infrastruktur als Voraussetzung für einen funktionierenden Schulunterricht noch sehr viel schneller ausgebaut und von weiteren bildungspolitischen Maßnahmen flankiert werden muss. Weiterhin entstehen in manchen Wohnlagen neue Versorgungsgengpässe, wenn eine Vielzahl von Beschäftigten im Homeoffice plötzlich Angebote im unmittelbaren Wohnumfeld sehr viel stärker nachfragt als zuvor. Die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen sind allerdings begrenzt. So ist bislang unklar, inwiefern die Vielzahl an Mehrausgaben für die unmittelbare Krisenbewältigung Auswirkungen auf langfristige Investitionen haben wird und inwiefern krisenbedingte Sofortmaßnahmen von Bundes- und Landeshäushalten kommunale Haushalte auch längerfristig entlasten helfen (siehe auch Abschnitt „Staatliches Handeln und Partizipation“ in diesem Bericht).

Die Krisendynamik des weltweiten Ausbruchs von SARS-CoV-2 beeinflusst somit bestehende Ungleichheiten sehr unmittelbar. Sozial- und Strukturpolitik wird Lebensverhältnisse und -chancen künftig noch sehr viel stärker mit einem stetig zu aktualisierenden Verständnis für Krisengefahren erfassen müssen. Aber auch längerfristige Anpassungsanforderungen unterliegen ungleichen Voraussetzungen, zum Beispiel im Hinblick auf naturräumliche Spezifika in der Klimaanpassung und den Chancen der digitalen Transformation. Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse bedarf deshalb zielgruppenspezifischer und räumlich koordinierter Maßnahmenbündel. Gleichzeitig birgt der Verständigungsprozess über geeignete Maßnahmen in Zeiten der Unsicherheit die Gefahr, dass fehlende Orientierung im Aufzeigen von Handlungsmöglichkeiten zum gesellschaftlichen Problem wird. Die schärfer werdenden Debatten um die richtigen Maßnahmen im Umgang mit der Krise zeigen

jetzt schon, dass sich Politik und Gesellschaft auf zunehmend fragmentierte Positionen einstellen müssen (Iskan 2020).

In Anbetracht der Krise erweist sich politische Handlungsfähigkeit dabei bislang weniger als Ergebnis internationaler oder zwischenstaatlicher Kooperation, sondern ist eher durch eine Rückbesinnung auf nationalstaatliche Souveränität und lokale Entscheidungskompetenzen geprägt. Gerade im föderalen System Deutschlands sind die unterschiedlichen Erfahrungen mit Maßnahmen im Abgleich mit dem lokalen Infektionsgeschehen hilfreich. Die Ausbreitungsmöglichkeiten des Virus können so von Ländern und ihren Kommunen anlassbezogen und mit Blick auf sozioökonomische Auswirkungen bekämpft werden. Im Umkehrschluss bleibt jedoch fraglich, ob eine durch die Krise ausgebremste internationale Politik die Bekämpfung globaler Krisen, wie Klimawandel, Flüchtlingsmigration oder Unterbrechung globaler Wertschöpfungsketten, wieder aufnehmen kann, ohne sozioökonomische Ungleichheiten weiter zu verfestigen oder zu verschärfen (Kunzmann 2021: 10f.). Handlungsoptionen und Entscheidungsprozesse in der Krisenbewältigung sind somit nicht nur abhängig von den räumlichen und gesellschaftlichen Lebensverhältnissen in Deutschland. Sie sind eingebettet in internationale Kontexte, deren Dynamik für sozial- und strukturpolitische Maßnahmen zu berücksichtigen ist (Brand 2020).

Ein wissensbasiertes Verständnis bestehender räumlicher Ungleichgewichte ist die Voraussetzung, um entsprechende Konzepte für die Zukunft zu entwickeln. Die nachfolgenden Aus-

führungen werden deshalb im Text immer wieder erste Hinweise liefern, inwiefern pandemiebedingte Krisenauswirkungen die aufgezeigten sozioökonomischen Disparitäten in Nordrhein-Westfalen beeinflussen.

2.2 ARBEITSMARKT UND BESCHÄFTIGUNG

Die Arbeitsmärkte und die Beschäftigungsstruktur spielen für die Zukunftsfähigkeit der regionalen Wirtschaft eine entscheidende Rolle. Der zunehmenden Polarisierung der Arbeitsmärkte zwischen hoch bezahlten Beschäftigten der Wissensindustrie und einem großen Anteil von Menschen in wirtschaftlich prekären Verhältnissen gilt es entgegenzuwirken. Einkommen aus Erwerbstätigkeit zu erzielen ist daher eine zentrale und entscheidende Bedingung für soziale Teilhabe, die Realisierung eigener Lebensentwürfe und die Vermeidung von Altersarmut. Dabei können neben der wirtschaftlichen Leistung einer Region (*Bruttoinlandsprodukt je Einwohner_in*) insbesondere die grundsätzliche Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen (*Beschäftigungsquote am Arbeitsplatz*) aber auch die *hochqualifizierten Beschäftigten* als wichtige Ressource im interregionalen Wettbewerb um innovative und wachstumsstarke Unternehmen für die Analyse ökonomischer Disparitäten herangezogen werden. Inwieweit die zunehmende Nachfrage nach wissensintensiver Arbeit auf entsprechend hochqualifizierte Fachkräfte trifft und wie hochwertig und innovationsfähig die Regionalwirtschaft ist, wird durch den *Lokalisationsquotienten (LQ)* repräsentiert, der die regionalen

Tabelle 4
Schlüsselerkenntnisse im Themenfeld Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner_in	<ul style="list-style-type: none"> – hohe Produktivität in den Großstädten, aber auch in einigen weniger verdichteten Regionen mit einer gefestigten Unternehmensstruktur – Agglomerationsvorteile in Großstädten durch wissensintensive, hoch produktive und innovative Branchen – Zunahme des Gefälles zwischen produktiven und weniger produktiven Regionen
Beschäftigungsquote am Arbeitsplatz	<ul style="list-style-type: none"> – nahezu flächendeckender Anstieg der Beschäftigungsquote zwischen 2015 und 2019 – keine Zunahme der Disparitäten – im Mittel entwickeln sich die Mittelstädte dynamischer als die Kernstädte und Kleinstädte – hohe Beschäftigungsquoten in weniger verdichteten Regionen als Anzeichen für akuten Fachkräftemangel
Anteil hochqualifizierter Beschäftigter	<ul style="list-style-type: none"> – Konzentration von Zukunftsbranchen mit hoher Wissensintensität und Innovationskraft in Agglomerationsräumen – Zunahme der Disparitäten zwischen städtischen und weniger verdichteten Regionen – zunehmende Polarisierung der Arbeitsmärkte zwischen hoch bezahlten Beschäftigten der Wissensindustrie und einem hohen Anteil von Menschen in wirtschaftlich prekären Verhältnissen – Regionen abseits der Großstadtreionen fallen in der Versorgung mit gut bezahlten und zukunftssicheren Arbeitsstellen zurück – Maßnahmen zur Ansiedlung von Forschungs- und Innovationsförderung in Klein- und Mittelstädten könnten den Trend etwas abschwächen
Lokalisationsquotient	<ul style="list-style-type: none"> – primärer Sektor, produzierendes Gewerbe und Baugewerbe in weniger verdichteten Regionen überrepräsentiert, gleichzeitig Defizite im (höherwertigen) Dienstleistungsbereich – differenzierte städtische Spezialisierungsprofile – einzelne regionale Defizite in der grundlegenden Versorgungsfunktion
Anteil der Pendelnden mit einem Arbeitsweg von 50 km	<ul style="list-style-type: none"> – Großstädte – speziell die Städte im Rheinland, aber auch Aachen oder Münster – zeichnen sich durch eine sehr gute Erreichbarkeit der Arbeitsplätze aus – Anstieg langer Pendelwege in Großstädten und suburbanen Beschäftigungszentren – zunehmende Telearbeit führt zu flexiblerem und geringerem Pendelverkehr – Trend zu immer längeren Pendelwegen

defizitären Wirtschaftsaktivitäten aufdeckt. Neben den Beschäftigungsmöglichkeiten und ihrer Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit hat die Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort nicht unerheblichen Einfluss auf die Lebensqualität der Beschäftigten. Überdurchschnittlich lange Arbeitswege (*Anteil der Pendelnden mit einem Arbeitsweg von 50 Kilometer*) sind darüber hinaus ein Zeichen für ein räumliches Ungleichgewicht zwischen dem Angebot an Arbeitsplätzen und entsprechend qualifizierten Arbeitskräften. Tabelle 4 zeigt die wesentlichen Erkenntnisse dieses Abschnitts in der Übersicht.

BRUTTOINLANDSPRODUKT

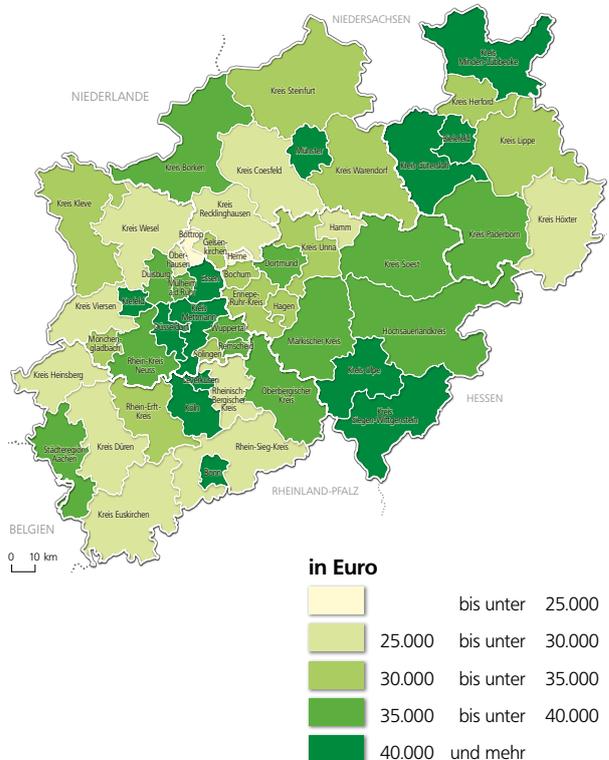
Aussagekraft des Indikators

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) misst die wirtschaftliche Leistung einer Region, der Indikator gilt als wichtige *output- und outcome-orientierte* Kenngröße wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Es drückt den Wert aller dort hergestellten Waren und Dienstleistungen aus. In Deutschland werden Daten zum BIP nicht unterhalb der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte veröffentlicht. Um eine vergleichbare Basis für die unterschiedlich großen Kreise zu schaffen, wird das BIP (Kaufkraftparität) hier in Euro je Einwohner_in für das Jahr 2018 dargestellt. Das BIP pro Einwohner_in ist somit ein wichtiger Wohlstandsindikator, der die regionale Wirtschaftsleistung je Einwohner_in für eine Stadt oder einen Kreis angibt. Zur besseren Vergleichbarkeit zwischen weniger verdichteten bzw. ländlichen und städtischen Regionen wird es pro Kopf angegeben, auch wenn das BIP nicht immer am tatsächlichen Sitz der Produktion eines Unternehmens verbucht wird. Dies trifft zum Beispiel auf Unternehmen mit Haupt- und Nebensitzen zu. Dennoch gibt das regional differenzierte BIP je Einwohner_in eine recht zuverlässige Auskunft über die räumliche Verteilung des Wohlstands und die regionalen Produktivitätsunterschiede.

Agglomerationsvorteile der Großstädte

Nordrhein-Westfalen ist von erheblichen räumlichen Disparitäten der Wirtschaftskraft geprägt, hat aber in jüngerer Vergangenheit ein bemerkenswertes Wirtschaftswachstum erlebt. Zwischen 2013 und 2019 stieg das BIP von rund 33.841 Euro auf 39.678 Euro je Einwohner_in. Bundesweit liegt Nordrhein-Westfalen damit auf dem siebten Platz, aber unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt von 41.358 Euro je Einwohner_in. Die Karte in Abbildung 5 zeigt die räumlichen Unterschiede hinsichtlich der Wirtschaftskraft je Einwohner_in. Die Wertspanne reicht von 22.740 Euro je Einwohner_in in Bottrop bis 81.563 Euro je Einwohner_in in Düsseldorf. Das zweithöchste BIP je Einwohner_in erreicht Bonn, gefolgt von Köln, Münster, Leverkusen und Gütersloh. Die hohen Werte in den Großstädten Düsseldorf, Köln und Münster begründen sich dadurch, dass dort zahlreiche Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister sowie Großbetriebe mit hoher Kapitalausstattung konzentriert sind. In Gütersloh sind die bekannten Unternehmen Bertelsmann, Miele oder Avato angesiedelt. Die dargestellten Disparitäten verdeutlichen einerseits die Agglomerationsvorteile der Großstädte. Insbesondere wissensinten-

Abbildung 5
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner_in 2018
in Euro

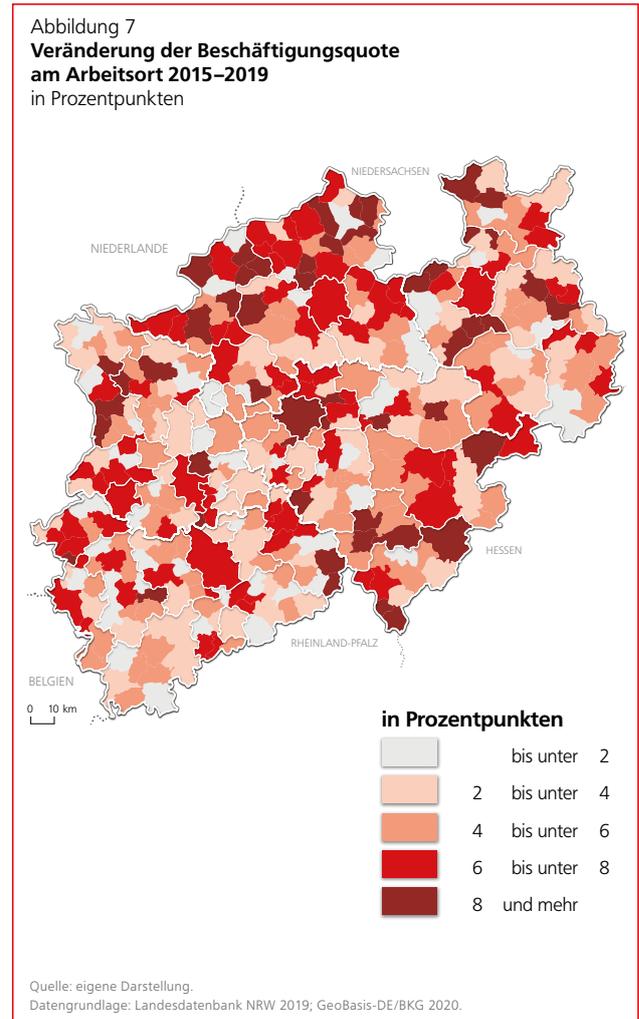
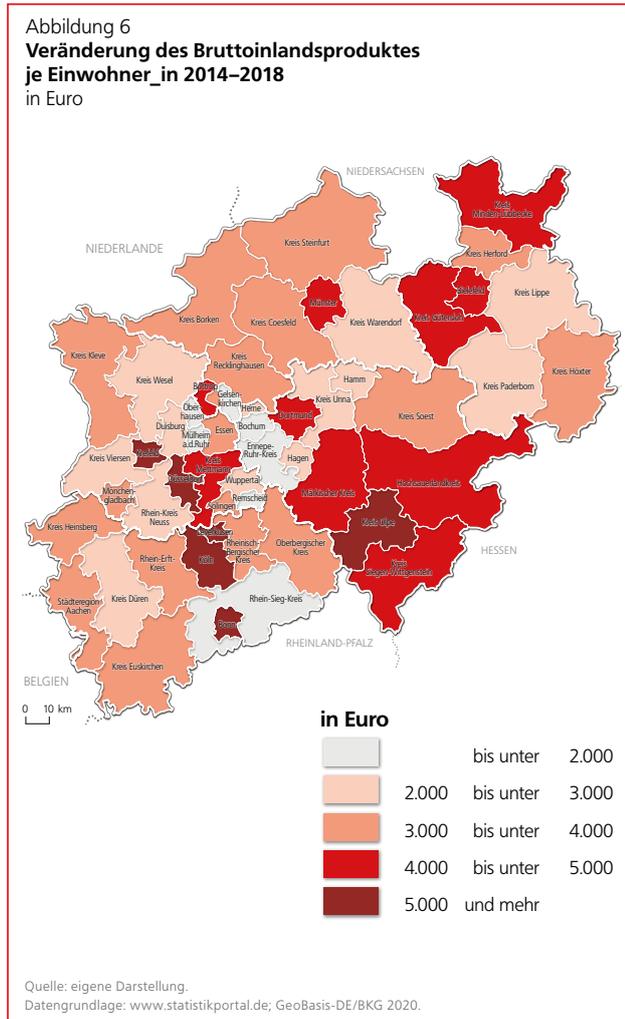


Quelle: eigene Darstellung.
Datengrundlage: www.statistikportal.de; GeoBasis-DE/BKG 2020.

sive, hoch produktive und innovative Branchen profitieren von räumlicher Nähe und regionalen Netzwerken. Sie neigen deshalb zur starken Konzentration innerhalb von Ballungsgebieten (Volgmann/Münter 2018).

Ungleichgewichte bei der Produktivität in weniger verdichteten Regionen

Andererseits finden sich regionale Konzentrationen überdurchschnittlicher Werte in Südwestfalen mit dem Kreis Olpe, Siegen-Wittgenstein, dem Hochsauerlandkreis und dem Märkischen Kreis. Hier liegt das BIP je Einwohner_in zum Teil über dem Landesdurchschnitt. Diese Region ist vor allem bekannt dafür, dass dort Unternehmen aus dem Bereich Herstellung von Metallerzeugnissen angesiedelt sind. Weitere Schwerpunkte liegen im Bereich Maschinenbau, Metall- und Kunststoffverarbeitung. Die regionale Wirtschaftsstruktur ist hier geprägt von mittelständischen familiengeführten Industrieunternehmen, was auch den hohen Anteil der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe erklärt. Die weniger verdichteten bzw. ländlichen Gebiete in Ostwestfalen-Lippe oder im Münsterland weisen ein geringeres BIP je Einwohner_in auf, wobei hier kleine und mittelständische Unternehmen dominieren. Kreise entlang der belgischen und niederländischen Grenze sowie entlang der niedersächsischen und hessischen Grenze verzeichnen relativ niedrige Werte (mehr als zehn Prozent unter dem NRW-Durchschnitt).



Zunahme der Disparitäten

Abbildung 6 zeigt die Veränderung des BIP pro Kopf zwischen 2014 und 2018. Deutlich wird, dass das Gefälle zwischen den wohlhabenden und weniger wohlhabenden nordrhein-westfälischen Städten und Kreisen zunimmt. Das BIP je Einwohner_in nimmt in Bonn, Leverkusen, Düsseldorf oder Krefeld um ein Vielfaches zu, während der Rhein-Sieg-Kreis oder Oberhausen stagnieren und die Städte im Ruhrgebiet nur geringe Zuwächse verzeichnen.

BESCHÄFTIGUNGSQUOTE

Aussagekraft des Indikators

Die Beschäftigungsquote gibt Auskunft über die Fähigkeit eines Arbeitsmarktes, Personen im erwerbsfähigen Alter erfolgreich Angebote zu machen. Der Indikator ist im Hinblick auf die passfähige Qualifikation von Arbeitskräften *output- und outcome-orientiert*, zeigt aber auch soziale Normen der Arbeit an, z. B. im Hinblick auf Erwerbsbeteiligung von Frauen. Die Datenquelle zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten beinhaltet leider keine Informationen zu geringfügig Beschäftigten, Beamt_innen, Selbstständigen, mithelfenden Familienangehörigen und Berufs- und Zeitsoldat_innen. Im Jahr 2019 sind nach dem Arbeitsortprinzip (Beschäftigte am Wohnort)

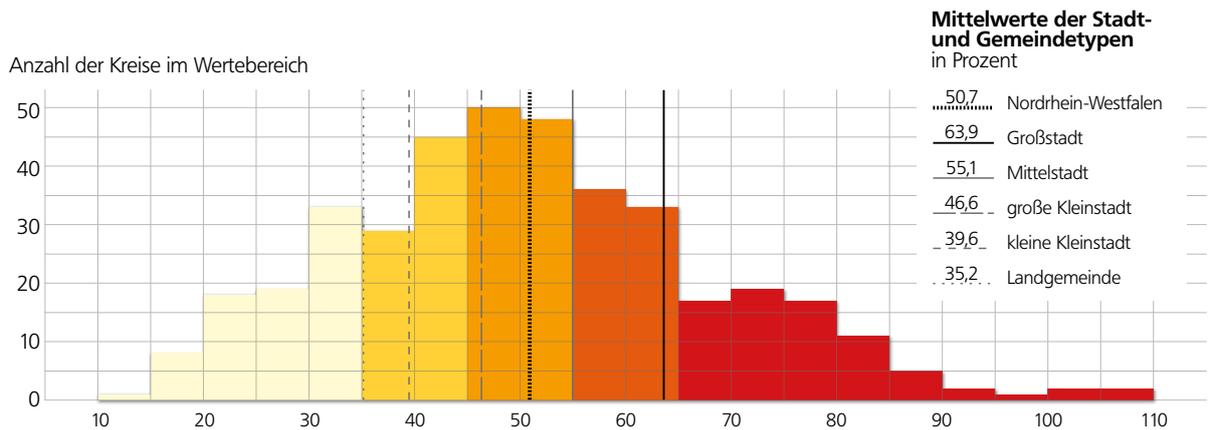
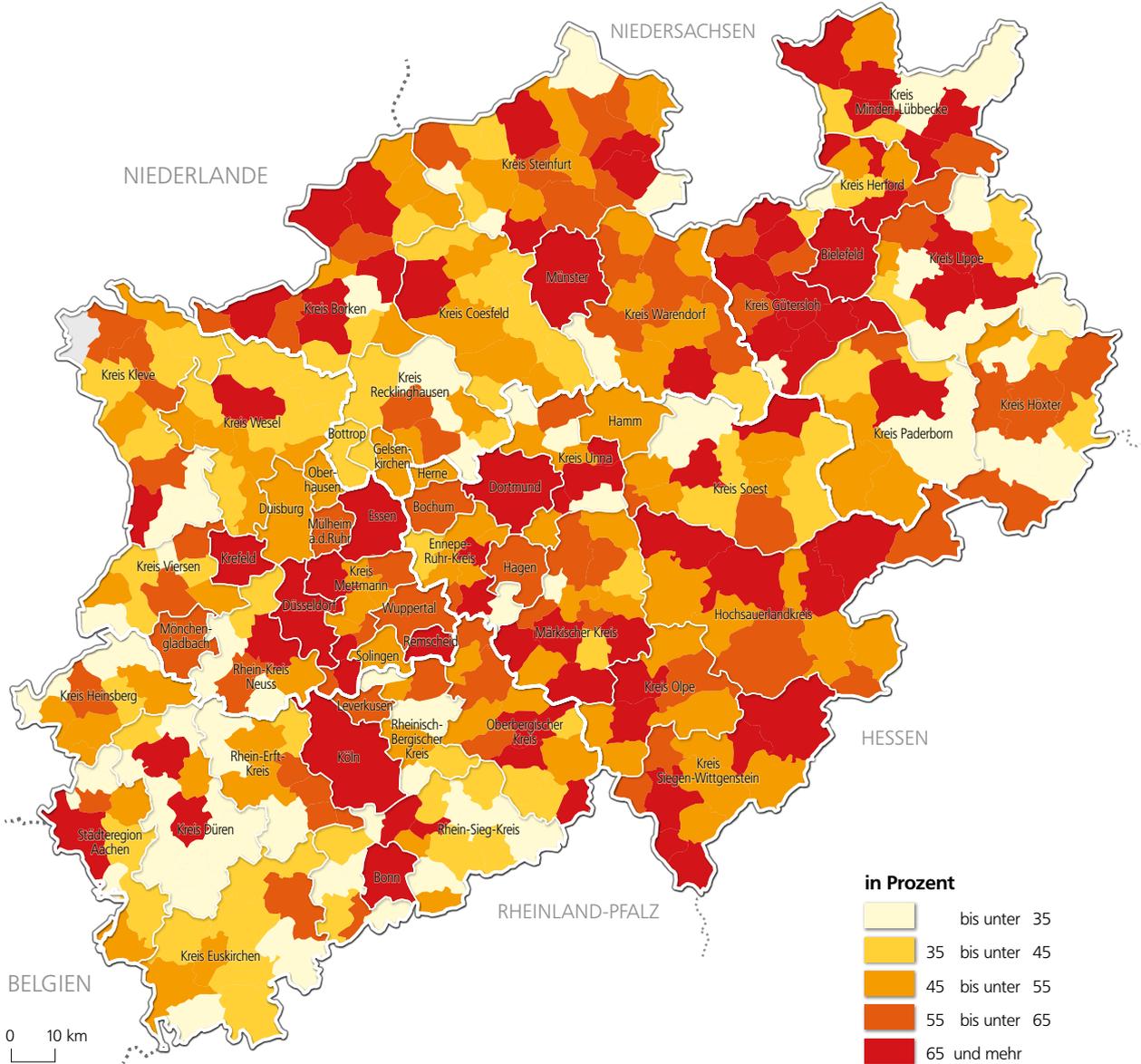
etwa 75 Prozent aller Erwerbstätigen sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen. Daher sind die Beschäftigungsquoten in größeren Universitäts- und Verwaltungsstädten nicht selten unterdurchschnittlich.

Flächendeckender Anstieg der Beschäftigungsquote

Nordrhein-Westfalen hat wie Gesamtdeutschland in jüngerer Vergangenheit einen bemerkenswerten Beschäftigungsboom erlebt. Zwischen 2015 und 2019 stieg die Beschäftigungsquote in Nordrhein-Westfalen um 8,9 Prozentpunkte. Damit lag sie etwas höher als die Entwicklung der Beschäftigungsquote im Bundesdurchschnitt mit 8,6 Prozentpunkten. Dies zeigt sich auch im Anstieg der Beschäftigungsquoten in nahezu allen kreisfreien Städten und Kreisen. Aus der Dynamikkarte (Abbildung 7) ist ersichtlich, dass es innerhalb Nordrhein-Westfalens zwischen 2015 und 2019 nicht zu einer übermäßigen Zunahme an Disparitäten bei den Beschäftigungsquoten gekommen ist. Zwar konnten einige Gemeinden, wie Dortmund (+8,2 Prozentpunkte) und Düsseldorf (+7,5 Prozentpunkte), mit hohem Ausgangsniveau deutlich zulegen. Dennoch erweisen sich auf der anderen Seite mit Verl (+21,8 Prozentpunkte) im Kreis Gütersloh, Morsbach (+17,4 Prozentpunkte) im Oberbergischen Kreis und Uedem (+15,7 Prozentpunkte) im Kreis Kleve auch kleinere Gemeinden als Orte überdurchschnittlicher Beschäftigungsentwicklung.

Abbildung 8
Beschäftigungsquote am Arbeitsort 2019
 Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am Arbeitsort
 an allen Einwohner_innen im erwerbsfähigen Alter
 in Prozent

NORDRHEIN-WESTFALEN



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Landesdatenbank NRW 2019; GeoBasis-DE/BKG 2020.

Keine Zunahme an Disparitäten

Die räumliche Verteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort zeigt kein eindeutiges Muster auf (Abbildung 8). Die Spannweite liegt zwischen 13 Prozent in Rheurdt (Kreis Kleve) und 109 Prozent⁴ in Holzwickede (Kreis Unna). Besonders hohe Beschäftigungsquoten lassen sich in den weniger verdichteten Regionen im Sieger-, Sauerland und Ostwestfalen finden, aber auch in den Großstädten im Ruhrgebiet und Rheinland. Darüber hinaus stechen einige Umlandgemeinden in direkter Nähe zu Köln oder Düsseldorf, wie z. B. Troisdorf (66,2 Prozent) oder Langenfeld (87,4 Prozent) heraus. Diese haben sich auch zwischen 2015 und 2019 positiv entwickelt. Großstädte und insbesondere die Universitätsstädte zeichnen sich ebenfalls durch hohe Beschäftigungsquoten über dem Landesdurchschnitt von 50,7 Prozent aus, sind allerdings nicht ganz oben im Ranking zu finden.

Hohe Beschäftigungsquoten in weniger verdichteten Regionen als Anzeichen für Fachkräftemangel

Dies lässt sich durch die höhere Anzahl an Selbstständigen, Beamt_innen sowie Studierenden erklären, die nicht zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gezählt werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die hohen Beschäftigungsquoten im weniger verdichteten und ländlichen Raum auch als Anzeichen für akuten Fachkräftemangel gelesen werden können. In nahezu allen Regionen in Nordrhein-Westfalen gibt es Engpässe, geeignete Fachkräfte zu finden. In Südwestfalen ist die Anspannung am größten, vor allem Beschäftigte aus den Bereichen Fahrzeug-, Energie- und Elektrotechnik werden gesucht, was ein akutes wirtschaftliches Problem darstellt (Bundesagentur für Arbeit Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen 2020).

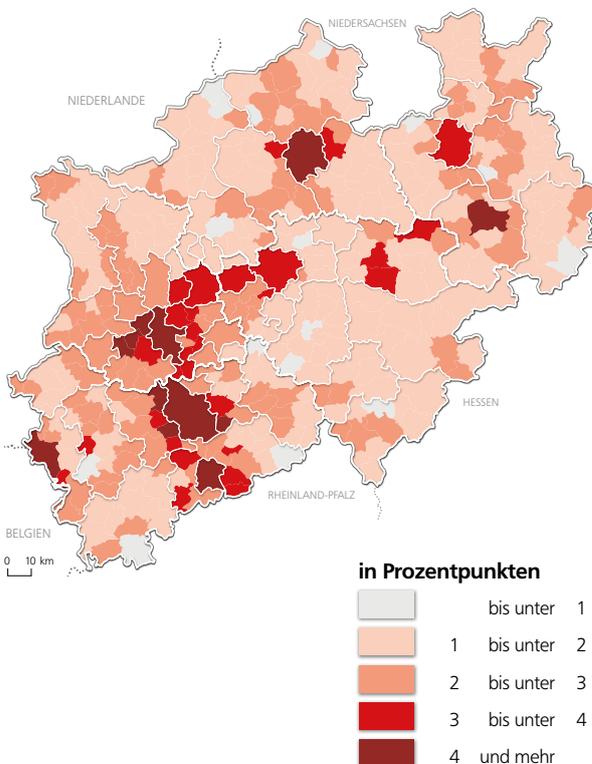
HOCHQUALIFIZIERTE BESCHÄFTIGTE

Aussagekraft des Indikators

Der Indikator drückt den Anteil hochqualifizierter Beschäftigung als Prozentsatz aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus und kann als *Outcome*-Indikator Aufschluss über die Wissensintensität und die Zukunftsfähigkeit der Wirtschaftsstruktur einer Region geben. Als hochqualifiziert gilt eine Person, die über einen Hochschulabschluss verfügt. Hochqualifizierte Fachkräfte gelten als wichtige Ressource im interregionalen Wettbewerb um innovative und wachstumsstarke Unternehmen. Der Anteil der Beschäftigten mit Hochschulabschluss an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort zeigt demnach, wie hochwertig und innovationsfähig die Regionalwirtschaft ist und inwieweit die zunehmende Nachfrage nach wissensintensiver Arbeit auf entsprechend hochqualifizierte Fachkräfte trifft. Allerdings hat der formale Bildungsgrad nur geringe Aussagekraft zur tatsächlichen Qualität der ausgeübten Tätigkeiten.

⁴ Der prozentuale Wert wird berechnet aus dem Verhältnis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort und den Einwohner_innen in einer Gemeinde. Wenn die Anzahl der Beschäftigten höher ist als die Zahl der Einwohner_innen, ergibt sich ein Wert größer 100 Prozent.

Abbildung 9
Veränderung des Anteils hochqualifiziert Beschäftigter
2015–2020
in Prozentpunkten



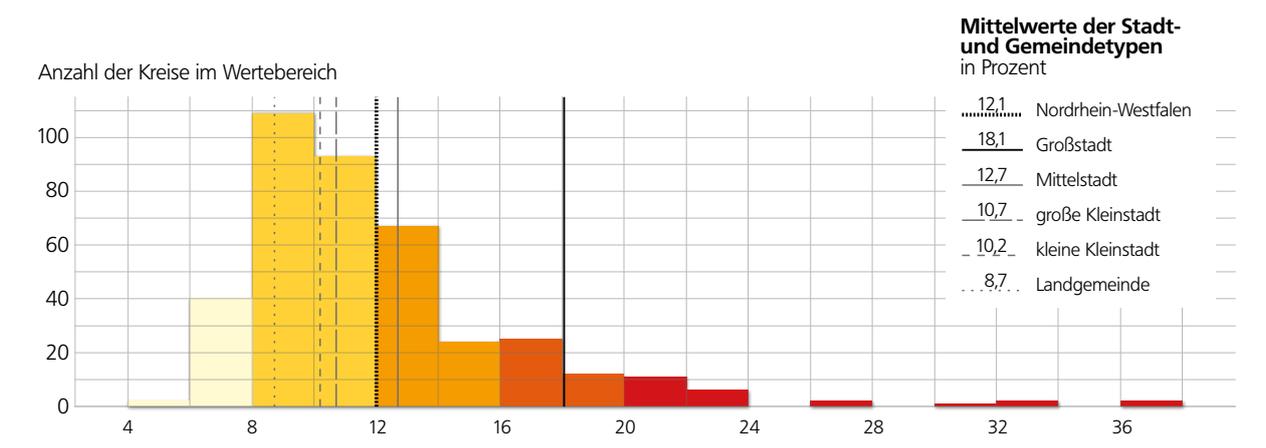
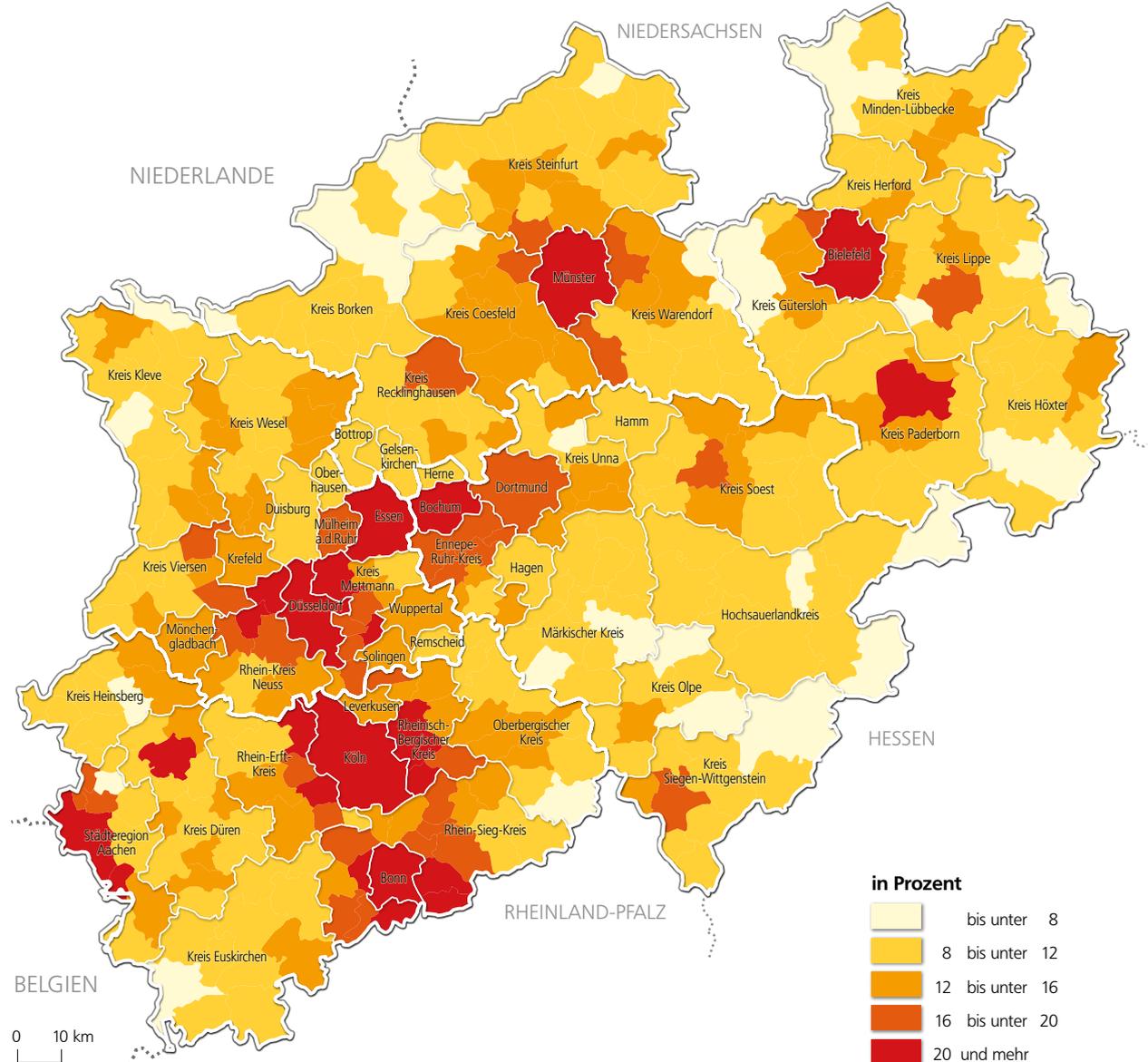
Quelle: eigene Darstellung.
Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit 2020; GeoBasis-DE/BKG 2020.

Großstädte sind Arbeitsmärkte der Hochqualifizierten

Zwischen 2015 und 2020 stieg der Anteil der Beschäftigten mit Hochschulabschluss in Nordrhein-Westfalen um drei Prozentpunkte auf rund 16,3 Prozent. Im gesamtdeutschen Vergleich liegt Nordrhein-Westfalen damit leicht unter dem Bundesdurchschnitt von 17,4 Prozent. Im landesweiten Vergleich zeigen sich allerdings deutliche Disparitäten in der hochqualifizierten Beschäftigung. Die Spannweite reicht von 5,61 Prozent in Augustdorf (Kreis Lippe) bis zu 36,24 Prozent in Bonn. Als Universitätsstandort, aber auch Standort wissensintensiver Dienstleistungen und Informations- und Kommunikationswirtschaft erreicht Bonn den höchsten Anteil. Die Abbildung 10 zeigt wenig überraschend eine erhöhte Konzentration von hochqualifizierten Beschäftigten in Großstädten und deren Umlandgemeinden für das Jahr 2020. Der akademische Arbeitsmarkt orientiert sich sehr stark an den Großstädten, was ein sehr starkes Stadt-Land-Gefälle zur Folge hat. Ein Blick auf die Mittelwerte der Stadt- und Gemeindetypen unterstreicht das räumliche Muster. Die Großstädte haben im Mittel einen Anteil von 18,1 Prozent, während die Mittelstädte nur 12,7 Prozent oder die Kleinstädte nur knapp über zehn Prozent auf sich vereinen. Wie bereits beim Produktivitätsindikator Bruttoinlandsprodukt, kommen hier die Agglomerationsvorteile im Rhein-Ruhr-Raum und in den Großstädten Aachen, Münster und Bielefeld voll zum Tragen. Wissensintensive Tätigkeiten profitieren in überproportionalem Maß von der räumlichen

Abbildung 10
Hochqualifiziert Beschäftigte 2019
 Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit akademischem Abschluss
 an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort
 in Prozent

NORDRHEIN-WESTFALEN



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit 2020; GeoBasis-DE/BKG 2020.

Nähe zu verwandten oder komplementären ökonomischen Tätigkeiten. Zudem neigen sie dazu, sich in den Großstädten zu konzentrieren, aber zunehmend auch suburbane Beschäftigungszentren im Umland auszubilden, was deutlich im Umland von Bonn oder Köln zu erkennen ist (Volgmann/Münter 2018). Darüber hinaus haben urbane Milieus eine große Anziehungskraft auf junge, kreative und hochqualifizierte Menschen und sind somit Hotspots der Wissensindustrie (Florida 2003). Ein weiterer Grund für die überproportional hohen Anteile hochqualifizierter Beschäftigter in Großstadregionen ist die Existenz von Universitäten. Dies spiegelt sich vor allem auch in den Werten der Universitätsstädte Aachen (26,15 Prozent) und Münster (32,33 Prozent) wider.

Zunahme der Disparitäten zwischen städtischen und weniger verdichteten Regionen

Zwischen 2015 und 2020 nahmen die Disparitäten zwischen den städtischen und weniger verdichteten Regionen in Nordrhein-Westfalen zu (Abbildung 9). Die Groß- und Universitätsstädte und deren suburbane Beschäftigungszentren konnten ihren Vorsprung weiter ausbauen. Den größten Zuwachs verzeichneten Düsseldorf (6,34 Prozentpunkte) und Köln (5,74 Prozentpunkte). Den weniger verdichteten und peripheren Gemeinden dürfte es auch in naher Zukunft schwerfallen, dieser Dynamik etwas entgegenzusetzen.

Forschungs- und Innovationsförderung in Klein- und Mittelstädten

Eine wichtige Aufgabe der Strukturpolitik wird darin bestehen, die peripheren und vom Strukturwandel betroffenen Regionen im Ruhrgebiet und in den weniger verdichteten Regionen Nordrhein-Westfalens zu stärken. Um ein zu starkes Zurückfallen zu verhindern und die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit dieser Regionen zu sichern, bietet sich die gezielte Ansiedlung bzw. Anwerbung von Forschungseinrichtungen und innovativen Unternehmen in Klein- und Mittelstädten abseits der großen Agglomerationsräume an. Obwohl sich die Sogwirkung der Großstadregionen damit nicht vollständig ausgleichen lässt, können kollaborative Ansätze mit einer starken Vernetzung der regionalen Akteur_innen sehr wohl zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung der peripheren Gebiete beitragen.

LOKALISATIONSQUOTIENT

Aussagekraft des Indikators

Der Lokalisationsquotient (LQ) zeigt, wie stark in einer Region einzelne Wirtschaftszweige bzw. Branchenfelder im Vergleich zur Situation im gesamten Bundesland über- oder unterrepräsentiert sind. So kann die Höhe des LQ einerseits auf besondere regionalökonomische Spezialisierungen hinweisen, andererseits auf regional defizitäre Wirtschaftsaktivitäten. Der Indikator ist *outcome-orientiert*. Der Quotient setzt den Beschäftigtenanteil eines Wirtschaftszweigs einer Region (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort) in Relation zum Beschäftigtenanteil desselben Wirtschaftszweigs im Land NRW insgesamt (wenn z. B. eine Branche in einer Region

vier Prozent der dort Beschäftigten umfasst, im Land NRW aber zwei Prozent, beträgt der LQ 2). Folglich ist ein Wirtschaftszweig bei einem LQ-Wert <1 in der Untersuchungsregion unterrepräsentiert, bei einem LQ-Wert >1 hingegen überrepräsentiert (Farhauer/Kröll 2009). Die statistische Basis der LQ-bezogenen Karte bilden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach 13 Wirtschaftsabschnitten (Bundesagentur für Arbeit 2021) für die Kreise und kreisfreien Städte. Um relevante und klare Aussagen gewinnen zu können, sind jene Wirtschaftsabschnitte für die LQ-Analyse in fünf Bereichen zusammengefasst worden: (1) Land- und Forstwirtschaft, Fischerei; (2) produzierendes Gewerbe; (3) Baugewerbe; (4) mittlere und einfache Dienstleistungen; (5) höherwertige Dienstleistungen.

Primärer Sektor, produzierendes Gewerbe und Baugewerbe in weniger verdichteten Regionen überrepräsentiert

Abbildung 11 stellt anhand der berechneten LQ-Werte der fünf Branchenfelder die Spezialisierungsprofile für alle Regionen NRWs dar. Hierbei zeigt jeweils im Diagramm der Strich den LQ-Wert 1 an, sodass die Über- und Unterrepräsentanz einzelner Wirtschaftsaktivitäten deutlich werden. Die Karte weist zum einen auf weniger verdichtete und ländlich geprägte Regionen hin, die teils erheblich auf Wirtschaftsaktivitäten des primären Sektors (Land- und Forstwirtschaft) spezialisiert sind; auffällig sind die hohen LQ-Werte jenes Sektors vor allem für die Kreise Kleve, Viersen, Borken, Coesfeld, Warendorf oder Soest. Oft sind in den weniger verdichteten und ländlichen Regionen auch produzierendes Gewerbe und/oder Baugewerbe etwas überdurchschnittlich vertreten. Im Gegenzug weisen diese Regionen jedoch relative Defizite in Dienstleistungsbereichen auf, wobei vor allem höherwertige Dienstleistungen deutlich unterrepräsentiert sind. Das produzierende Gewerbe ist besonders stark im Bergischen Städtedreieck und im Sieger- sowie Sauerland vertreten, bei auch dort erkennbaren Defiziten in allen Dienstleistungsbereichen.

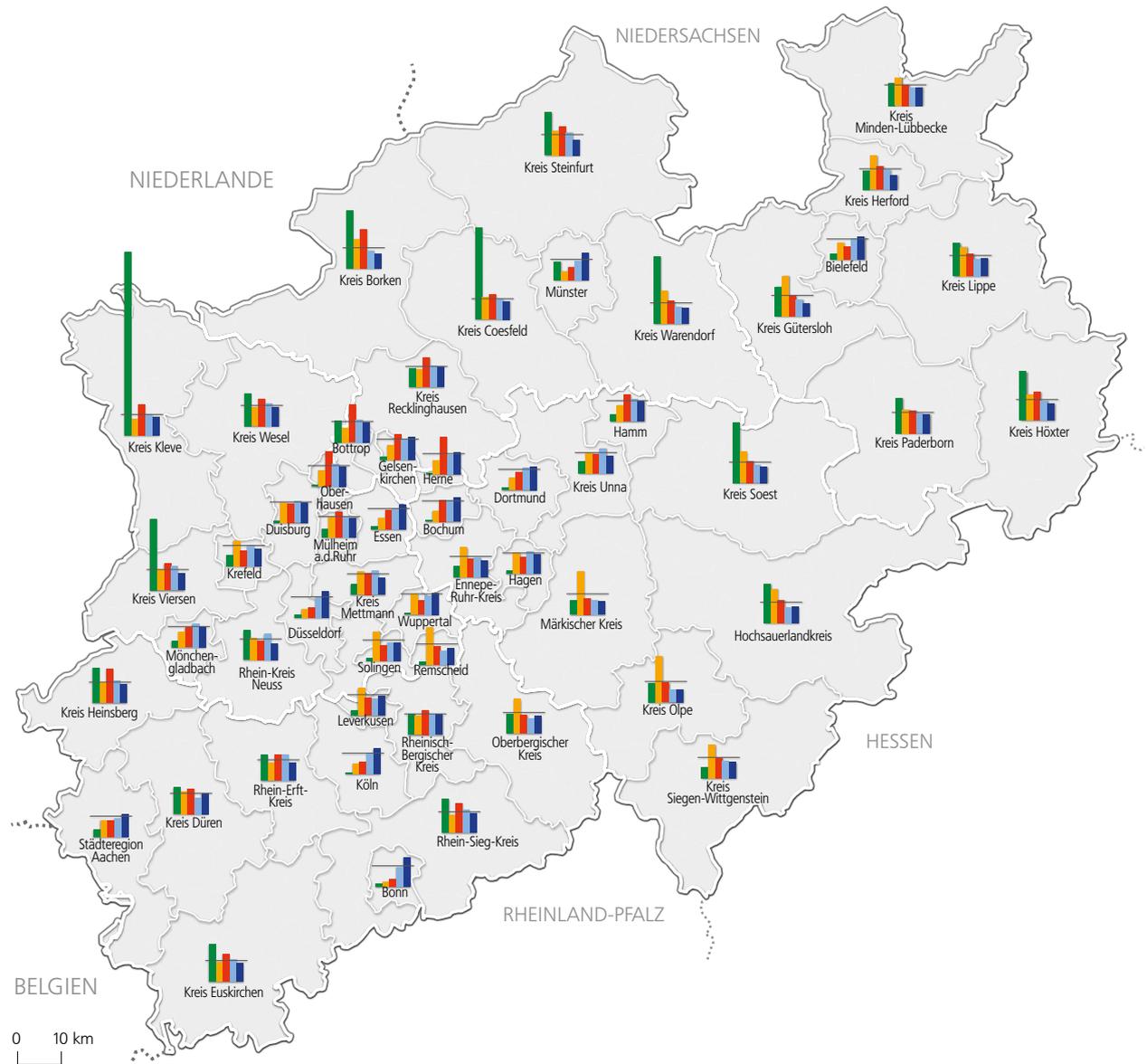
Eine Überrepräsentanz des Baugewerbes zeigt sich einerseits in weniger verdichteten und ländlichen Regionen vor allem im Norden und Westen NRWs. Andererseits sind auch nördliche Bereiche des Agglomerationsraums Ruhrgebiet darauf spezialisiert wie Oberhausen, Bottrop und Herne.

Differenzierte städtische Spezialisierungsprofile

Zum anderen verdeutlichen die dargestellten LQ-Werte typisch städtische Spezialisierungsprofile, die sich zudem zwischen verschiedenen Stadt- bzw. Agglomerationsräumen teils auch prägnant unterscheiden. Speziell die Großstädte Bonn, Köln, Düsseldorf, Dortmund oder Aachen sind durch eine relativ hohe Spezialisierung auf höherwertige Dienstleistungen gekennzeichnet, mit entsprechend geringer Repräsentanz der übrigen Wirtschaftsbereiche. Für weite Teile des Ruhrgebiets fällt eine Unterrepräsentanz des produzierenden Gewerbes auf, bei durchschnittlichem bis überdurchschnittlichem Besatz mit Dienstleistungen. Hierin manifestieren sich die Deindustrialisierung und der sektorale Strukturwandel dieses Agglomerationsraums.

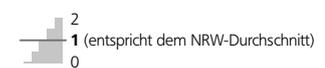
Abbildung 11
Lokalisationsquotient* der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in fünf Wirtschaftszweigen 2019

NORDRHEIN-WESTFALEN



Lokalisationsquotient* 2019

- Land- und Forstwirtschaft, Fischerei
- produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe
- Baugewerbe
- mittelwertige und einfache Dienstleistungen
 (Handel, Gastgewerbe, Verkehr, Grundstücks- und Wohnungswesen, Kunst, Unterhaltung, Erholung, private und haushaltsnahe Dienstleistungen usw.)
- höherwertige Dienstleistungen
 (Information und Kommunikation, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, freiberufliche, wissenschaftlich-technische Dienstleistungen, sonstige Dienstleistungen, öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Erziehung und Unterricht, Gesundheits- und Sozialwesen)



* Der Lokalisationsquotient (LQ) gibt Auskunft über die Bedeutung einer Branche in einer bestimmten Region. Entspricht der branchenspezifische Anteil der Beschäftigten in einer Region dem entsprechenden Anteil in Nordrhein-Westfalen, nimmt der LQ einen Wert von 1 an. Ein Wert größer als 1 bedeutet, dass die Branche in der Region ein überdurchschnittliches Beschäftigungsgewicht hat. Liegt der Wert unter 1, ist die Branche für die Region von vergleichsweise geringer Bedeutung.

Versorgungsfunktion mit regionalen Versorgungslücken

Die mittelwertigen und einfachen Dienstleistungen (z. B. Einzelhandel, Gastgewerbe, private und haushaltsnahe Dienstleistungen) sind aufgrund ihrer grundlegenden Versorgungsfunktion räumlich relativ breit bzw. ubiquitär vertreten. Doch weisen in einigen Fällen auffällig niedrige LQ-Werte auf regionale Versorgungslücken dieses Bereichs hin, etwa für den Märkischen Kreis, Oberbergischen Kreis, Hochsauerlandkreis und für Olpe.

PENDLER_INNEN MIT ARBEITSWEG 50 KILOMETER UND MEHR

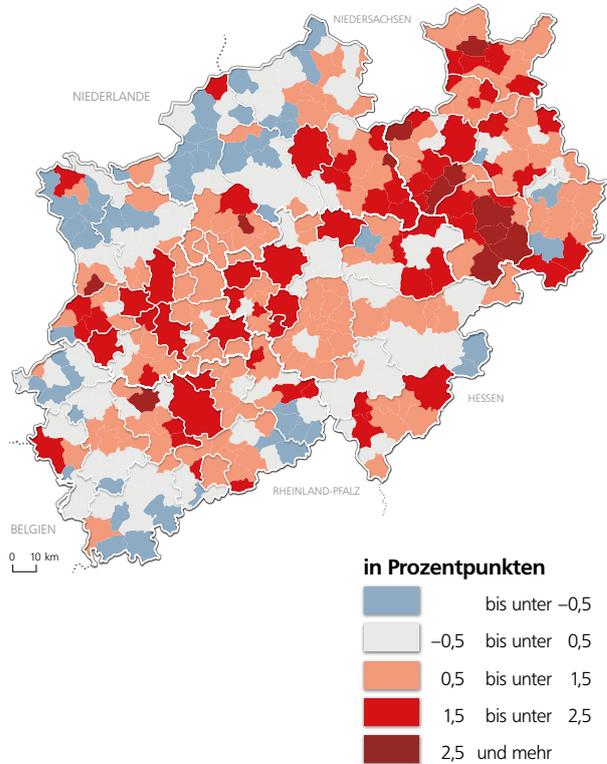
Aussagekraft des Indikators

Neben den Verdienstmöglichkeiten und der Zukunftsfähigkeit der Arbeit ist für die Lebensqualität der Beschäftigten die Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort nicht unerheblich. Lange Arbeitswege können zu einer erheblichen finanziellen und psychischen Mehrbelastung für die betroffenen Personen führen. Überdurchschnittlich lange Arbeitswege (Fernpendler_innen) sind darüber hinaus ein Zeichen für ein räumliches Ungleichgewicht zwischen dem Angebot an Arbeitsplätzen und entsprechend qualifizierten Arbeitskräften. Der Indikator ist demzufolge *outcome-orientiert*. Pendeldistanzen lassen sich allerdings aus verfügbaren amtlichen Daten nur annäherungsweise ermitteln. Die ermittelten Distanzen basieren auf der vereinfachenden Annahme, dass Pendelnde unabhängig vom Verkehrsmittel in etwa ähnliche Distanzen wie auf dem Straßenverkehrsnetz zu überwinden haben. Weiterhin sind Beschäftigte, die innerhalb eines Gemeindegebiets pendeln (Binnenpendler_innen), nicht enthalten und Behinderungen wie Stau und Verspätungen können die hier angegebenen Pendelzeiten beeinträchtigen. Dennoch gibt der prozentuale Anteil der Pendelnden mit einem Arbeitsweg von 50 Kilometer und mehr an den Beschäftigten am Wohnort hinreichend genauen Aufschluss darüber, inwieweit die erwerbstätige regionale Bevölkerung von Mehrbelastungen durch lange Pendelzeiten betroffen ist.

Gute Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen

Der Anteil der Pendelnden mit einem Arbeitsweg von 50 Kilometer und mehr liegt in Nordrhein-Westfalen bei 9,7 Prozent, also leicht unter dem bundesdeutschen Anteil von 10,7 Prozent. Trotz der großen Spannweite der Langstreckenpendelanteile von 4,4 Prozent in Plettenberg (Märkischer Kreis) bis 26,4 Prozent in Blankenheim (Kreis Euskirchen) deutet die Karte in Abbildung 14 grundsätzlich auf eine gute Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen in Nordrhein-Westfalen hin. In vielen Regionen liegt der Anteil an Langstreckenpendler_innen unter zehn Prozent für das Jahr 2017. Erwartungsgemäß trifft dies insbesondere auf den größten Ballungsraum in Deutschland, die Rhein-Ruhr-Region, zu. Hier sind mehrere Großstädte auf relativ engem Raum durch Pendlerverflechtungen miteinander verwoben. Dadurch, dass mehrere Zentren in unmittelbarer Nähe zueinander liegen, finden sich hier Orte mit sehr großen Pendeldistanzen vergleichsweise selten.

Abbildung 12
Veränderung der Quote der Pendelnden 2007–2017
in Prozentpunkten



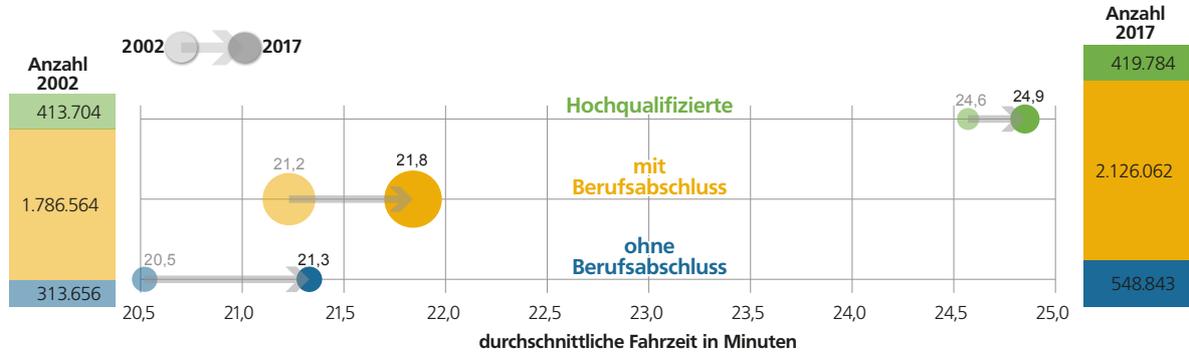
Quelle: eigene Darstellung.
Datengrundlage: INKAR: Pendlermatrizen der Bundesagentur für Arbeit 2017;
GeoBasis-DE/BKG 2020.

In Städten wie Münster (14 Prozent) und Aachen (13,6 Prozent), aber auch in Randlagen des Ruhrgebiets wie in Dortmund (12,5 Prozent) finden sich überdurchschnittliche Werte. Die realen Pendelzeiten könnten hier allerdings durch erhöhtes Stauaufkommen deutlich beeinträchtigt sein. So lag Düsseldorf mit 50 Stautunden pro Fahrer_in im Jahr 2019 auf Platz drei im Stauranking deutscher Großstädte nach München mit 87 Stunden und Berlin mit 66 Stunden (INRIX 2019).

Anstieg langer Pendelwege in Großstädten und suburbanen Beschäftigungszentren

Hohe Anteile von Langstreckenpendler_innen lassen sich in weiten Teilen des Niederrheins, des westlichen Münsterlands und in der Eifel feststellen. Interessant sind die geringeren Anteile für Ostwestfalen um Bielefeld und das Siegerland. Die Entwicklung der Anteile der Langstreckenpendler_innen zwischen 2007 und 2017 in Abbildung 12 zeigt, dass ein eindeutiger Trend zu längeren Pendeldistanzen zu erkennen ist. Für Nordrhein-Westfalen liegt dieser im Mittel bei +1,6 Prozentpunkten und für die Großstädte bei +1,5 Prozentpunkten. Während der Anteil in den peripheren Regionen tendenziell eher sinkt, verzeichnen insbesondere die Gemeinden des Rhein-Ruhr-Raums, aber auch die Gemeinden ist Ostwestfalen-Lippe einen Anstieg (siehe Abbildung 12). Ein Grund dafür ist der Umstand, dass hochqualifizierte Beschäftigte im Durchschnitt deutlich längere Arbeitswege nicht nur in die Kern-

Abbildung 13
Entwicklung der Pendelzeiten nach Qualifikation in Nordrhein-Westfalen 2002–2017



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit.

städte, sondern auch in suburbane Beschäftigungszentren zurücklegen. Das vermehrte Pendeln findet daher nicht nur vom Land in die Stadt statt, sondern auch zwischen städtischen und weniger verdichteten bzw. ländlichen Regionen (Dauth/Haller 2018).

Trend zu längeren Pendelwegen

Abbildung 13 zeigt diesbezüglich eine Sonderauswertung der Berufswege aus Daten der Bundesagentur für Arbeit für Nordrhein-Westfalen. Die Grafik zeigt den Anstieg der Pendelnden insgesamt in gestapelten Säulen links für das Jahr 2002 und rechts für das Jahr 2017, mit einer farblichen Differenzierung der Qualifikationen der Pendelnden. In der Mitte der Grafik ist die Veränderung der (hypothetischen) Reisezeiten zwischen Wohnort und Arbeitsort je Qualifikation aufgetragen. So hatten z. B. die nordrhein-westfälischen Beschäftigten mit Berufsabschluss (gelb) 2002 durchschnittlich noch 21,2 Minuten Reisezeit zurückzulegen, im Jahr 2017 waren es 21,8 Minuten. Für Beschäftigte ohne Berufsabschluss liegt dieser Wert darunter (2017: 21,33 Minuten), für hochqualifizierte Beschäftigte deutlich darüber (2017: 24,9 Minuten).

Ein Anstieg der Bevölkerung mit hohem Bildungsabschluss bewirkt also auch einen Anstieg des Anteils der Langstreckenpendler_innen. Allerdings ist auch festzustellen, dass die durchschnittliche Pendelzeit der Beschäftigten ohne Hochschulabschluss in der Vergangenheit ebenfalls stark angestiegen ist. Die dargestellten Entwicklungen sind vor dem Hintergrund eines deutschlandweiten Trends zu immer längeren Pendelstrecken zu betrachten (Dauth/Haller 2018). Aufgrund der steigenden Mieten in den Großstädten ist zu erwarten, dass viele und vor allem einkommensschwächere Beschäftigte ihren Wohnort zukünftig vermehrt in günstigeren Vororten wählen werden. Dies dürfte den Trend zu längeren Pendelstrecken weiter verstärken.

Zukünftiges Pendelverhalten

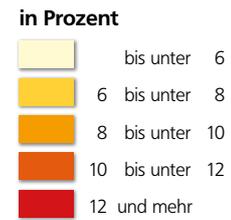
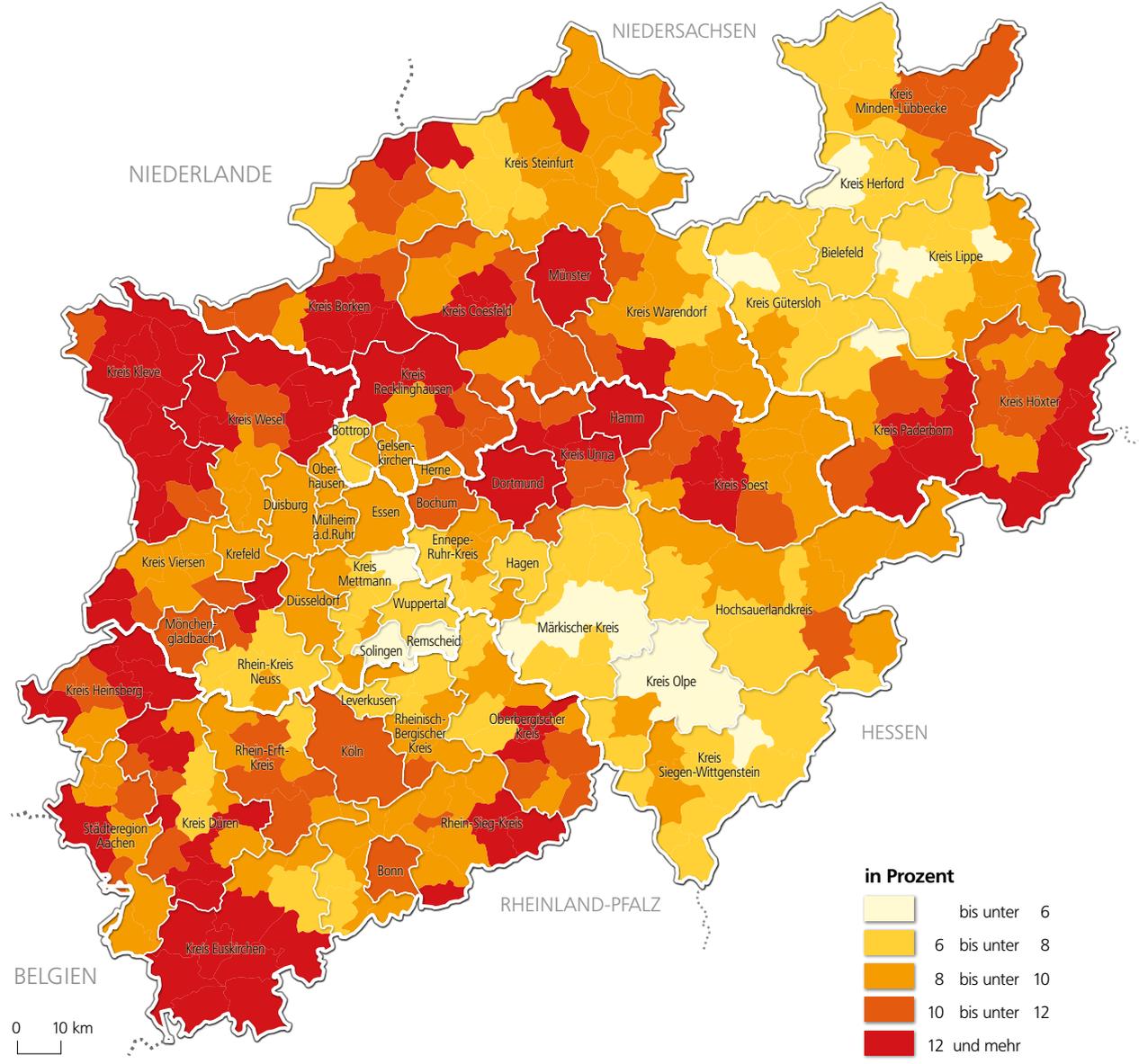
Welchen Einfluss weitreichende Verbesserungen der Informations- und Kommunikationstechnologien und das vermehrte Homeoffice zukünftig auf das Pendelverhalten nehmen werden, kann bislang noch nicht abschließend beantwortet werden. Es gibt dahingehend jedoch deutliche Hinweise, dass durch zunehmende Telearbeit die Muster des Pendelverkehrs künftig flexibler werden und das Verkehrsaufkommen insgesamt geringer wird (Strambach/Kohl 2015).

2.3 LEBENS- UND BILDUNGSCHANCEN

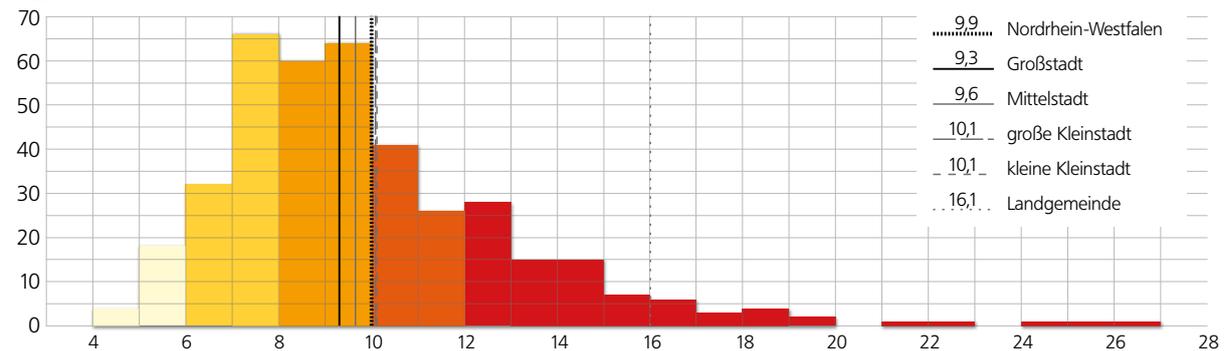
Lebens- und Bildungschancen repräsentieren eine auf die soziale Infrastruktur ausgerichtete Dimension der Ungleichheit. Im Fokus stehen die Chancengleichheit für Frauen und Familien, hier repräsentiert durch den Indikator der *Beschäftigungsquote von Frauen*, Bildungserfolge (bzw. deren Ausbleiben, *Schulabgänger_innen ohne Abschluss*) und Betreuungsangebote für Kinder und abhängige Personen (*Betreuungsquote von Kleinkindern*). Diese Angebote stellen für viele Personen zentrale Voraussetzungen für die Teilhabe am Erwerbsleben dar. Darüber hinaus ermöglicht die Unterstützung von Menschen in Armut für viele Betroffene die Überbrückung schwieriger Lebensphasen bis zur Rückkehr in ein autonomes Erwerbsleben, ist aber selbstverständlich auch ein Gebot der Humanität für nicht erwerbsfähige Personen (*Leistungsberichtigte, Kinderarmut, Altersarmut*). Die folgenden Kenngrößen zeigen auf, inwiefern entsprechende Angebote in den nordrhein-westfälischen Kommunen vorhanden sind und genutzt werden. Die Tabelle 5 zeigt die wesentlichen Erkenntnisse dieses Abschnitts in der Übersicht.

Abbildung 14
Pendelnde mit einem Arbeitsweg von 50 km und mehr 2017
 Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort
 in Prozent

NORDRHEIN-WESTFALEN



Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: INKAR: Pendlermatrizen der Bundesagentur für Arbeit 2017; GeoBasis-DE/BKG 2020.

Tabelle 5
Schlüsselerkenntnisse im Themenfeld Lebens- und Bildungschancen

Beschäftigungsquote Frauen	<ul style="list-style-type: none"> – höhere Beschäftigungsquoten in weniger verdichteten und kleinstädtisch geprägten Kommunen – geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Migrationshintergrund – relativ gesehen höhere Quoten in Kommunen mit höheren Anteilen hochqualifizierter Beschäftigter – keine Rückschlüsse auf Vereinbarkeit von Beruf und Familie möglich
Leistungsberechtigte – SGB-II-Quote	<ul style="list-style-type: none"> – starkes Stadt-Land-Gefälle von Haushalten mit Leistungsbezug – Verschärfung in wenigen Städten bei landesweitem Rückgang der Quoten – Ausbildung milieubedingter Sozialstrukturen im Leistungsbezug – Tendenzen zur Verdrängung einkommensschwacher Haushalte in hochpreisigen Wohnungsmärkten
Betreuungsquote Kleinkinder	<ul style="list-style-type: none"> – höchste Betreuungsquoten in Klein- und Mittelstädten – gemischtes Bild in Großstädten, z.B. geringe Betreuungsquoten bei einkommensschwächeren Haushalten (Migrationshintergrund, Leistungsbezug) – steigende Kapazitätsengpässe u. a. durch Personalmangel
Kinderarmut	<ul style="list-style-type: none"> – sehr starkes Stadt-Land-Gefälle von Kindern in Haushalten mit Leistungsbezug – Werte von bis zu 40 Prozent im Ruhrgebiet bei landesweitem Rückgang der Quoten – negative Entwicklungen der vergangenen Jahre betrifft vor allem Kleinstädte – strukturelle Benachteiligung betroffener Kinder für den weiteren Lebensweg
Altersarmut	<ul style="list-style-type: none"> – Konzentrationen hoher Werte in Großstädten – soziale Abfederung von Betroffenheiten im Familienverbund, z.B. in weniger verdichteten Kommunen, aber auch in sozialen Gruppen mit Migrationshintergrund – Dunkelziffer Betroffener, die keine Unterstützung beantragen (verschämte Armut) – zukünftig steigende Anzahl betroffener Menschen
Schulabgänger_innen ohne Abschluss	<ul style="list-style-type: none"> – höhere Betroffenheiten in einzelnen Großstädten Nordrhein-Westfalens – hohe Betroffenheiten einzelner sozialer Gruppen, z.B. Menschen mit Migrationshintergrund bestimmter Länder – Bildungserfolg weiterhin stark abhängig vom Bildungsweg des Elternhauses – strukturelle Defizite bei Sprachförderung, Integration und Zugang zu digitalem Lernen

BESCHÄFTIGUNGSQUOTE FRAUEN

Aussagekraft des Indikators

Die Beschäftigungsquote von Frauen beschreibt den Anteil sozialversicherungspflichtig beschäftigter weiblicher Erwerbspersonen an allen Einwohnerinnen⁵ im erwerbsfähigen Alter. Sie ermöglicht einen Vergleich der von Frauen wahrgenommenen Beschäftigungsangebote und liefert somit *outcome-orientierte* Hinweise auf die Chancengerechtigkeit in den nordrhein-westfälischen Kommunen. Hohe Quoten stehen für eine Angleichung der Erwerbschancen von Frauen im Vergleich zur Beschäftigungsquote insgesamt (siehe Abbildung 15) und der Beschäftigungsquote von Männern (ohne Abbildung). Niedrige Quoten mit hohen Abweichungen von der Beschäftigungsquote insgesamt verweisen dagegen auf strukturelle Benachteiligungen für die Erwerbstätigkeit von Frauen.

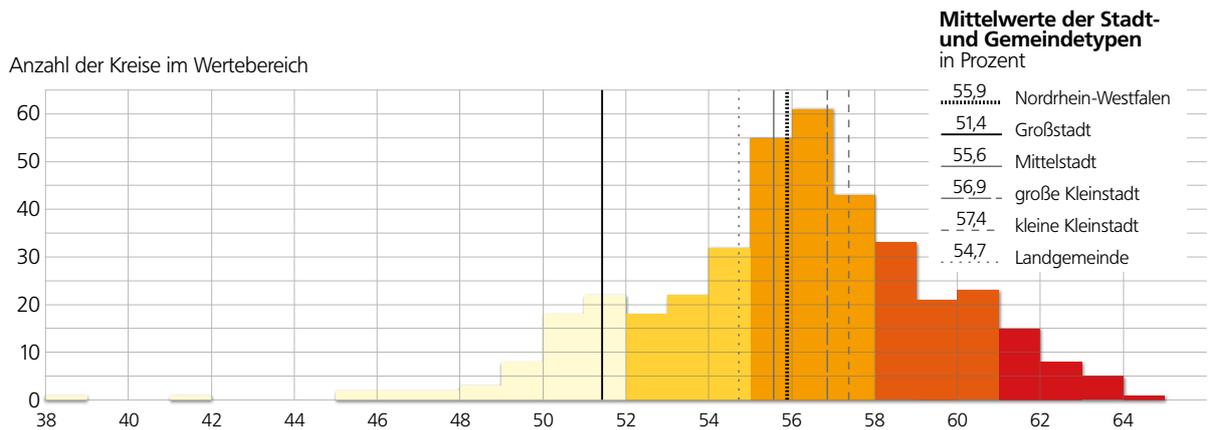
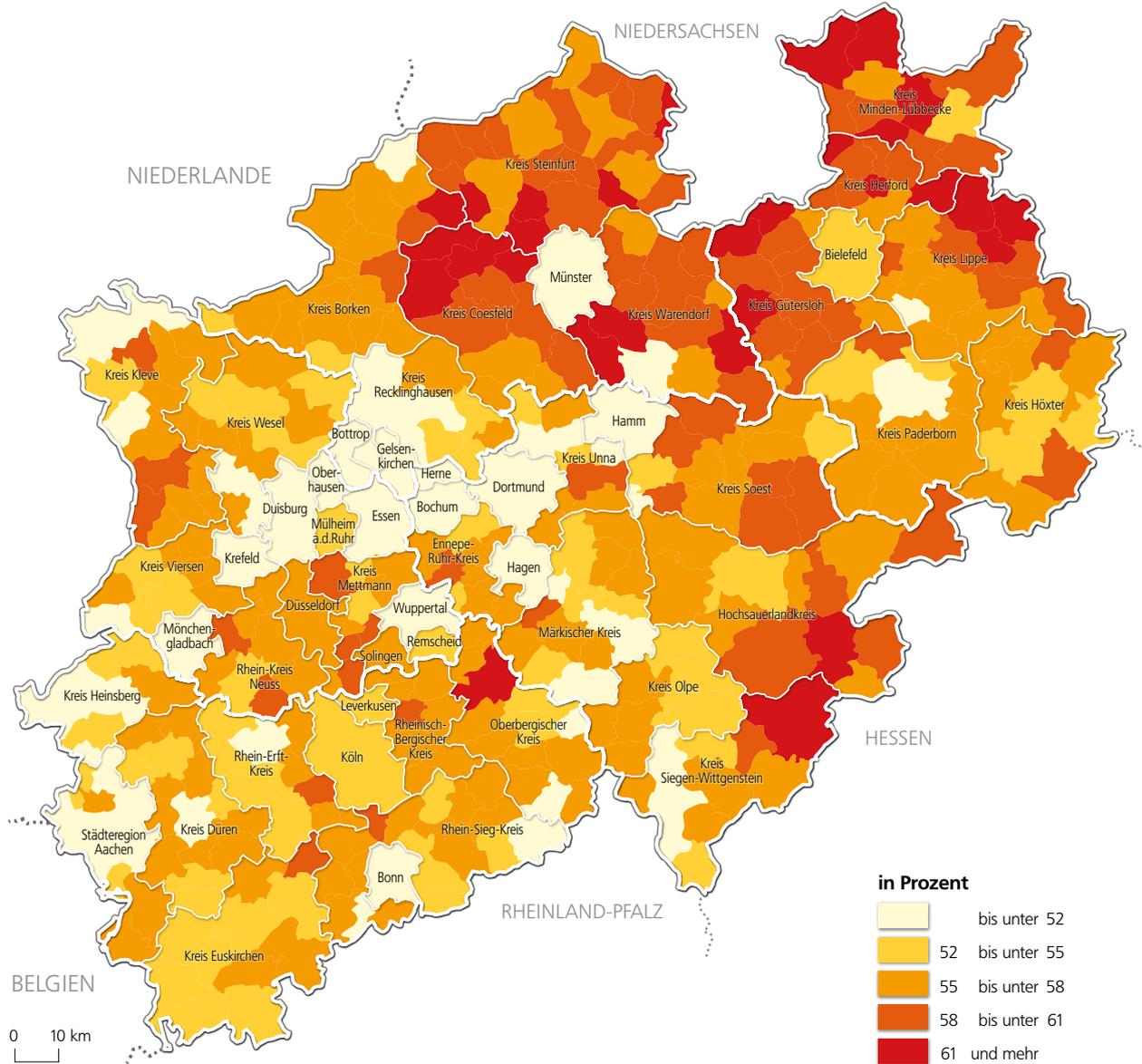
Die räumliche (Ungleich-)Verteilung der Beschäftigungsquote von Frauen

Die Beschäftigungsquote von Frauen liegt 2020 in Nordrhein-Westfalen bei 55,9 Prozent (Deutschland: 46,3 Prozent). Mehr als die Hälfte der Frauen zwischen 15 und 65 Jahren befindet sich somit in einer Beschäftigung, mit steigender Tendenz (+5,3 Prozent zwischen 2015 und 2020). Dabei ist allerdings der Anteil der Frauen in sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung oder in geringfügiger Beschäftigung ungleich höher als der Anteil der Männer. Im räumlichen Bild fällt auf, dass von einem Land-Stadt-Gefälle gesprochen werden kann. Frauen sind in weniger verdichteten und ländlichen Kommunen durchschnittlich häufiger erwerbstätig als in (groß-)städtisch geprägten Kommunen. Entsprechend liegen die höchsten Werte nicht in den Wirtschaftszentren, sondern in den weniger verdichteten Kommunen und in den Mittelstädten des Münsterlands, Ostwestfalen-Lippes und Sauerlands. Den höchsten Wert von 64,59 Prozent hat die Gemeinde Rosendahl im Kreis Coesfeld. Die Gemeinde Selfkant im Kreis Heinsberg hat mit 38,38 Prozent die geringste Quote. Niedrige Frauenerwerbsquoten können vor allem für die Großstädte des Ruhrgebiets Gelsenkirchen (45 Prozent), Duisburg (46 Prozent), Herne (48 Prozent) und Oberhausen (50 Prozent) festgestellt werden. Allerdings ist auch die Beschäftigungsquote der Männer im Ruhrgebiet deutlich nied-

⁵ Die Beschäftigungsquote ist der prozentuale Anteil der sozialversicherungspflichtig bzw. geringfügig Beschäftigten (am Wohnort) an der Bevölkerung im jeweiligen Alter (von 15 bis unter 65 Jahren). Die Beschäftigungsquote von Frauen bezieht sich daher auf Beschäftigungsverhältnisse in Vollzeit und Teilzeit.

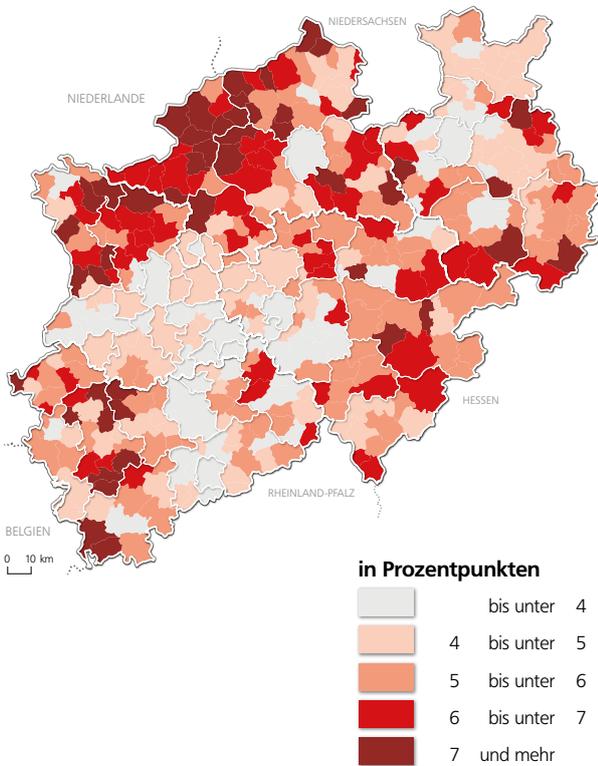
Abbildung 15
Beschäftigungsquote Frauen 2020
 Anteil sozialversicherungspflichtig beschäftigter Frauen am Wohnort
 an allen Einwohnerinnen im erwerbsfähigen Alter
 in Prozent

NORDRHEIN-WESTFALEN



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit 2020; GeoBasis-DE/BKG 2020.

Abbildung 16
**Veränderung der Beschäftigungsquote Frauen
 am Wohnort 2015–2020**
 in Prozentpunkten



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit 2020; GeoBasis-DE/BKG 2020.

riger als in anderen Regionen (G.I.B. 2019). Dagegen ist die Beschäftigungsquote im Münsterland und Teilen Ostwestfalens überdurchschnittlich hoch, was sich auch in den hohen Betreuungsquoten der Kleinkinder niederschlägt (siehe Abschnitt „Betreuungsquote Kleinkinder“). Diese weiteren Erkenntnisse liefern die Mittelwerte der Stadt- und Gemeindetypen in Abbildung 15. Demnach ist die Beschäftigtenquote von Frauen mit 51,4 Prozent in Großstädten im Vergleich zu Mittel- und Kleinstädten sowie dem weniger verdichteten Raum deutlich geringer.

Was sind die Gründe?

Die Hintergründe der regionalen Muster sind verschieden. Sie lassen sich im Fall der Ruhrgebietsstädte durch die Nachwirkungen des Strukturwandels erklären, in dessen Zuge zahlreiche Jobs weggefallen sind und nicht vollständig durch eine Zunahme von Beschäftigungsverhältnissen im Dienstleistungssektor kompensiert werden konnten (Danielzyk/Merk 2003: 13). Weiterhin gilt ein hoher Anteil an gering qualifizierten Frauen mit Migrationshintergrund als ursächlich. Dieser liegt mit 20 Prozent deutlich über dem gesamtdeutschen Durchschnitt (15,5 Prozent) (Seifert et al. 2019).

Im Umfeld zahlreicher akademisch geprägter Beschäftigungsangebote sind an sich höhere Beschäftigungsquoten als in anderen Wirtschaftszweigen üblich. Dieser Effekt kommt hier

allerdings erst im Vergleich zur Beschäftigungsquote insgesamt zum Tragen, da durch den hohen Anteil an Studierenden die Beschäftigungsquote insgesamt in diesen Städten nicht sehr viel höher als die Beschäftigungsquote für Frauen liegt (Aachen: 51,4 Prozent; Münster: 51,5 Prozent). Der Anteil der beschäftigten Frauen an der erwerbsfähigen weiblichen Bevölkerung hat sich insgesamt weiter erhöht. Die Veränderung der Beschäftigungsquote von Frauen von 2015 bis 2020 (siehe Abbildung 16) zeigt, dass diese flächendeckend in den nordrhein-westfälischen Gemeinden positiv ausfällt – mit Konzentrationen im Münsterland, Niederrhein und vereinzelt im Sieger- und Sauerland. Das sind allerdings nicht, wie sich vermuten lässt, Aufholprozesse der Erwerbstätigkeit von Frauen. In diesen Regionen sind die Werte vielmehr schon 2015 sehr hoch. Den Spitzenwert erreicht hier die Gemeinde Borgentreich im Kreis Höxter (+13,52 Prozentpunkte).

Was der Indikator nicht zeigt

Ungeklärt bleibt bei dieser Betrachtung, inwiefern damit eine nachhaltige Chancengleichheit für Frauen erreicht ist. Um dieser Frage nachzugehen, sind weitere Informationen zur Qualität der Beschäftigung im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu betrachten.

LEISTUNGSBERECHTIGTE – SGB II

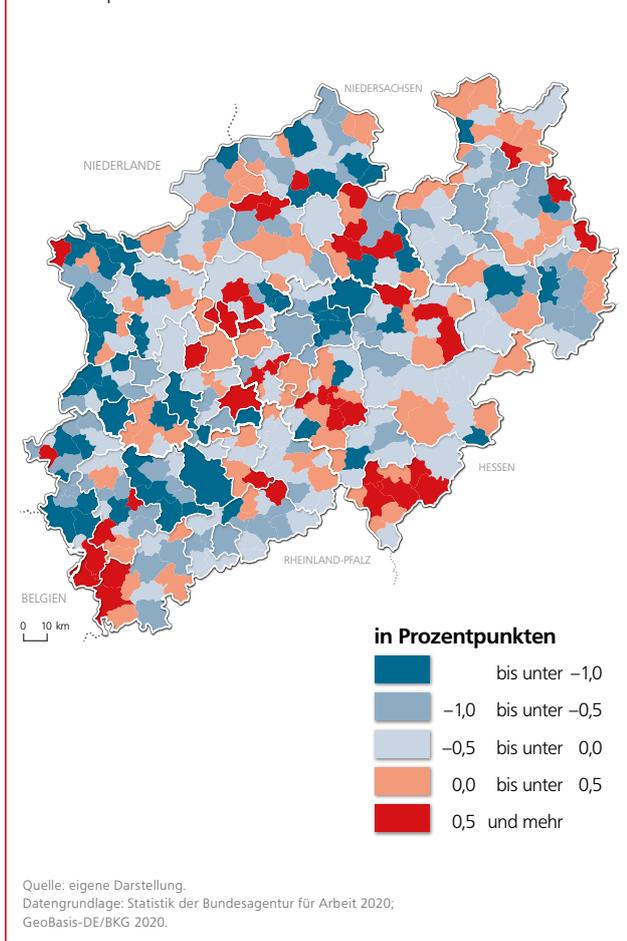
Aussagekraft des Indikators

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 „politisch-normativer“ Indikator zur Erklärung von Armutsgefährdung (BMAS 2021: 445). Der Indikator ist somit *outcome-orientiert*.

Die räumliche (Ungleich-)Verteilung der Leistungsberechtigten

Zwar haben sich nach der Definition der absoluten Armut die Lebensverhältnisse für viele Menschen in Deutschland verbessert, die Grundversorgung mit materiellen Gütern ist für viele Menschen gesichert (BMAS 2021). Nach der Definition der relativen Einkommensarmut gilt allerdings auch als armutsgefährdet, wer weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens aller vergleichbaren Haushalte zur Verfügung hat. Dieser Wert lag 2018 für Singlehaushalte bei monatlich 1.006 Euro und für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern bei monatlich 2.112 Euro. Insgesamt sind 18,5 Prozent der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2019 armutsgefährdet (Deutschland: 15,9 Prozent – Statistisches Bundesamt 2020). 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 (Mindestsicherungsleistungen). Bei dieser Betrachtung wird deutlich, dass Nordrhein-

Abbildung 17
Veränderung der SGB-II-Quote 2015–2020
 in Prozentpunkten



Westfalen gegenüber dem Wert für Deutschland (8,5 Prozent) deutlich höher liegt (11,4 Prozent)⁶. Zwar konnte über die vergangenen Jahre bei einer außerordentlich positiven Arbeitsmarktentwicklung ein Rückgang der Anzahl von Personen gemeldet werden, die bislang auf Grundsicherung (SGB II) angewiesen waren – von 2015 (2,14 Millionen) bis 2020 (1,95 Millionen) um 8,56 Prozent (Landesbetrieb IT.NRW 2020). 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 1,77 Prozent in Hallenberg bis zu 25,10 Prozent in Gelsenkirchen.

Das Stadt-Land-Gefälle der Armutsgefährdung

In Abbildung 18 zeigt sich ein deutliches Stadt-Land-Gefälle. Auffallend ist die nahezu durchgehend größere Betroffenheit der Großstädte in Nordrhein-Westfalen. Sie weisen im Schnitt mit 14,7 Prozent deutlich höhere Werte auf als die anderen Raumeinheiten. Dieser Effekt strahlt in einigen Stadtregionen deutlich ins benachbarte Umland aus. Eine besonders auffällige Problemregion ist das Ruhrgebiet: Gelsenkirchen (25 Prozent), Gladbeck (20,6 Prozent), Essen (19,5 Prozent), Herne

(19,2 Prozent) und Duisburg (18,7 Prozent) haben die höchsten Anteile an Leistungsempfänger_innen. Ähnlich hohe Werte finden sich aber auch in der Stadt Köln und dem Umland von Aachen bzw. Bielefeld. Landgemeinden bzw. Kleinstädte haben im Vergleich dazu nur geringe Anteile der SGB-II-Empfänger_innen. Die Veränderungsraten des Indikators (vgl. Abbildung 17) von 2015 bis 2020 zeigen für die nordrhein-westfälischen Städte ein heterogenes räumliches Muster, wobei über 200 Gemeinden leichte Rückgänge bei den SGB-II-Quoten verzeichnen, aber insgesamt auf einem hohen Niveau verharren. Allerdings gibt es auch sehr ungünstige Entwicklungen, insbesondere in Städten mit hohen Ausgangswerten. So hat sich die Situation unter anderem in Gelsenkirchen von 24,8 auf 25,1 Prozent oder in Gladbeck von 20,2 Prozent auf 20,5 Prozent verschärft.

Suburbanisierung von Armut?

Ein Blick auf die Entwicklung zwischen Kernstadt und Umland zeigt, dass die Umlandentwicklung z.B. in Köln oder Aachen ungünstiger verläuft. Eine relativ gesehen höhere Entwicklung der Quoten im Umland deutet auf eine sogenannte Suburbanisierung von Armut hin, bei der einkommensschwache Haushalte in günstigere Lagen ins Umland verdrängt werden. Bei der Gesamtentwicklung der SGB-II-Bezieher_innen wird deutlich, dass der Anteil an sogenannten Aufstocker_innen steigt. Dies sind Personen, die nicht arbeitslos sind, aber von ihrem Arbeitseinkommen nicht leben können (Working Poor). Zudem haben Haushalte mit Kindern und 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. Verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit sollte durch alternative Beschäftigungsformen entgegengewirkt werden. Aufgabe der Politik sollte es sein, dauerhaft verlässliche Rahmenbedingungen für öffentlich geförderte Beschäftigung zu schaffen.

BETREUUNGSQUOTE KLEINKINDER

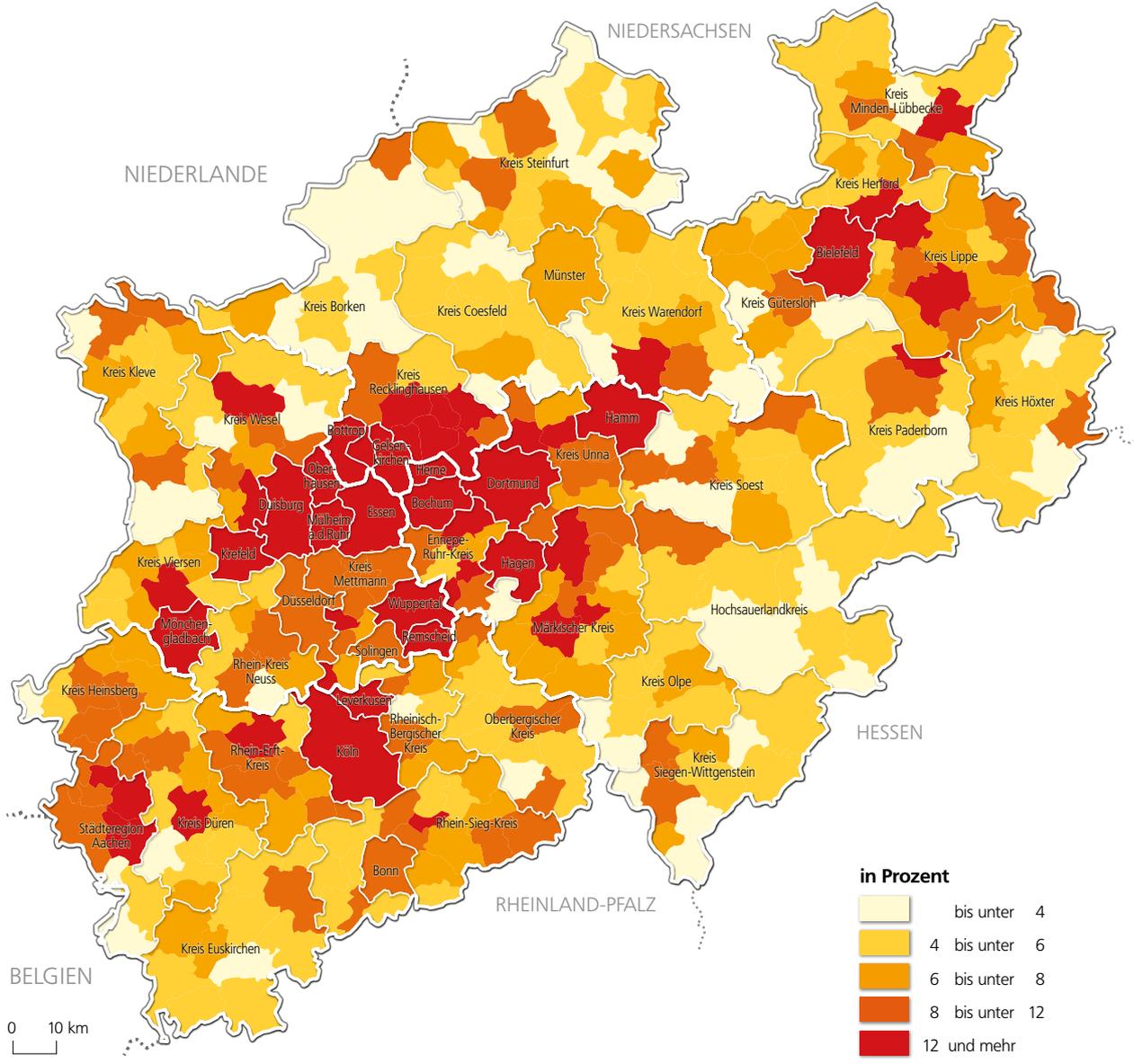
Aussagekraft des Indikators

Die Betreuungsquote für Kleinkinder entspricht dem Anteil der Kinder unter drei Jahren an allen Kindern der entsprechenden Altersgruppe, die in Kindertageseinrichtungen betreut werden. Der Indikator gibt somit Auskunft über die wahrgenommenen Betreuungsangebote für Kleinkinder in einer Stadt oder einem Landkreis – ein Outcome sozialer Infrastrukturpolitik. Hohe Quoten sind Ausdruck eines Angebots, das von Familien tatsächlich genutzt wird. Sie stehen damit auch für den Aspekt, dass Elternteile einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Niedrige Quoten können auf fehlende Angebote zurückzuführen sein, sind womöglich aber auch in traditionellen Einstellungen begründet, die eine Fremdbetreuung von Kindern ablehnen. Sie können somit auch in Regionen vorkommen, in denen Familien und Alleinerziehende nicht zwingend auf ein (zusätzliches) Erwerbseinkommen angewiesen sind.

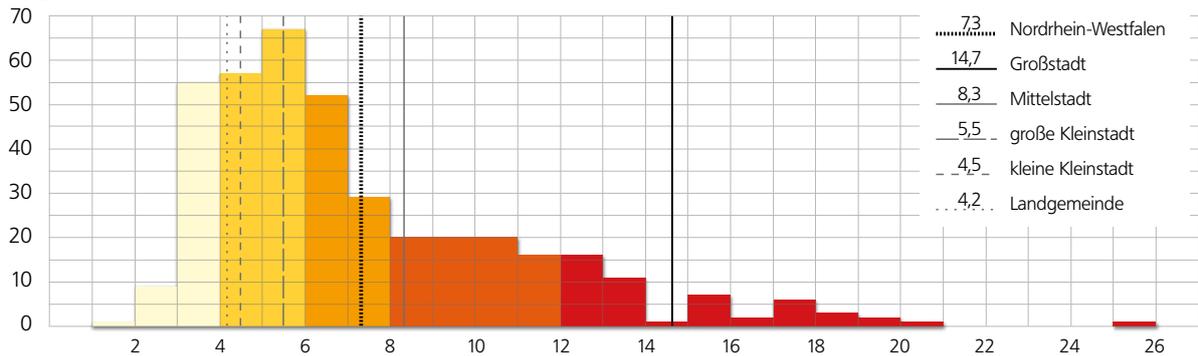
⁶ Dieser Vergleich bezieht sich aufgrund verzögerter Bereitstellung der bundesdeutschen Statistik auf das Jahr 2019.

Abbildung 18
SGB-II-Quote 2020
 Anteil der erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Personen im SGB II
 (in Bedarfsgemeinschaften) an den unter 65-Jährigen
 in Prozent

NORDRHEIN-WESTFALEN



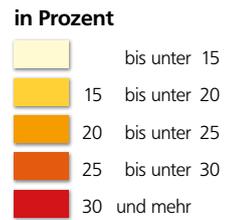
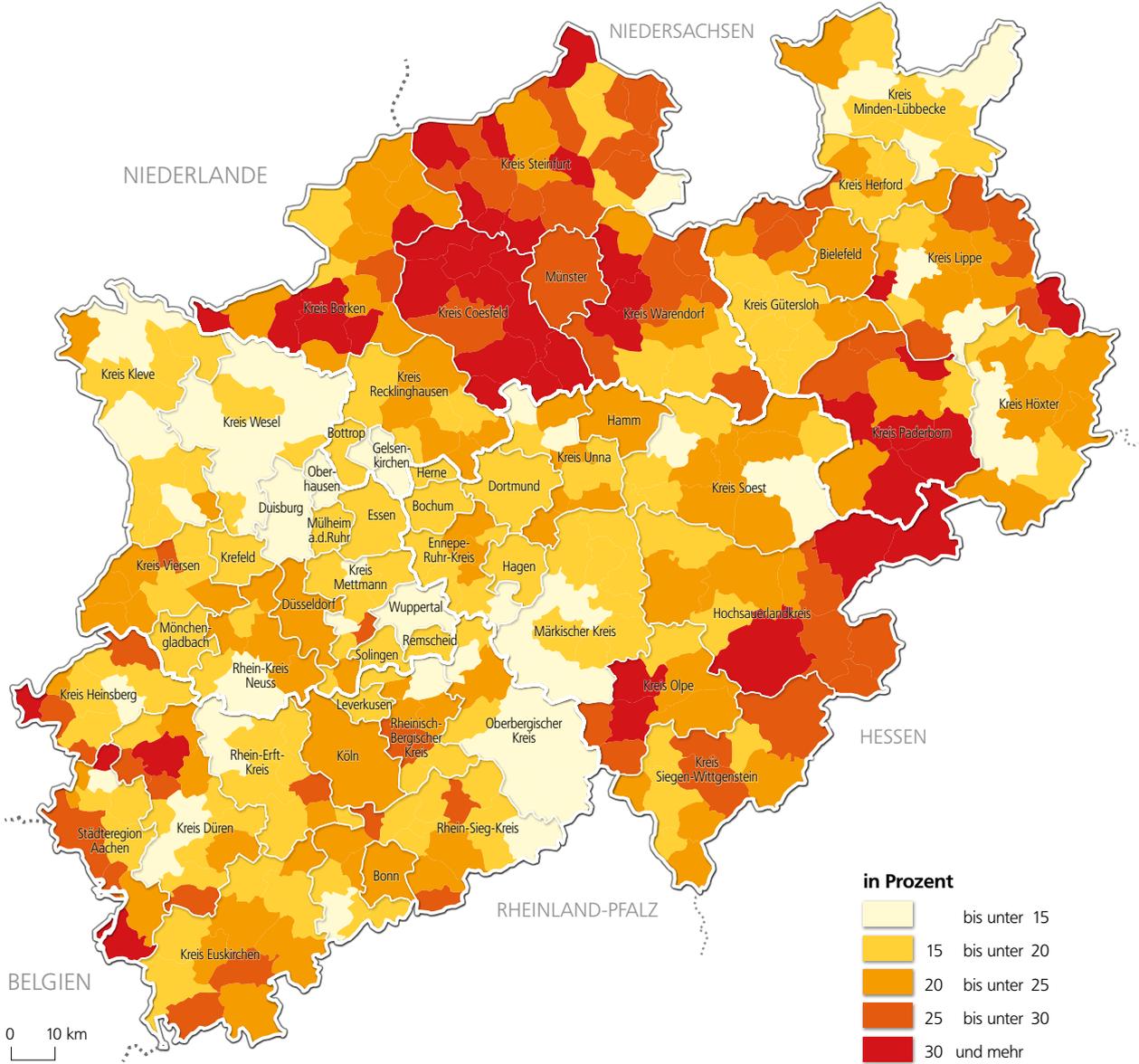
Anzahl der Kreise im Wertebereich



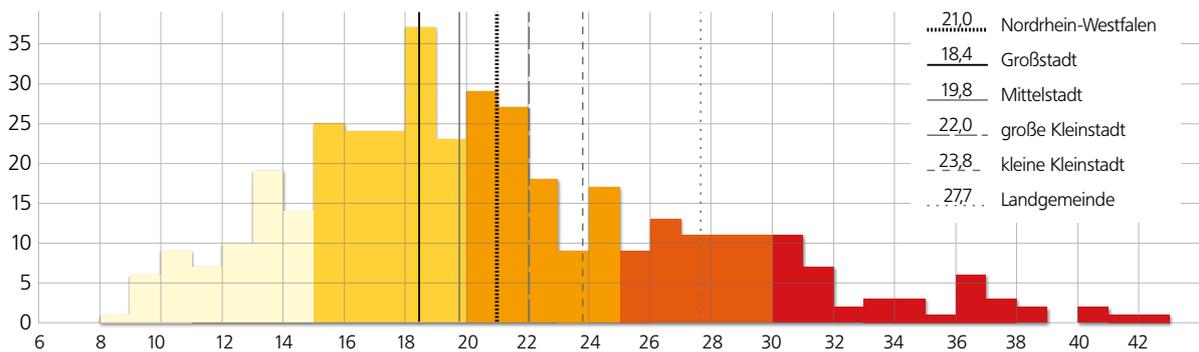
Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit 2020; GeoBasis-DE/BKG 2020.

Abbildung 19
Betreuungsquote 2020
 Anteil der Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen
 an allen Kindern der entsprechenden Altersgruppe
 in Prozent

NORDRHEIN-WESTFALEN



Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Landesdatenbank NRW 2020; GeoBasis-DE/BKG 2020.

Die räumliche (Ungleich-)Verteilung der Betreuungsquoten

Abbildung 19 zeigt eine Bandbreite in der Betreuungsquote von 42,4 Prozent in Nordkirchen bis 8,4 Prozent in Kleve. Der Mittelwert für NRW liegt bei 21 Prozent (Deutschland: 29,3 Prozent). Sowohl die räumliche Verteilung der Betreuungsquoten als auch die Mittelwerte für die Raumtypen deuten die großen Unterschiede zwischen den städtischen und weniger verdichteten und ländlichen Räumen in Nordrhein-Westfalen an. Die Großstädte haben im Durchschnitt die geringsten Betreuungsquoten mit 18,4 Prozent, gefolgt von den Mittelstädten mit 19,8 Prozent. Die Kleinstädte und Landgemeinden weisen hier deutlich höhere Werte mit über 20 Prozent auf. Hervorzuheben sind die hohen Betreuungsquoten im Münsterland, aber auch in der Stadt Münster selbst. In dieser Region liegt die Beschäftigungsquote von Frauen deutlich über dem Landesdurchschnitt (siehe Abschnitt „Beschäftigungsquote Frauen“). Wesentlich traditionellere Familienbilder, die eine Betreuung zu Hause vorziehen, sind im Oberbergischen Kreis, Kleve, Wesel oder Minden-Lübbecke zu finden.

Man könnte annehmen, dass die Betreuungsquote von Kleinkindern in den größeren Städten höher ist als in den Kleinstädten, weil höhere Lebenshaltungskosten in Großstädten eine frühe Rückkehr von Eltern in die Erwerbstätigkeit erzwingen und private Angebote die begrenzten Kapazitäten der städtischen Einrichtungen entsprechend der Nachfrage adäquat ergänzen. Das kann für die Großstädte Aachen oder Münster festgestellt werden, jedoch weniger für die Städte des Ruhrgebiets oder des Rheinlands. Ein Grund könnte sein, dass der Anteil der zugewanderten Familien und migrantischen Milieus höher ist, die die Kleinkinder eher im Familienverbund betreuen. Auch die Kosten für die Einrichtung können abschreckend wirken, wenn Betreuungspersonen durch begrenzte Erwerbchancen keine wesentlichen Vorteile aus einer Kinderbetreuung realisieren können.

Die „Deckungslücke“ in der Kinderbetreuung

Die Ausgestaltung von Betreuungsangeboten ist auch im Hinblick auf Ansteckungsgefahren durch das Corona-Virus, die im Umgang mit Kleinkindern kaum vermieden werden können, von besonderer Bedeutung. Kostentreibende Anpassungen von Gruppengrößen und Betreuungsschlüsseln (das heißt weniger Kinder pro Betreuungsperson) bedürfen einer sozial gerechten Ausgestaltung für Familien und Kinder, aber auch einer adäquaten Vergütung für die Leistungen des Betreuungspersonals. Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft zeigen, dass die bisherigen Anstrengungen zur Ausweitung des Angebots (z. B. durch das Gute-Kita-Gesetz) der Nachfrageentwicklung nicht gerecht werden. So hat sich die bundesweite Deckungslücke seit 2015 um 127.000 Plätze vergrößert, es fehlen 342.000 Plätze. In Nordrhein-Westfalen fehlen bei einer Betreuungsquote von 33,1 Prozent für alle unter dreijährigen Kinder derzeit 93.800 Plätze. Für 18 Prozent der unter Dreijährigen, für die Eltern ein Betreuungsangebot tatsächlich nutzen würden, fehlen also entsprechende Möglichkeiten (Geis-Thöne 2020).

KINDERARMUT

Im vorherigen Abschnitt wurden ungleiche Lebenschancen insbesondere für Frauen und Haushalte mit Betreuungsaufgaben für Kleinkinder aufgezeigt und auf die Bedeutung von Erwerbstätigkeit verwiesen. Diese Argumentation begründet sich unter anderem mit dem Armutsrisiko, das in diesem Abschnitt näher beleuchtet werden soll. So ist für Frauen ein höheres Armutsrisiko evident, die Rentenansprüche sind im Durchschnitt durch kürzere und unterbrochene Erwerbsbiografien geringer (Götz 2019). Auch Kinder von Menschen mit Armutserfahrung geraten häufiger später im Leben selbst in Armut. Aktuell ist jedes fünfte Kind in Deutschland davon betroffen (Lietzmann/Wenzig 2020).

Aussagekraft des Indikators

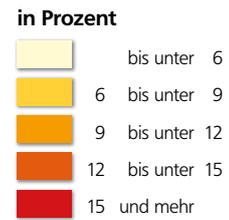
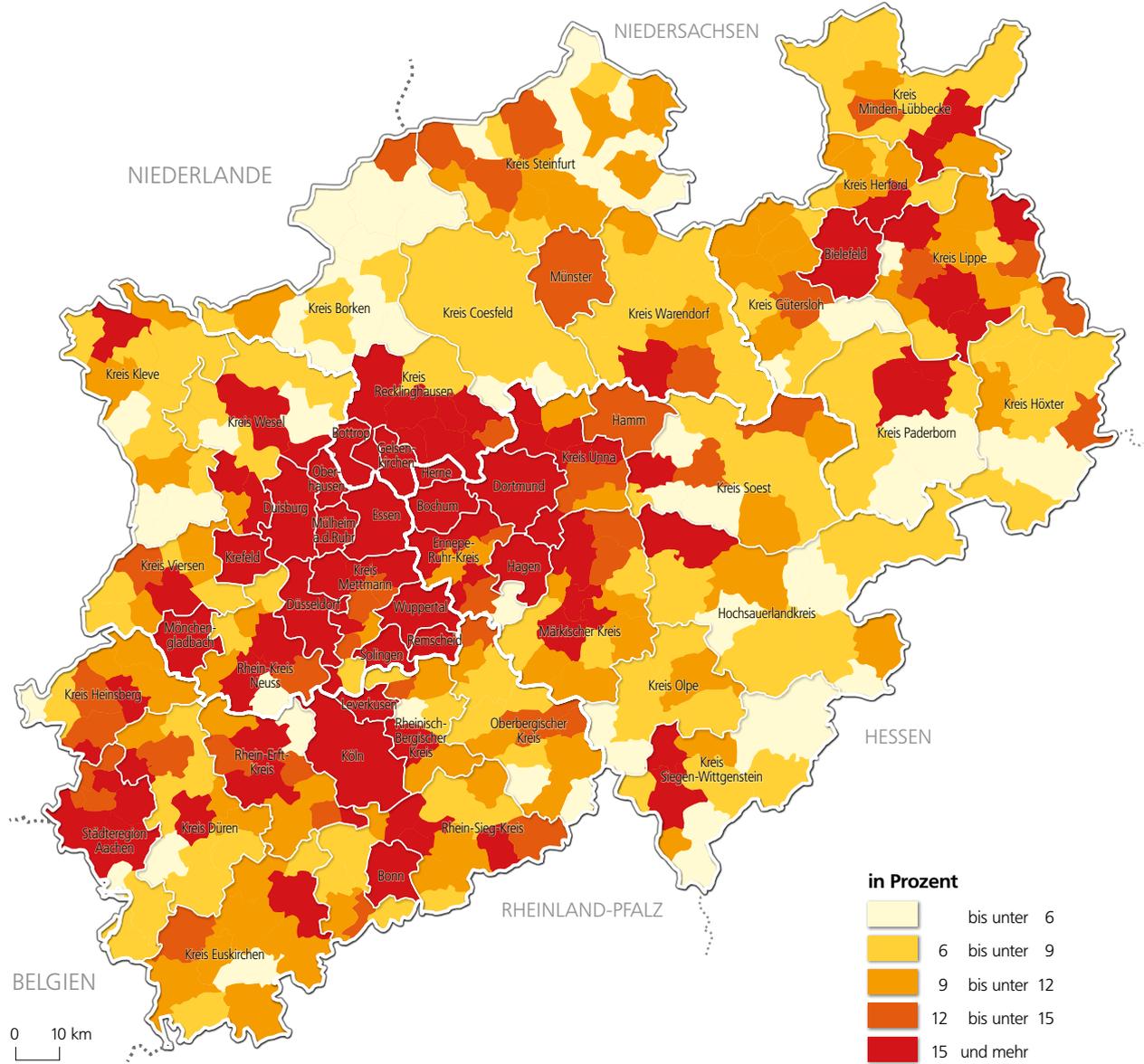
Das Ausmaß an Kinderarmut in Deutschland kann mit zwei Ansätzen gemessen werden, der Armutsgefährdungsquote oder dem Leistungsbezug von Haushalten mit Kindern nach Sozialgesetzbuch. Während für die Armutsgefährdungsquote Einkommensbezüge unterhalb von 60 Prozent des Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung als Maßstab gelten, unterhalb dessen Menschen von Armut bedroht sind, gibt die hier genutzte Definition des Leistungsbezugs Auskunft über tatsächliche Unterstützungsleistungen, die betroffene Haushalte beantragen und bewilligt bekommen. Dieser Messansatz konnte mit Daten aus der Landesdatenbank NRW für den Beobachtungszeitraum 2015–2019 berechnet werden. Zugrunde liegt die Anzahl der nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (NEF) unter 15 Jahren an allen Einwohner_innen unter 15 Jahren, die in Haushalten mit Leistungsbezug nach Sozialgesetzbuch (SGB II) leben (in Prozent). Sehr hohe Werte dieses *output-* und *outcome-orientierten* Indikators deuten auf Konzentrationen von Kinderarmut hin, die betroffenen Kindern auch milieubedingt Standortnachteile für den späteren Bildungsweg und Berufseinstieg in die Wiege legt.

Die räumliche (Ungleich-)Verteilung von Kinderarmut

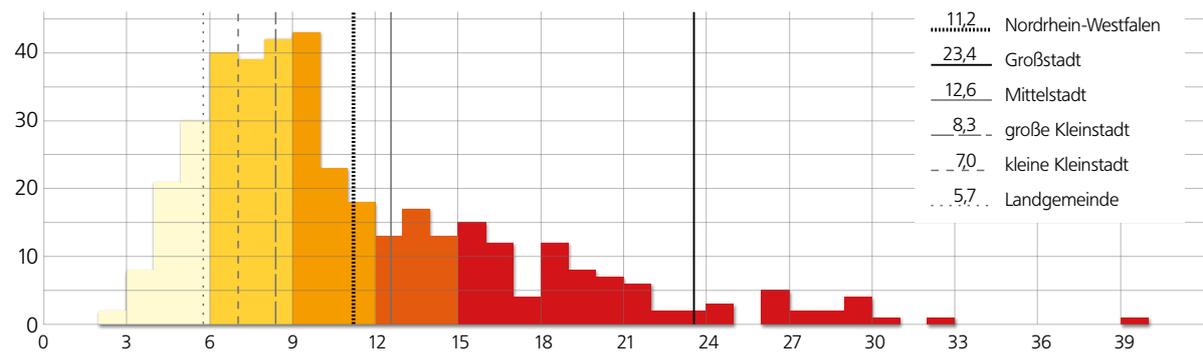
Abbildung 20 zeigt für die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden (Mittelwert: 11,2 Prozent), dass Kinderarmut – wie auch für Gesamtdeutschland (12,8 Prozent) – vornehmlich ein städtisches Problem ist. Die im Histogramm unter der Karte aufgetragenen Durchschnittswerte nach Stadt- und Gemeindetyp belegen, dass mit 23,3 Prozent Großstädte die mit Abstand höchsten Quoten aufweisen, gefolgt von Mittelstädten (12,6 Prozent) und größeren Kleinstädten (8,3 Prozent). Kleine Kleinstädte (7 Prozent) und Landgemeinden (5,7 Prozent) sind ebenfalls betroffen, haben aber doch deutlich niedrigere Quoten. Folglich liegen die höchsten Quoten in Städten wie Gelsenkirchen (39,9 Prozent), Essen (32,5 Prozent), Gladbeck (30 Prozent) oder Duisburg (29,9 Prozent), die geringsten Quoten dagegen in Landgemeinden (Hallenberg im Hochsauerlandkreis: 2,9 Prozent, Ahaus im Kreis Borken: 1,7 Prozent). Die Karte verdeutlicht, dass die Konzentration in Städten der entsprechenden Stadt-Land-Verteilung in Nordrhein-Westfalen folgt. Zusammenhängende, hoch betroffene Kommunen finden sich im Ruhrgebiet und im Rheinland. Andernorts findet sich ein Nebeneinander von hoch

Abbildung 20
Kinderarmut 2020
 Anteil der nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (NEF) im Alter von unter 15 Jahren
 an der Bevölkerung der entsprechenden Altersgruppe
 in Prozent

NORDRHEIN-WESTFALEN



Anzahl der Kreise im Wertebereich

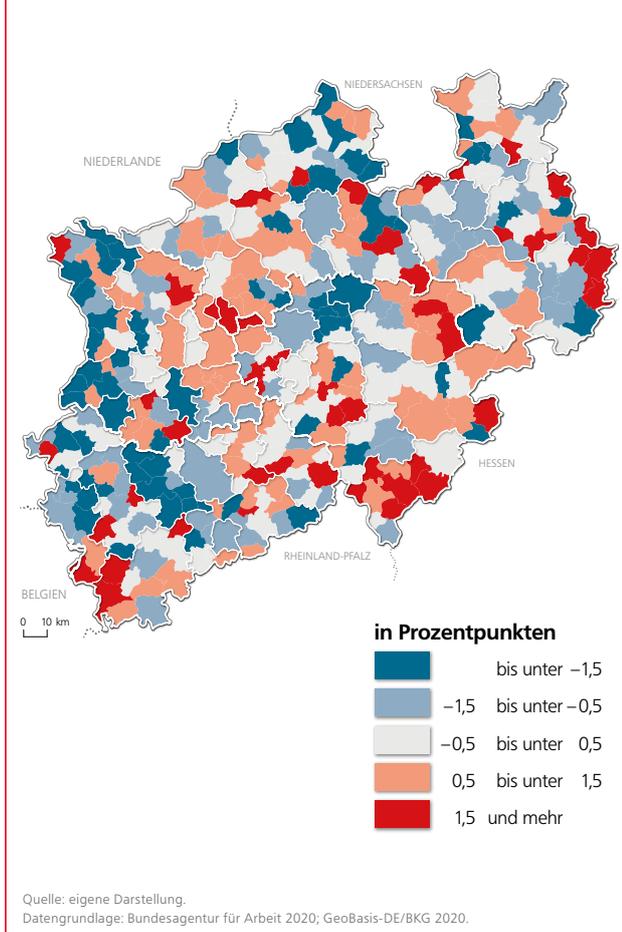


Mittelwerte der Stadt- und Gemeindetypen in Prozent



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit 2020; GeoBasis-DE/BKG 2020.

Abbildung 21
Veränderung der Kinderarmut (NEF-Quote) 2015–2019
 in Prozentpunkten



betroffenen Städten und Kommunen mit vergleichsweise niedrigen Quoten in unmittelbarer Nachbarschaft.

Steigende Kinderarmut in Kleinstädten

Die Veränderungsdaten in Abbildung 21 zeigen wiederum, dass in den hoch betroffenen Städten die Quoten im Jahr 2015 vielfach noch höher lagen. Blau eingefärbte Kommunen haben einen Rückgang von mehr als 1,5 Prozentpunkten in der Kinderarmut (dunkelblau) bzw. zwischen 0,5 und 1,5 Prozentpunkten (hellblau), rot eingefärbte Kommunen dagegen einen Zuwachs von 0,5 bis 1,5 Prozentpunkten (hellrot) bzw. mehr als 1,5 Prozentpunkten (dunkelrot). Den höchsten Zuwachs an Kinderarmut hatten Schleiden (+5 Prozentpunkte) und Monschau (+4 Prozentpunkte). Ähnlich hohe Veränderungsdaten im positiven Sinne, das heißt als Rückgang der Kinderarmut, hatte die Stadt Hamm (-7,4 Prozentpunkte), sodass die Quote nun unter 15 Prozent liegt. In der Entwicklung kann festgestellt werden, dass die Kinderarmutsquoten erfreulicherweise in den Groß- und Mittelstädten leicht zurückgehen, während sie in den Kleinstädten leicht zunehmen.

Strukturelle Benachteiligung armutsgefährdeter Kinder

Verschiedene Studien verweisen auf den Milieueffekt von Kinderarmut, der sogenannten Teilhabechancen im Weg

steht: Bei hoher räumlicher Konzentration betroffener Haushalte kann die Armutserfahrung zum Lebensalltag werden, die Unterstützung betroffener Kinder auf dem Bildungsweg und im Berufseinstieg unterliegt deutlich schwierigeren Rahmenbedingungen (Tophoven et al. 2017; Kinderhilfswerk e.V. 2018). Zusätzlich wirkt eine steigende sozialräumliche Polarisierung, in der wohlhabende und einkommensschwache Wohnlagen innerhalb einer Stadt und innerhalb von Quartieren aufeinandertreffen, kontraproduktiv auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Im Hinblick auf die Lebenschancen für Kinder ist der Bedarf an weiteren und wirksameren Unterstützungsangeboten ein vordringliches Handlungsfeld für umfassende sozialpolitische Maßnahmen. Entsprechende Maßnahmen wie gezielte Förderungen nach Bedarf mit Teilhabegeldern und infrastrukturellen Unterstützungsangeboten werden von der Politik bislang nur zögerlich umgesetzt (Füncke/Menne 2018).

Kinderarmut und Homeschooling

Bedenklich erscheinen in dieser Hinsicht erste Erfahrungen aus der Corona-Krise, die von einer Verfestigung der Milieustrukturen für Kinderarmut ausgehen. Nur ein Viertel aller betroffenen Haushalte in Deutschland hat einen internetfähigen Computer für effizientes Homeschooling, zudem sind die Wohnverhältnisse deutlich beengter und stärker belegt, sodass bei Fehlen eines geeigneten Lernraums die Teilhabe am schulischen Alltag weiter erschwert wird (Lietzmann/Wenzig 2020). Dieser Aspekt ist mit der Perspektive einer steigenden Bedeutung digitalen Lernens für die Zukunft – auch unabhängig vom Bedarf des Homeschoolings – eine dringend zu überwindende Benachteiligung für Kinder in Armut.

ALTERSARMUT

Aussagekraft des Indikators

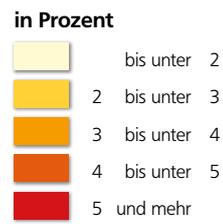
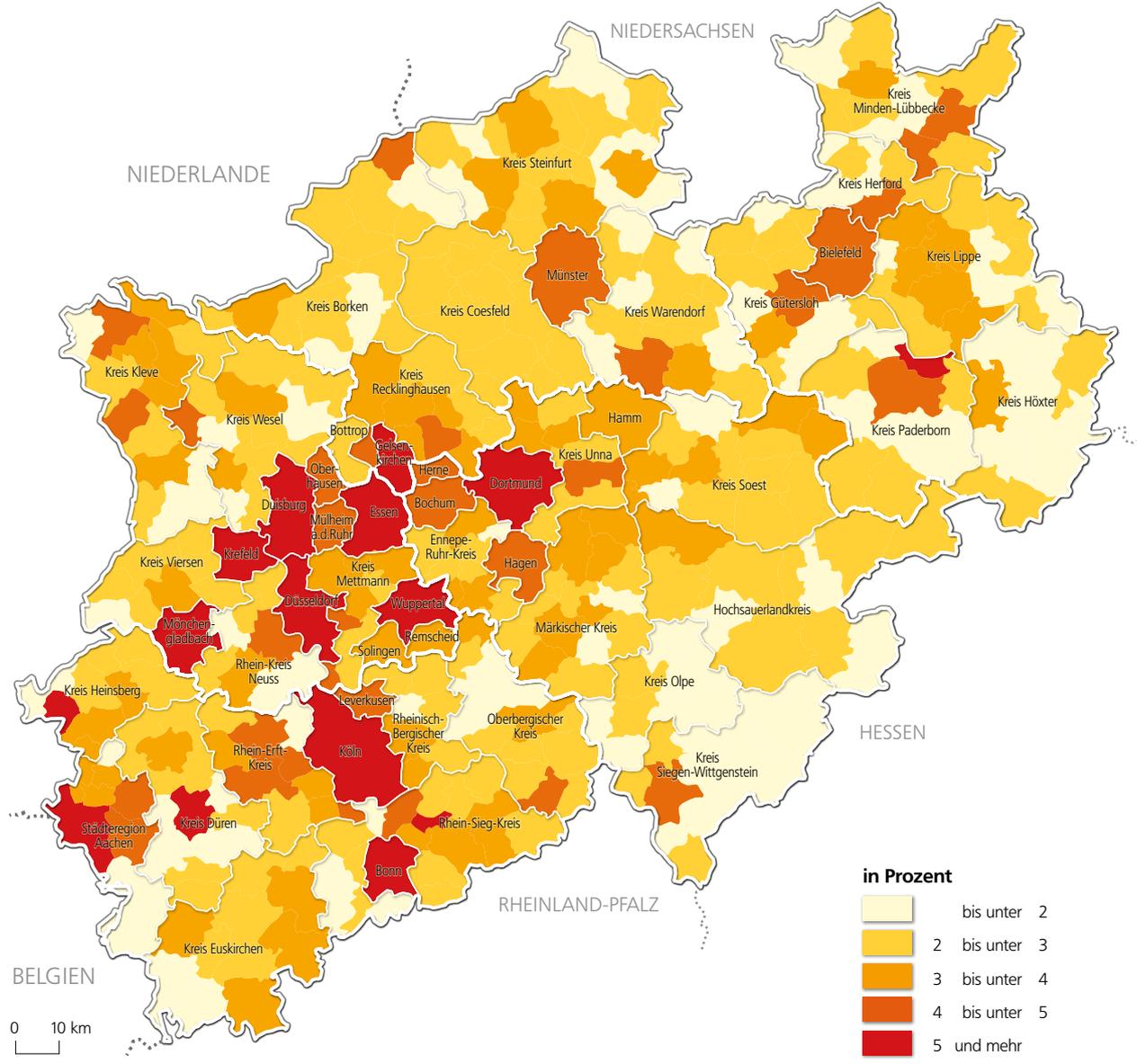
Die Altersarmut kann ebenso wie die Kinderarmut mit den beiden Ansätzen der Armutsgefährdungsquote (weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens der Bevölkerung) oder dem tatsächlichen Bezug der Grundsicherung im Alter (SGB XII) beschrieben werden. Dargestellt sind die Einwohner_innen mit Grundsicherung an allen Einwohner_innen im Alter von 65 Jahren und älter (in Prozent) für 2014 und 2018. Mit dieser ebenfalls *output-* und *outcome-orientierten* Kenngröße wird beschrieben, inwiefern die Verteilung und ihre Entwicklung räumliche Ungleichheiten in den nordrhein-westfälischen Städten und Kreisen aufzeigen.

Die räumliche (Ungleich-)Verteilung von Altersarmut

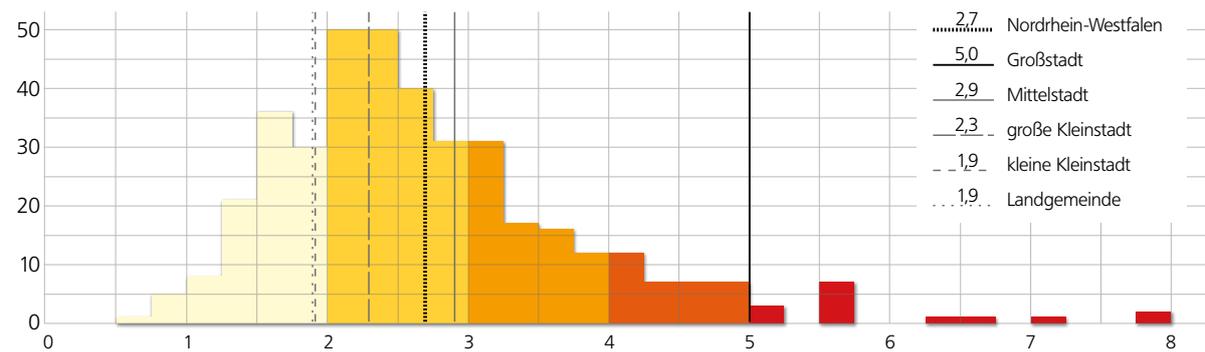
Altersarmut ist in Großstädten besonders ausgeprägt. Die höchsten Werte in Abbildung 22 sind in Düsseldorf (8 Prozent) und Köln (7,8 Prozent) zu finden, gefolgt von Aachen (7 Prozent) und Dortmund (6,7 Prozent). Im Mittel liegen die Großstädte bei 5 Prozent, während die kleinen Kleinstädte und Landgemeinden nur auf 1,9 Prozent kommen. Die niedrigsten Werte finden sich in den Gemeinden Hille mit 0,7 Prozent (Kreis Minden-Lübbecke), Hürtgenwald mit 0,8 Prozent (Kreis Düren) und Nieheim mit 0,9 Prozent (Kreis Höxter).

Abbildung 22
Altersarmut 2018
 Anteil der Bevölkerung mit Grundsicherung im Alter
 an den Einwohner_innen 65 Jahre und älter
 in Prozent

NORDRHEIN-WESTFALEN



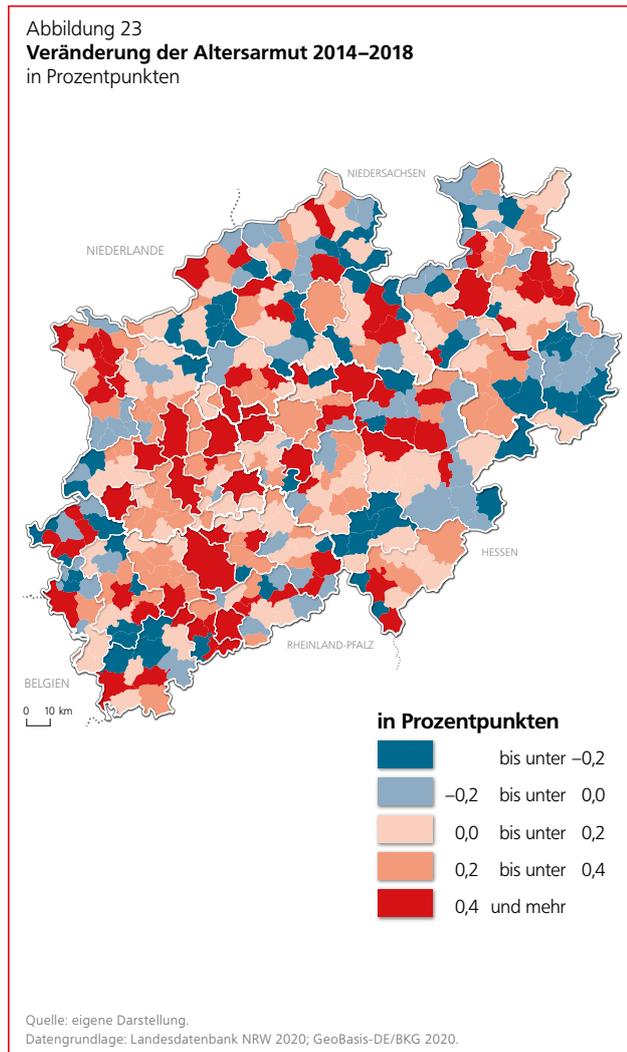
Anzahl der Kreise im Wertebereich



Mittelwerte der Stadt- und Gemeindetypen in Prozent

- 2,7 Nordrhein-Westfalen
- _____ 5,0 _____ Großstadt
- _____ 2,9 _____ Mittelstadt
- _____ 2,3 _____ große Kleinstadt
- _____ 1,9 _____ kleine Kleinstadt
- 1,9 Landgemeinde

Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit 2020; GeoBasis-DE/BKG 2020.



Der Durchschnitt für Nordrhein-Westfalen liegt bei 2,7 Prozent (Deutschland: 3,1 Prozent). Mittlere Werte sind über das Bundesland Nordrhein-Westfalen verteilt. Hier kann aufgrund des ersichtlichen Stadt-Land-Gefälles vermutet werden, dass auf Kreisebene Betroffenheiten in kleinstädtischen Teilgebieten und ländlicheren Gegenden zu einem mittleren Durchschnittswert führen. Der starke Gegensatz zwischen Stadt und Land wird auf stärker ausgeprägte soziale Gegensätze in Städten zurückgeführt, die sich für benachteiligte Personen im Alter häufig zu Armut weiterentwickeln. Betroffen sind Menschen mit Phasen der Arbeitslosigkeit oder anderweitig unterbrochenen Erwerbsbiografien, Frauen ohne eigenes Einkommen, Personen mit Beschäftigung im Niedriglohnsektor und die steigende Anzahl an nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Diese Gruppen leben vermehrt in Städten und sind dort stärker auf staatliche Unterstützung angewiesen, wenn familiäre und soziale Unterstützungsnetzwerke im Alter wegbrechen und gleichzeitig die Lebenshaltungskosten steigen. Auf dem Land wird vermutet, dass familiäre Netzwerke betroffene Personen auffangen, auch wenn in manchen Studien eine Dunkelziffer der sogenannten verschämten Altersarmut thematisiert wird, bei der die Beantragung finanzieller Unterstützung so lange wie möglich gemieden wird (Steinwede et al. 2008).

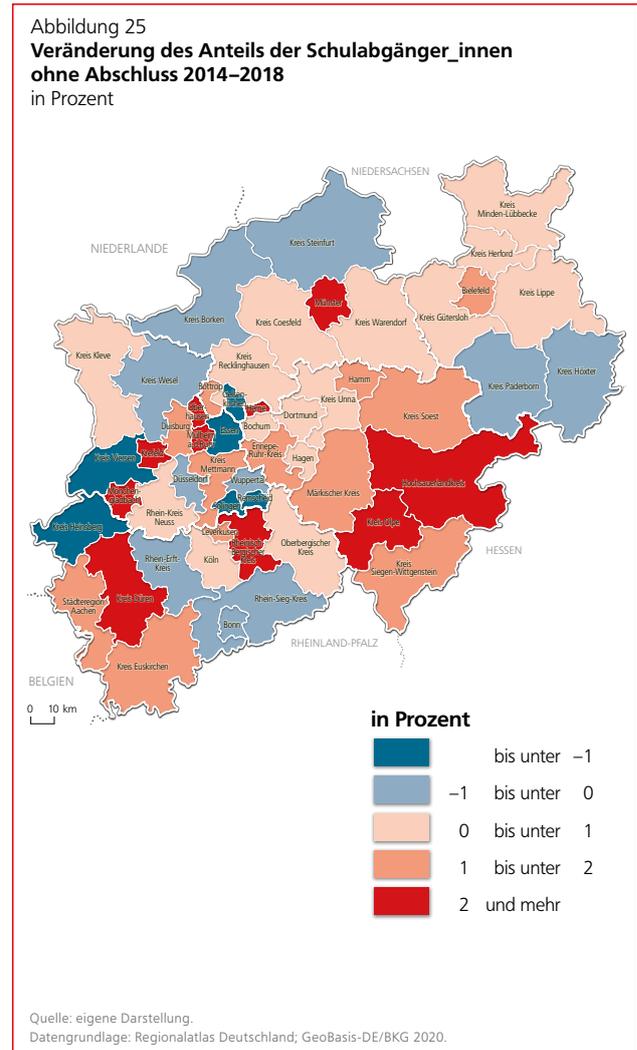
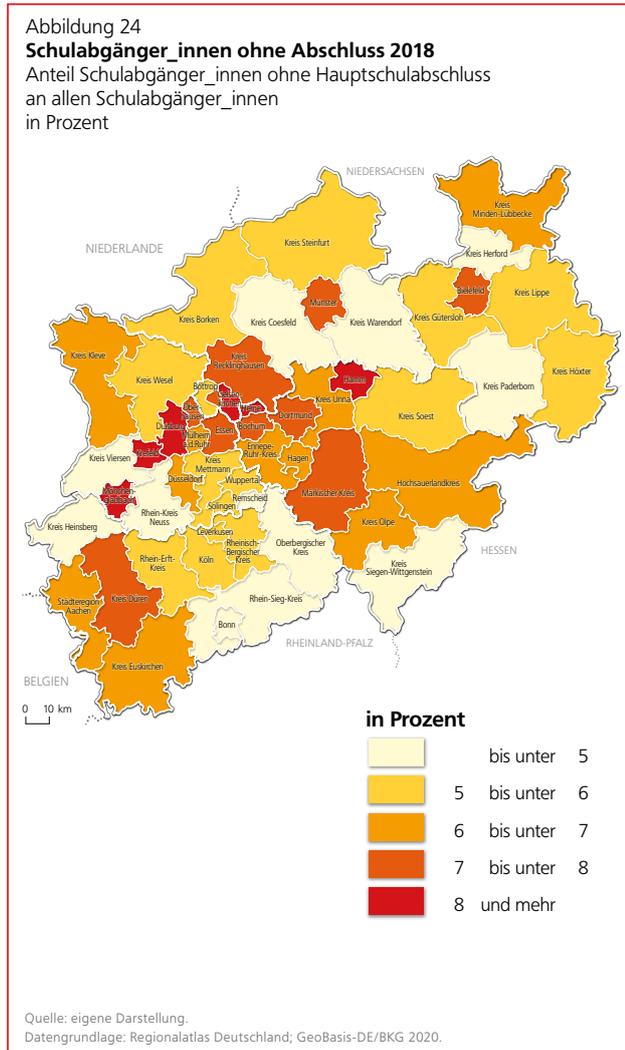
Abbildung 23 zeigt eine bereits steigende Armutsgefährdung für ältere Menschen in zahlreichen vor allem (groß-)städti-

schen Kommunen, mit Spitzenwerten von plus 1,76 Prozentpunkten in der Gemeinde Gangelt im Landkreis Heinsberg und 1,55 Prozentpunkten in der Gemeinde Sonsbeck im Landkreis Wesel. Die höchsten sinkenden Anteile von Menschen in Altersarmut finden sich in den Gemeinden Lichtenau (-1,16 Prozentpunkte) und Sassenberg (-1,06 Prozentpunkte). Insgesamt weisen aktuelle Prognosen allerdings darauf hin, dass bis zum Jahr 2036 mit einer steigenden Zahl an Menschen im Ruhestand zu rechnen ist, deren Ruhestandsbezüge unterhalb des Armutsrisikoniveaus liegt. Besonders betroffen sind Personen mit geringer Bildung, alleinstehende Frauen und Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen waren oder die einen Migrationshintergrund haben (Haan et al. 2017). Menschen in Altersarmut sind in Zeiten von Pandemien schon aufgrund ihres Alters besonders gefährdet. Der erzwungene Rückzug in die Schutzzone der privaten Wohnung wird insbesondere dann zur Belastung, wenn beengte Räumlichkeiten und fehlende oder überlastete Grünflächen im Wohnumfeld Freiheiten und soziale Kontaktmöglichkeiten weiter einschränken. Aktuelle Diskussionen um die Grundsicherungsrente, die laut einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaft von über 60 Prozent der Anspruchsberechtigten (625.000 Privathaushalte) erst gar nicht beantragt wird, zeigen auf, dass Antragsverfahren deutlich einfacher und ohne Stigmatisierung der Betroffenen organisiert werden müssen (Buslei et al. 2019). Digitale Möglichkeiten könnten zwar helfen, die Verfahren anonymer auszugestalten, wirken aber auf weite Teile der Betroffenen aufgrund fehlender digitaler Kompetenzen exkludierend. Zudem zeigen Diskussionen um die Zusammenhänge zwischen Altersarmut und dem Erwerbsleben auf, dass die wirksamen Mittel in einer gerechteren Ausgestaltung von Anwartschaften auf Renten und Pensionen im Arbeitsleben liegen. Kommentare zum Anfang des Jahres vorgelegten „Verlässlichen Generationenvertrag“ der Rentenkommissionen der Bundesregierung verweisen auf die Notwendigkeit, im Niedriglohnsektor Rentenabgaben zu fördern. Selbstständige Personen, aus Gerechtigkeitsgründen aber auch Beamt_innen, sollten in die gesetzliche Rentenversicherung integriert, zudem die private und betriebliche Altersvorsorge weiter gestärkt werden (Börsch-Supan 2020). Weiterhin erläutert der Beitrag auch den Zusammenhang zwischen Investitionen in Bildung und ihrer Präventionsfunktion für spätere Armutsrisiken. Die im nächsten Abschnitt diskutierten Schulabbrecherquoten und ungleichen Zugänge zur Bildungsinfrastruktur im Land Nordrhein-Westfalen zeigen auf, wo in diesem Bereich weiterer Handlungsbedarf verortet werden muss.

SCHULABGÄNGER_INNEN OHNE ABSCHLUSS

Aussagekraft des Indikators

In der Corona-Krise wird deutlich, welche Leistungen Bildungseinrichtungen für die Gesellschaft insgesamt erbringen, aber auch, wo die Defizite liegen. Homeschooling für Schüler_innen funktioniert nur bei entsprechender digitaler Ausstattung umfassend, das Arbeiten von zu Hause fordert Eltern und Kindern neue Aufteilungen ihrer täglichen Routinen ab. Studien zum Lernen von zu Hause zeigen, dass insbesondere leistungsschwächere Kinder mehr Zeit mit passiven Tätigkeiten ver-



brachten und dass der Bildungshintergrund der Eltern eine zwar nicht stark ausgeprägte, aber doch erkennbare Rolle bei der Motivation von Schüler_innen spielte (Wößmann et al. 2020). Vor diesem Hintergrund zeigen die folgenden Ausführungen zum Bildungserfolg von Schüler_innen, wie der Zugang zur Bildungsinfrastruktur im Land variiert. Der Indikator kann aus sozialer Perspektive als *outcome-orientiert* bezeichnet werden, im Hinblick auf die Qualifizierung von Arbeitskräften für die Arbeitsmärkte der Zukunft als *input-orientiert*.

Die räumliche (Ungleich-)Verteilung vorzeitiger Schulabgänge

Der Indikator ist definiert als der Anteil der Schulabgänger_innen ohne Hauptschulabschluss an allen Schulabgänger_innen eines Jahrgangs (in Prozent). Er zeigt in seiner räumlichen Variation an, wo Schulabgänger_innen ohne Schulabschluss gehäuft ausschließlich Beschäftigungsmöglichkeiten ohne Qualifikationsvoraussetzung zur Verfügung stehen. Der Durchschnitt liegt im Land NRW bei 6,1 Prozent. Ein Vergleichswert für den Durchschnitt in ganz Deutschland ist nicht aus der gleichen Quelle erhältlich, bei Statista (2020) findet man die Angabe von 6,8 Prozent. Die Karte in Abbildung 24 zeigt für nordrhein-westfälische Städte und Kreise, dass sehr hohe Quoten über 8 Prozent in Krefeld (10,1 Prozent), Herne (9,9 Prozent), Mönchengladbach (9,3 Prozent), Gelsenkirchen (8,5

Prozent) und Duisburg (8,3 Prozent) vorkommen. Die beiden niedrigsten Quoten finden sich in der Gemeinde Viersen (3,4 Prozent) und der Universitätsstadt Bonn (4 Prozent). Auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte stechen die Ruhrgebietsstädte besonders hervor. Hier liegen die Quoten an Schulabgänger_innen ohne Abschluss auf einem hohen Niveau.

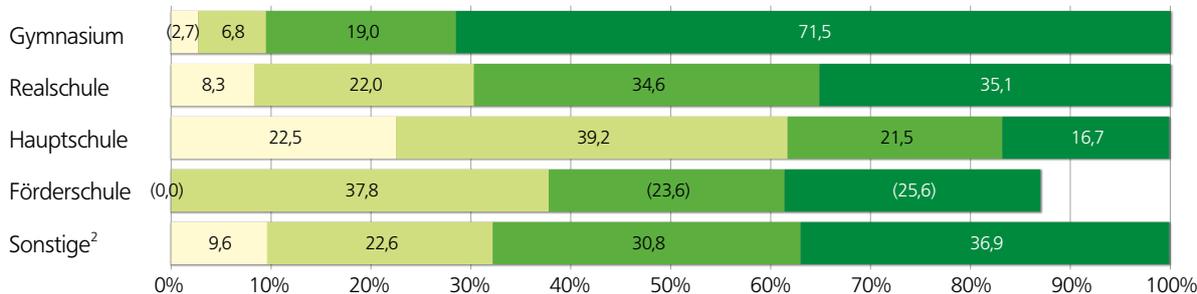
Zwischen 2014 und 2018 zeigt sich ein deutlich heterogenes Muster. In einzelnen Hotspots wie Essen (-1,7 Prozentpunkte) oder Gelsenkirchen (-2,1 Prozentpunkte) gehen die Quoten nach unten, während sich die Problemlage in Nachbargemeinden wie Herne (+4,5 Prozentpunkte), Oberhausen (+2,5 Prozentpunkte) oder Mülheim a. d. Ruhr (+2,2 Prozentpunkte) verschärft (siehe Abbildung 25).

Wer geht früher von der Schule ab?

Höhere Quoten für Schulabgänger_innen ohne Hauptschulabschluss sind in einer Gemengelage an Ursachen begründet, darunter fehlende Sprachkenntnisse neu zugewanderter Kinder aus dem Ausland oder eine mangelnde Finanzierung zusätzlicher Unterstützungsleistungen in sozialen Brennpunkten (Anger/Plünnecke 2020). Zahlen der Autor_innen im Bildungsmonitor 2020 zeigen, dass deutschlandweit insbesondere Schüler_innen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ohne Abschluss von der Schule abgehen (18,1 Prozent), mit steigender

Abbildung 26
Schüler_innen der Sekundarstufe I* 2018
 nach besuchter Schulform und höchstem allgemeinbildenden Schulabschluss der Eltern

Schüler_innen nach besuchter Schulform



* ledige Personen ohne Lebenspartnerin oder Lebenspartner und ohne eigene Kinder im Haushalt mit Besuch einer allgemeinbildenden Schule in der Sekundarstufe I in den vergangenen 12 Monaten
 1 oder gleichwertiger Abschluss
 2 Gesamtschule und Freie Waldorfschule

Höchster allgemeinbildender Schulabschluss der Eltern

- ohne Abschluss
- Hauptschulabschluss¹
- Fachoberschulreife
- (Fach-)Hochschulreife

Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: IT.NRW, Ergebnisse des Mikrozensus; durch Effekte der Umstellung auf eine neue Stichprobe im Berichtsjahr 2016 sowie durch Sondereffekte im Kontext der Bevölkerungsentwicklung ist die Vergleichbarkeit der Mikrozensusergebnisse ab dem Berichtsjahr 2016 mit den Vorjahren eingeschränkt.
 () = Aussagewert eingeschränkt, da der Wert Fehler aufweisen kann.

Tendenz. Der Bildungsbericht 2020 erkennt auch für Personen mit Migrationshintergrund (das heißt Kinder mit mindestens einem Elternteil ohne deutsche Staatsangehörigkeit) eine geringere Bildungsbeteiligungsquote. Diese ist besonders für Kinder mit mindestens einem Elternteil aus Ungarn (26 Prozent), Rumänien und Bulgarien (27 Prozent), Syrien, dem Irak und Afghanistan mit 35 Prozent relativ niedrig. Kinder mit Migrationshintergrund aus diesen Ländern streben seltener den Schulabschluss an (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020: 53).

Voraussetzungen für Bildungserfolge

Als ein wichtiger Schlüssel zum Bildungserfolg wird die Sprachförderung in Kindertagesstätten und Kindergärten angesehen, entsprechende Defizite werden nur bei guten Rahmenbedingungen über die Schulbiografie ausgeglichen. Jugendliche ohne Qualifikation haben entscheidende Nachteile auf aktuellen, aber sehr wahrscheinlich noch mehr auf den Arbeitsmärkten der Zukunft – nicht nur im Hinblick auf eine zunehmende Akademisierung der Gesellschaft. Die prognostizierten Zahlen zum Facharbeitermangel erfordern weiterführende Qualifikationen, die auch im Hinblick auf digitale Kompetenzen und flexiblere Beschäftigungsverhältnisse künftig anspruchsvoller werden. Eine stärkere Durchlässigkeit auf den Bildungswegen, zum Beispiel durch Gesamtschulen und Ganztagesbetreuung schon in Kindergarten und Grundschule, wird als ein Schlüssel für die Bildungsteilhabe angesehen. In dieser Hinsicht zeigt Abbildung 26 für Nordrhein-Westfalen die nach wie vor starke Vorprägung des Bildungswegs durch den beruflichen Abschluss der Eltern. Kinder von Hochschulabsolvent_innen besuchen sehr viel häufiger das Gymnasium (71,5 Prozent) als Kinder von Eltern mit Fachoberschulreife (19 Prozent) und Hauptschulabschluss (6,8 Prozent). Umgekehrt besuchen Kinder von Eltern mit Hauptschulabschluss

sehr viel häufiger die Haupt- (39,2 Prozent) oder Förderschule (37,8 Prozent). Als weitere Maßnahmen werden Investitionen in das Bildungswesen angemahnt (Anger/Plünnecke 2020). Der internationale Vergleich zeigt, dass Deutschland diese Investitionen insbesondere für Grund- und Hauptschulen dringend benötigt. Hier bescheinigt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Deutschland in aktuellen Studien unterdurchschnittliche Bildungsausgaben in der Primar- und Sekundarstufe I (Rang 28 von 40 OECD-Ländern – OECD 2018: 365).

Im Zuge der Corona-Krise entstehen zusätzliche Herausforderungen, alle Schüler_innen zu fördern und eine Verschärfung ungleicher Bildungschancen zu vermeiden. Der Digitalisierung an Schulen kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu. NRW weist hier unterschiedliche Voraussetzungen auf. Gemessen an der Zahl der Schüler_innen gibt es weniger Lehrkräfte als in anderen Bundesländern. Der Zugang zum schnellen Internet besteht aber für fast alle Haushalte.

2.4 WOHLSTAND UND GESUNDHEIT

Wohlstand und Gesundheit sind wesentliche Voraussetzungen für das Erleben von Lebensqualität. Ungleiche Standortfaktoren führen nicht nur zu einer Benachteiligung von Menschen, die vergleichsweise schlechteren Rahmenbedingungen ausgesetzt sind. Sie sind in letzter Konsequenz auch Auslöser von Wanderungsbewegungen, die zu neuen, sich selbst verstärkenden Problemlagen in Abwanderungsräumen führen können (siehe auch den Abschnitt „Wanderungen“ in diesem Bericht). Entsprechende Anpassungen an die infrastrukturelle Ausstattung unter dem Handlungsdruck des demografischen Wandels, der Klimaanpassung, aber auch der digitalen Transformation, erfordern Neubewertungen der Ist-Situation mit

Tabelle 6
Schlüsselerkenntnisse im Themenfeld Wohlstand und Gesundheit

Pflegeeinrichtungen in Anzahl an Plätzen je 100.000 Einwohner_innen bzw. freie Dauerpflegeplätze je 100.000 Einwohner_innen	<ul style="list-style-type: none"> - Landgemeinden bieten dreimal so viele Pflegeplätze wie der Landesdurchschnitt - deutlich unterdurchschnittliche Angebotszahl in Groß- und Mittelstädten, teilweise begründet durch vergleichsweise jüngere Bevölkerung - in Zukunft steigende Nachfrage durch Alterung der Gesellschaft und steigende Risiken der Altersarmut - Frauen sind durch höhere Lebenserwartung und sozioökonomische Benachteiligung überproportional auf Pflegeleistungen und Pflegeplätze angewiesen - problematische Engpässe in der Arbeitskräfteentwicklung wahrscheinlich - mangelnde Anzahl an freien Dauerpflegeplätzen im Jahreswechsel 2020/21 vor allem in prosperierenden Städten - möglicherweise zwischenzeitlich gebremste Nachfrage durch Dynamik der Corona-Pandemie
Hausärztebesatz in Ärzt_innen je 10.000 Einwohner_innen	<ul style="list-style-type: none"> - leicht überdurchschnittliche Versorgung in NRW gegenüber Bundesdurchschnitt - bessere Versorgungssituation in Großstädten gegenüber weniger verdichteten und peripher gelegenen Kommunen - Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung des Berufsbildes des „Landarztes“/der „Landärztin“ notwendig - Chancen und Herausforderungen für Telemedizin in Kombination mit einer Stärkung der hausärztlichen Nahversorgung
Mietpreise in Euro pro Quadratmeter	<ul style="list-style-type: none"> - höchste Werte in Köln, Düsseldorf, Münster und Bonn im Landesvergleich, mit steigender Tendenz - hohe Lebenshaltungskosten als maßgeblicher Treiber von sozialer Exklusion vor Ort und Verdrängungstendenzen ins Umland - verhinderter Zuzug in beliebte, aber teure Wohnlagen führt zu Ausweichbewegungen ins stadtrregionale Umland, steigender Flächeninanspruchnahme und steigendem Pendelverkehr - starker Wettbewerb zwischen investorengetriebenem bzw. renditeorientiertem Wohnungsbau und sozialem Wohnungsbau bzw. bezahlbarem Wohnen
Medianentgelt pro Monat am Wohnort in Euro je Einwohner_in	<ul style="list-style-type: none"> - sehr hohe Einkommen in den wirtschaftlich prosperierenden Großstädten entlang der Rheinschiene (Bonn, Köln, Düsseldorf) und ihrem Umland, plus Haltern am See - trotz insgesamt hoher Werte steigende Einkommensungleichheit innerhalb der Großstädte - hohe Einkommensmöglichkeiten in Städten mit Unternehmen hoher „regionaler Marktmacht“ - insgesamt wachsende Einkommen im Beobachtungszeitraum bei stetiger geografischer Varianz - geringere Werte und Einkommensperspektiven in peripheren Lagen begründen Wandermotive insbesondere für junge Menschen

Blick auf die Perspektive, wie gleichwertige Lebensverhältnisse in diesem Themenbereich künftig ausgestaltet werden können. Besonders bedeutsame Kennziffern sind in dieser Hinsicht die Ausstattungsqualität mit *Pflegeeinrichtungen* für eine alternde Gesellschaft, die auch im häuslichen Umfeld Angebote der medizinischen Grundversorgung künftig verstärkt nachfragen wird (*Hausärztebesatz*). Gleichzeitig sind die Ausgaben- und Einnahmenhöhen von Haushalten maßgebliche Stellgrößen für den erlebten Wohlstand. Hier geben die *Mietpreisbelastung* und das *Medianentgelt am Wohnort* Auskunft über Zustand und Trends der Einkommenssituation privater Haushalte.

PFLEGEEINRICHTUNGEN

Aussagekraft des Indikators

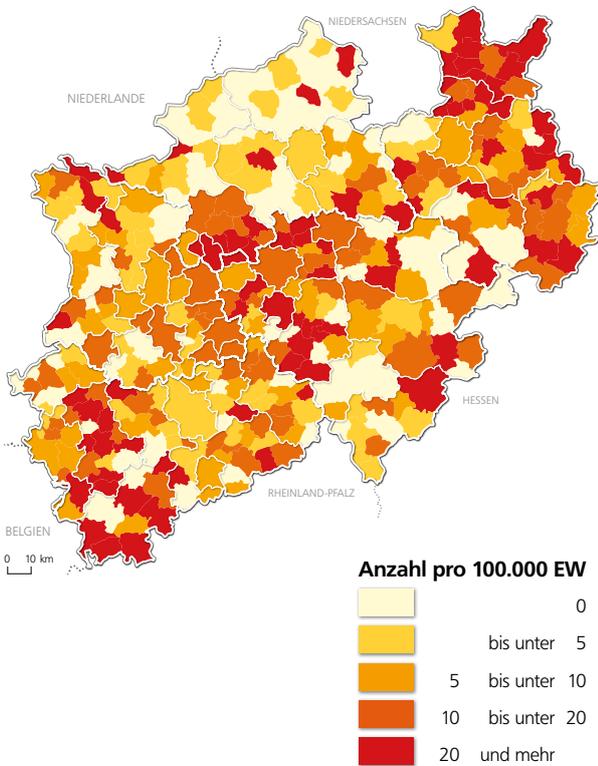
Die Ausstattung einer Kommune mit Pflegeeinrichtungen ist Grundvoraussetzung für die außerhäusliche Versorgung pflegebedürftiger älterer Menschen, ein wichtiger *Input* für die soziale Daseinsvorsorge. Durch den Bezug der Anzahl auf 100.000 Einwohner_innen entsteht eine Kennziffer, die für alle Kommunen Nordrhein-Westfalens durch das Landesportal www.heimfinder.nrw.de und die Bevölkerungszahl aus der Landesdatenbank Nordrhein-Westfalen ermittelt werden

kann. In der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass das demografische Profil einer Kommune unterschiedliche Bedarfe begründen kann und dass der Indikator keine Aussage über die Anzahl der Plätze insgesamt, die Qualität der Pflege oder Pflegeintensitäten nach Pflegestufe zulässt. Einblicke in mögliche Versorgungsengpässe werden dagegen durch eine zusätzliche Karte zu freien Plätzen ermöglicht, die von www.heimfinder.nrw.de bereitgestellt werden.

Die räumliche (Ungleich-)Verteilung von Pflegeeinrichtungen

Der Durchschnitt in der Anzahl von Pflegeeinrichtungen liegt im Land NRW bei 15,4 Einrichtungen je 100.000 Einwohner_innen. Ein Vergleichswert für den Durchschnitt in ganz Deutschland ist nicht aus gleicher Quelle erhältlich, liegt laut Statista (2021) aber bei 18,5 Einrichtungen je 100.000 Einwohner_innen. Das Kartenbild (Abbildung 28) zeigt zunächst ein sehr heterogenes Bild. Konzentrationen von Einrichtungen sind nur in einigen wenigen benachbarten Kommunen im Rheinischen Revier zwischen Aachen und Mönchengladbach sowie im Kreis Höxter erkennbar. Der höchste Wert ist im sehr dünn besiedelten Heimbach in der Eifel mit 92,4 Einrichtungen je 100.000 Einwohner_innen zu finden. Der Wert ist mit großem Abstand der höchste in Nordrhein-Westfalen (zweithöchster Wert: Nideggen im Landkreis Düren mit 60,0 Einrichtungen je

Abbildung 27
Pflegeplätze 2020/21
 freie Dauerpflegeplätze pro 100.000 Einwohner_innen
 Mittelwert 16.12.2020 und 12.4.2021



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: <https://open.nrw/dataset/heimfinder-nrw-1616492841>;
 GeoBasis-DE/BKG 2020.

100.000 Einwohner_innen). Die geringsten Werte weisen dünn besiedelte Gemeinden ohne Pflegeeinrichtungen auf (Rheurd im Landkreis Kleve, Waldfeucht im Landkreis Heinsberg, Eslohe im Sauerland). In diesen Gemeinden ersetzen Angebote im Umland die Funktion der Pflegeversorgung. Auch allgemein ist zu konstatieren, dass die Pflegeversorgung in den weniger verdichteten und ländlichen Regionen einer zentralörtlichen Logik folgt, nach der zentrale Pflegezentren Platzangebote für die Bewohner_innen aus einem weiteren Einzugsbereich als der eigenen Gemeinde bereitstellen. Dennoch bleibt mit Blick auf den Wertevergleich nach Stadt- und Gemeindetyp in Abbildung 27 festzuhalten, dass Landgemeinden im Durchschnitt dreimal so viele Pflegeplätze anbieten wie im Landesdurchschnitt. Die Werte in Groß- und Mittelstädten liegen dagegen unter dem Durchschnitt (12,4 bzw. 13,6 Einrichtungen je 100.000 Einwohner_innen), in großen bzw. kleinen Kleinstädten leicht darüber (17,2 bzw. 17,0 Einrichtungen je 100.000 Einwohner_innen).

In diesem Zusammenhang fallen auch die vergleichsweise niedrigen Werte in den prosperierenden Städten Düsseldorf und Köln sowie insgesamt unterdurchschnittliche Werte in den Städten des Ruhrgebiets auf. Auch hier erklärt das demografische Profil einer vergleichsweise jüngeren Bevölkerung in den Schwarmstädten die Unterschiede. Der Blick in die Karte der Bildungswanderungen für die Bevölkerung von 18 bis 30

Jahre in Abbildung 47 stützt diese Erklärung, junge Menschen ziehen in großer Zahl in diese Städte. Höhere Werte dagegen sind, der oben genannten Interpretationslogik folgend, dort verbreitet, wo ein demografischer Überhang an älteren Menschen einen höheren Bedarf begründet.

Im Hinblick auf freie Kapazitäten zeigt sich in Abbildung 27 ein Muster, das höhere Werte abseits der Ballungszentren verortet. Die Werte reichen von 0 Einrichtungen in zahlreichen Kommunen bis 61,5 freie Plätze je 100.000 Einwohner_innen in Herzebrock-Clarholz (Landkreis Gütersloh). Auch als Mittelwert über die Jahreswende 2020/21 zeigt diese Karte eine Momentaufnahme, die im Zusammenhang mit demografischen Prognosen einen ersten Eindruck über mögliche Defizitlagen in der Zukunft gibt. Wichtig für struktur- und sozialpolitische Maßnahmen sind in diesem Zusammenhang Trendanalysen und Vorhersagen, die auf eine wachsende Anzahl an pflegebedürftigen Menschen verweisen. So prognostizieren Schröder und Sonnenburg 2019 in einer deutschlandweiten Modellierung, dass bis zum Jahr 2035 fünf Prozent der Bevölkerung pflegebedürftig sein werden (2017: 4,1 Prozent). Der Zuwachs ist nicht gleich über die Geschlechter verteilt. Mit der allgemein höheren Lebenserwartung von Frauen steigt auch der Anteil von pflegebedürftigen Seniorinnen überproportional an. Die Autoren adressieren in diesem Zusammenhang die Frage nach den gesunden Lebensjahren einer alternenden Bevölkerung (Medikalisierungsthese), der zufolge die Pflegebedürftigkeit zu Einschränkungen in der Lebensqualität führt und untere Einkommensklassen stärker trifft (Schröder/Sonnenburg 2019: 12). Umso wichtiger erscheint es, sozioökonomische Voraussetzungen für Prävention und unterstützende Gesundheitsdienstleistungen in der Bedarfsplanung integriert zu betrachten. Denn schon heute gibt es deutliche Hinweise darauf, dass die Anzahl gesunder Lebensjahre für sozioökonomisch besser gestellte soziale Schichten höher liegt. Darüber hinaus wird über die kommenden Jahre der Bedarf an Pflegekräften steigen. Diesbezüglich haben auch die bisher bekannten Auswirkungen der Corona-Krise gezeigt, dass die Vergütung und gesellschaftliche Anerkennung von Beschäftigungsverhältnissen in den Pflegeberufen problematisch ist. Zu unterstützen sind diesbezüglich die Aktivitäten und Wirkkraft von Berufsverbänden, die für die Interessen der Beschäftigten eintreten. Weiterhin sind technologische Entwicklungen zum Ersatz ausgewählter Aufgaben in den Pflegeberufen durch maschinelle Unterstützung und künstliche Entwicklung zwar grundsätzlich zu fördern, im Hinblick auf die menschliche Komponente von Pflege aber auch kritisch zu begleiten.

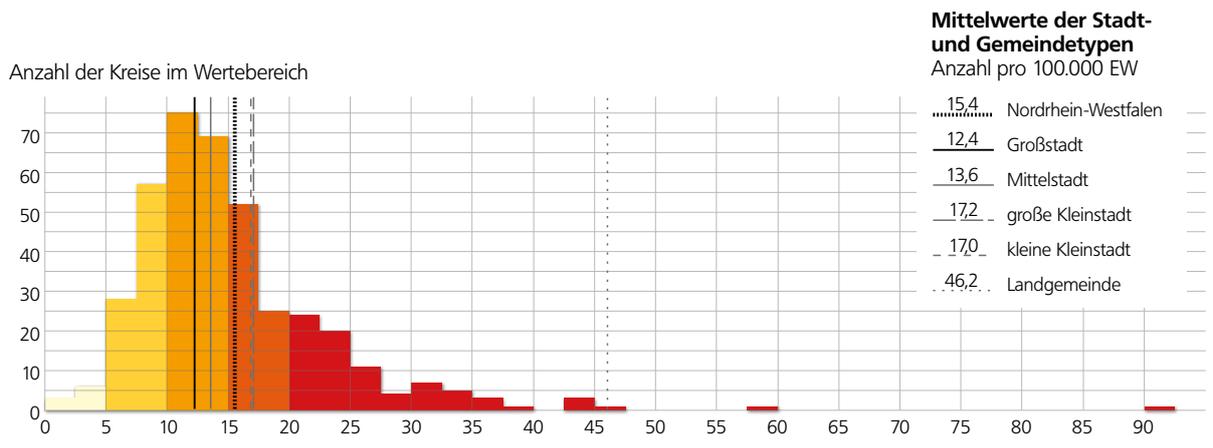
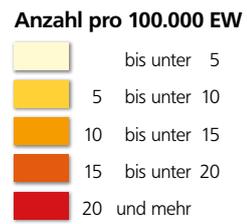
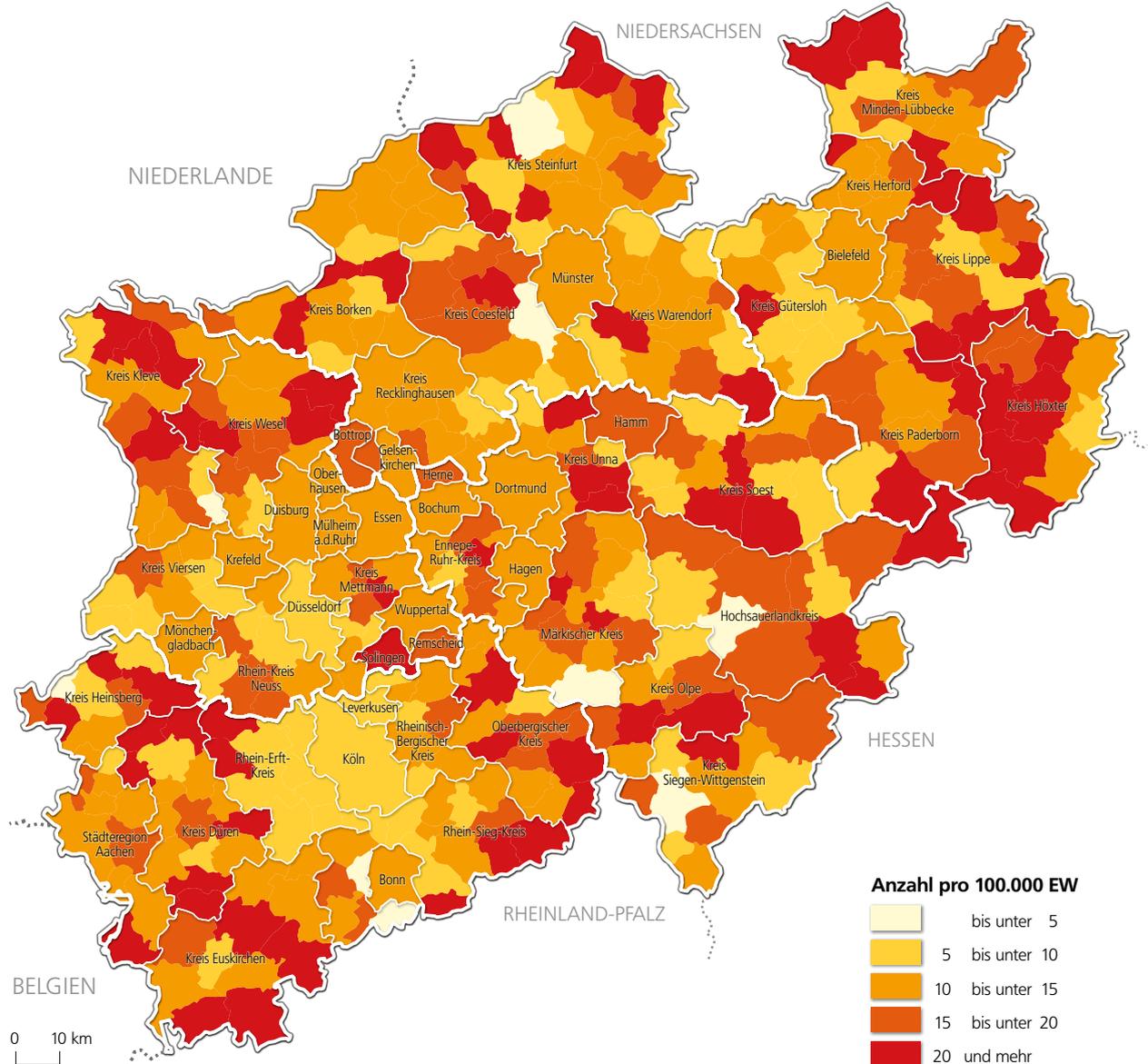
HAUSÄRZTEBESATZ

Aussagekraft des Indikators

Der Hausärztebesatz ist definiert als die Anzahl an Allgemeinärzt_innen je 10.000 Einwohner_innen. Enthalten sind angestellte Ärzt_innen in Gemeinschaftspraxen, sodass die Aussagekraft des Indikators ein Gesamtbild der Dichte von Leistungen der medizinischen Grundversorgung wiedergibt. Sie ist somit ein *Input* für räumliche Analysen des Zugangs zu medizinischen Grundleistungen. Weiterhin zu berücksichtigen ist, dass in den von der Kassenärztlichen Bundesvereinigung herausgegebenen

Abbildung 28
Pflegeeinrichtungen 2020
 Anzahl der Pflegeeinrichtungen pro 100.000 Einwohner_innen

NORDRHEIN-WESTFALEN



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: <https://www.heimfinder.nrw.de/>; GeoBasis-DE/BKG 2020.

und vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung veröffentlichten Daten im Falle von sehr niedrigen Zahlen Geheimhaltungsfälle durch Schätzungen ersetzt wurden.

Interpretation

Insgesamt liegt der landesweite Durchschnitt für diesen Indikator leicht unter dem bundesdeutschen Wert. Die medizinische Grundversorgung in Nordrhein-Westfalen kommt auf einen Wert von 5,7 Hausärzt_innen je 10.000 Einwohner_innen (Deutschland: 5,9). Die höchsten Werte liegen in bevölkerungsarmen Kommunen, der Durchschnitt in Landgemeinden liegt mit 6,9 Hausärzt_innen je 10.000 Einwohner_innen deutlich über dem Landesdurchschnitt (siehe das Histogramm in Abbildung 29). Aber auch die Versorgungssituation in Großstädten liegt leicht über dem Durchschnitt, allerdings mit einem auf der Karte ersichtlichen räumlichen Muster. Während in den Städten entlang der Rheinschiene höhere Werte dominieren, sind die Werte in den Ruhrgebietsstädten durchgehend unter fünf Hausärzt_innen je 10.000 Einwohner_innen. Den höchsten Wert insgesamt weist die Gemeinde Legden im Kreis Borken auf (11,0 Hausärzt_innen je 10.000 Einwohner_innen), den niedrigsten Wert hat Burbach im Kreis Siegen-Wittgenstein (2,0 Hausärzt_innen je 10.000 Einwohner_innen). Wie bei den Werten zu Pflegeeinrichtungen gilt auch bei der medizinischen Grundversorgung, dass bei Gemeinden mit sehr geringen Werten (z. B. in den gelb eingefärbten Kommunen in Abbildung 29) zentralörtliche Logiken einer Versorgung in der Nachbarkommune zum Tragen kommen.

Hinter den hier für das Jahr 2017 präsentierten Zahlen verbirgt sich allerdings ein Wandel der medizinischen Grundversorgung für die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen. Ärzt_innen in weniger verdichteten und ländlichen Regionen (Landarzt/Landärztin) sind durch Reformen im Gesundheitswesen seit Jahren stärker werdenden Belastungen ausgesetzt, die auf steigende Anforderungen in der Kassenmedizin, aber auch auf Krankheitsbilder einer älter werdenden Bevölkerung im demografischen Wandel zurückgeführt werden. Im Extremfall können diese Belastungen dazu führen, dass angestelltes Personal abgebaut bzw. Kostenvorteile über die Zusammenlegung von Praxen in Gemeinschaftspraxen realisiert werden müssen. Diese häufig als wenig attraktive Perspektiven wahrgenommenen Zwänge führen nach Meinung einiger Autor_innen dazu, dass sich junge Ärzt_innen bevorzugt in Großstädten niederlassen bzw. besser vergütete fachärztliche Spezialisierungen anstreben. Für diese Argumentation wird zusätzlich der Grund angeführt, dass Spezialisierungen in den medizinischen Berufen, auch schon während der Ausbildung, ein höheres Ansehen in der wissenschaftlich geprägten Community genießen (Kaduskiewicz et al. 2018).

Die schwindende Attraktivität des Berufsbildes „Landarzt/Landärztin“ wurde auch von der Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ adressiert, mit folgenden Handlungsansätzen: Auf Grundlage des Versorgungsstrukturgesetzes von 2012 werden Maßnahmen zur Flexibilisierung ärztlicher Niederlassungen (Abschaffung der Residenzpflicht, Erleichterung für Zulassungsbeschränkungen und die Eröffnung von Zweitniederlassungen) insbesondere in strukturschwachen Gebieten empfohlen. Diese Maßnahmen des 2012

in Kraft getretenen Gesetzes sind allerdings nur teilweise wirksam und werden durch weiterführende Anreize ergänzt. Dazu gehören Stipendien für Studierende mit späterer Niederlassungsverpflichtung, aber auch die tatkräftige finanzielle Unterstützung durch Kommunen über den Ankauf geeigneter Immobilien, Darlehen für den Betrieb von Praxen und eine hohe Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Weiterhin sieht der Masterplan Medizinstudium die Einführung einer Landarztquote für die Vergabepraxis von Studienplätzen vor. Im bislang notenbasierten Wettbewerb sollen bis zu zehn Prozent der Studienplätze künftig an Bewerber_innen vergeben werden, die sich auch mit weniger gutem Notenschnitt zur Ausübung ihres späteren Berufes in unterversorgten weniger verdichteten und ländlichen Regionen verpflichten. Darüber hinaus wird die Zuwanderung von Ärzt_innen aus dem Ausland als Chance begriffen, die Nachfolge in frei werdenden Praxen im ländlichen Raum zu besetzen. Neben dem Ersatz von Ärzt_innen im Übergang zum Ruhestand bestehen aber auch Chancen in der Substitution und Delegation des Berufsbildes durch Arztassistent_innen, auch in Kombination mit neuen Möglichkeiten der Telemedizin. Die Qualität hausärztlicher Leistungen ist zudem über die Sektorenintegration zwischen medizinischer Grundversorgung, Notfallversorgung, Rehabilitation sowie Pflege- und Altenhilfe sozialräumlicher auszugestalten. Die elektronische Patientenakte wird hierfür als eine entscheidende Voraussetzung angesehen (Lübking 2020).

Ergänzt werden die oben genannten Handlungsmöglichkeiten durch einen deutlichen Appell, die hausärztliche Grundversorgung stärker wohnortnah zu verankern. Mit einer kleinräumigeren Planung sollten Ballungen von Ärzt_innen in Ober- und Mittelzentren auf Grundzentren umverteilt werden, um so der zentralen Stellung von Hausärzt_innen im Gesundheitswesen auch im Hinblick auf ihre Erreichbarkeit vom Wohnort aus gerecht zu werden (Lübking 2020: 11).

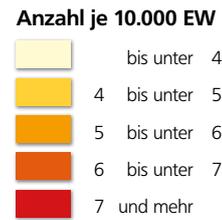
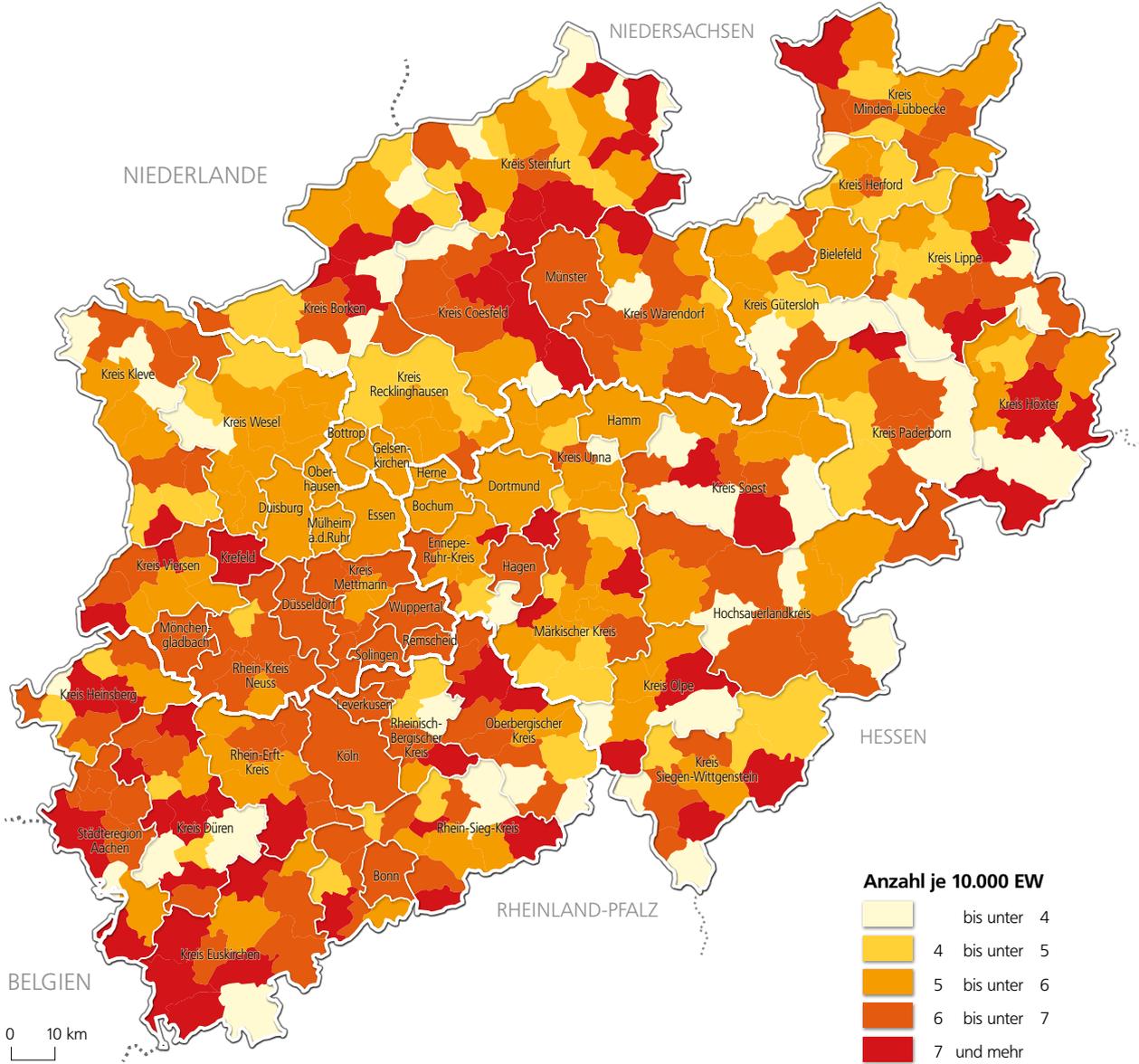
MIETPREISE

Aussagekraft des Indikators

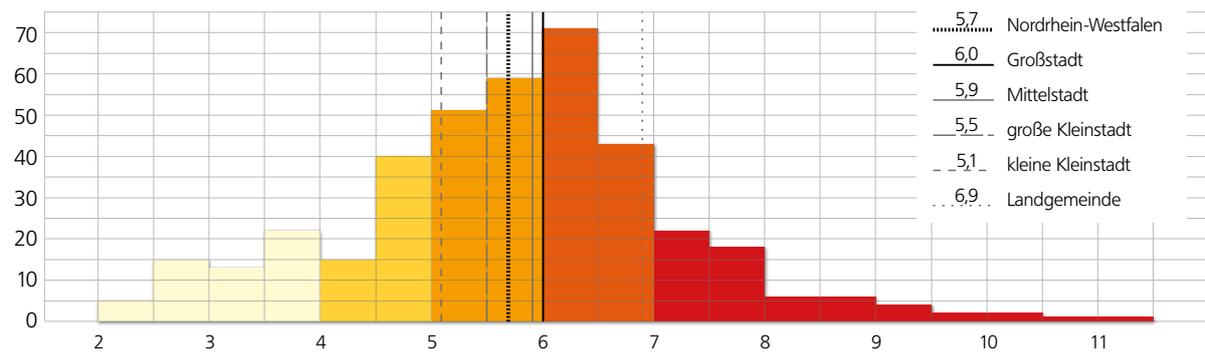
Der Indikator der Mietpreise bzw. ihrer Veränderung bezieht sich auf die durchschnittlichen Nettokaltmieten aller Wohnungen aus öffentlich zugänglichen Immobilienportalen. Die Daten stammen von der empirica GmbH, die entsprechende Angebotsdaten auswertet und auf der Ebene von Städten und Gemeinden als Durchschnittswerte anbietet. Lücken in den Daten liegen dann vor, wenn in einer Kommune keine Mindestgröße an Angeboten für eine belastbare Mittelwertbildung verfügbar ist. Bei den Preisangaben wird zudem nach Neubau und Bestand unterschieden. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Bestand. Damit wird die für die meisten Wohnungssuchenden relevantere Größe berücksichtigt. Die Höhe der Mietpreise stellt für viele Haushalte den größten Baustein der Lebenshaltungskosten dar und entscheidet somit maßgeblich über die verbleibenden finanziellen Mittel für andere Zwecke. Der Indikator ist somit vornehmlich ein wichtiger *Input* für die finanziellen Handlungsspielräume von Privathaushalten. Problemlagen entstehen insbesondere dann, wenn die Einkommensmöglichkeiten von Beschäftigten nicht mit der Mietpreisentwicklung Schritt halten können oder

Abbildung 29
Hausärztebesatz 2017
 Hausärzt_innen je 10.000 Einwohner_innen

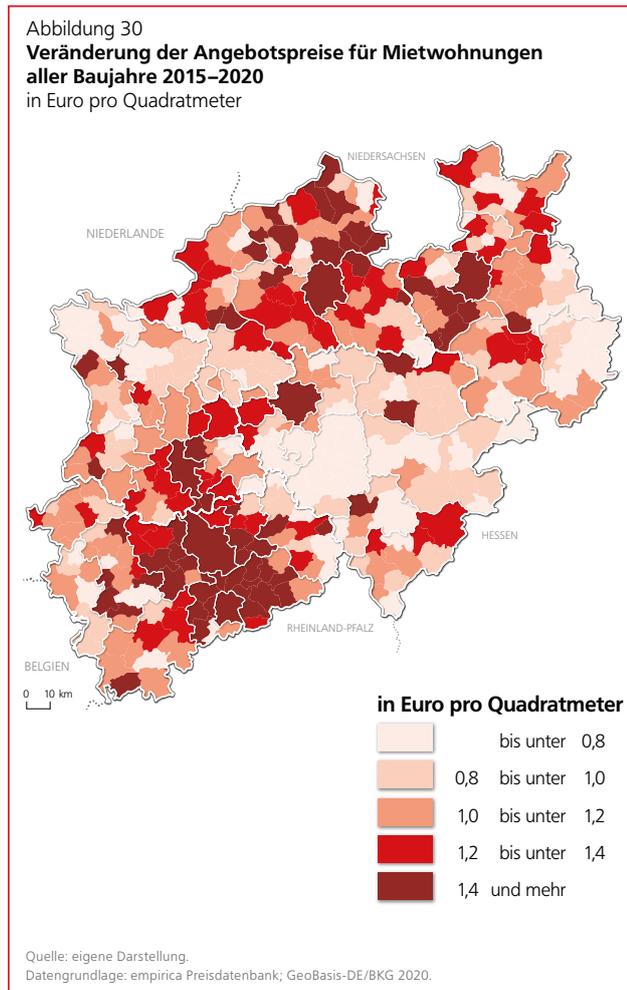
NORDRHEIN-WESTFALEN



Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: INKAR: Kassenärztliche Bundesvereinigung; GeoBasis-DE/BKG 2020.



wenn die Wohnungsnachfrage höher als das zur Verfügung stehende Wohnungsangebot ist.

Interpretation

Im Landesdurchschnitt liegen die Mietpreise im Jahr 2015 bei 5,70 Euro (Deutschland: 6,55 Euro) und steigen bis 2020 um 1,10 Euro auf 6,80 Euro pro Quadratmeter (siehe Abbildung 31). Differenziert nach den Raumtypen sind die Mieten im Mittel in den Großstädten mit 7,70 Euro pro Quadratmeter und in den Mittelstädten mit 7,10 Euro deutlich über dem Landesdurchschnitt. Abseits der Ballungsräume in den Kleinstädten und Landgemeinden zeigt sich ein gemäßigttes Mietniveau. Die höchsten Angebotsmieten in Nordrhein-Westfalen erzielen die Großstädte Köln mit 11,70 Euro pro Quadratmeter gefolgt von Düsseldorf mit 11,00 Euro, Münster und Bonn mit jeweils 10,40 Euro. Direkt angrenzende Umlandgemeinden wie Pulheim, Hürth und Frechen westlich von Köln oder Bonn liegen mit 10,00 Euro pro Quadratmeter fast gleich auf zu den Großstädten. Deutlich weniger kostet Wohnen in Teilen der Kreise Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke sowie im Hochsauerlandkreis. Die Mietpreise liegen hier z. B. in Lügde bei 4,70 Euro pro Quadratmeter, in Altena bei 5,00 Euro oder in Blankenheim bei 5,60 Euro.

Abbildung 30 zeigt, dass es in den Kernstädten Köln (+1,78 Euro pro Quadratmeter), Düsseldorf (1,71 Euro) und Bonn (1,44 Euro) sowie in den Universitätsstädten Aachen (1,11 Euro) und Müns-

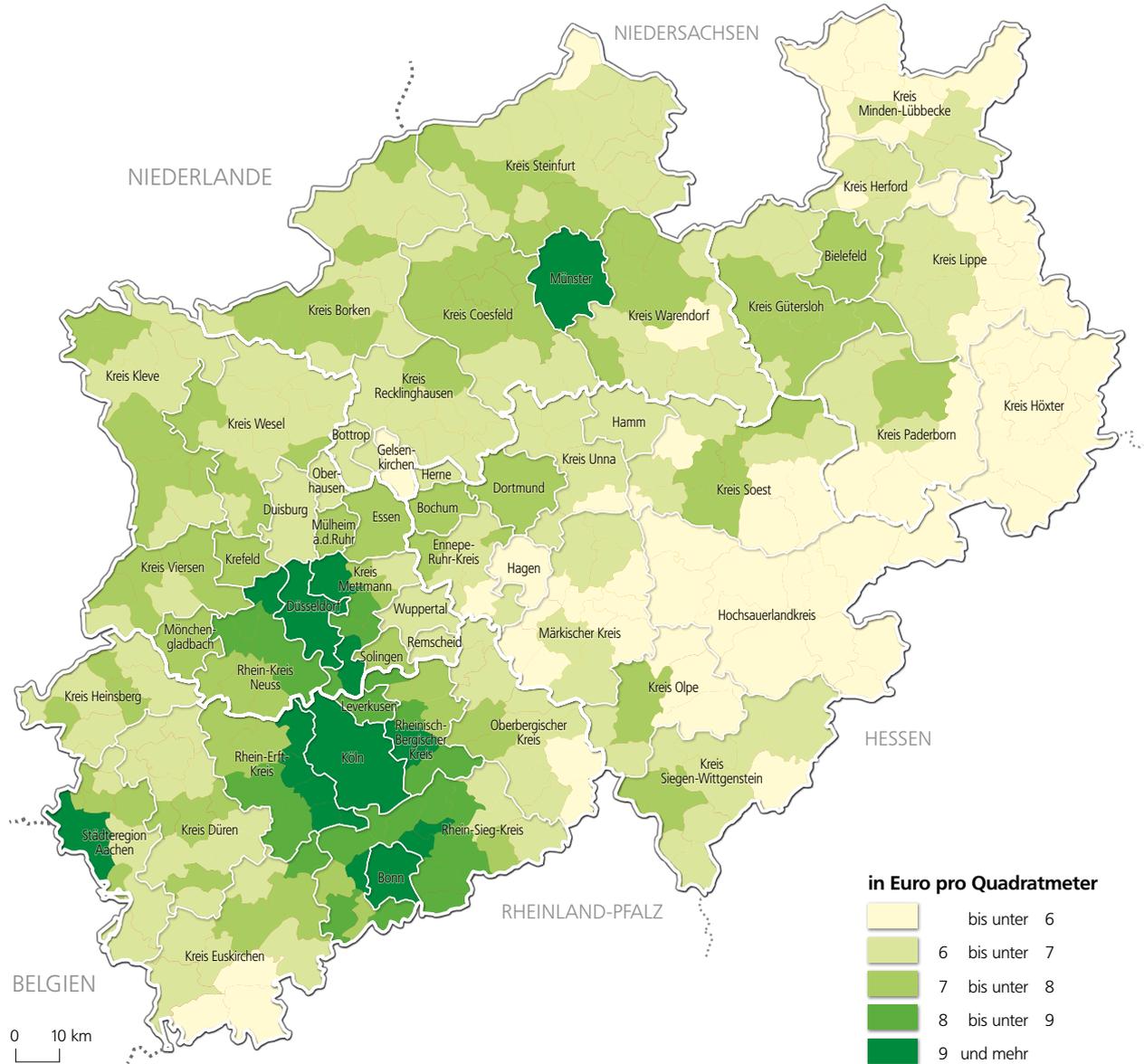
ter (1,41 Euro) trotz des schon sehr hohen Mietniveaus zu einem weiteren Anstieg der Mieten kam. Aber auch in Städten wie Dortmund (1,51 Euro), Bielefeld (1,56 Euro) und Paderborn (1,21 Euro) zogen die Mieten spürbar an. Sowohl beim absoluten Mietniveau als auch bei dessen Veränderung im Zeitverlauf lässt sich ein Stadt-Umland-Gefälle feststellen. Das Gefälle der Angebotsmieten von der Kernstadt zum Umland ist in den dynamischen Regionen (wie Aachen, Bonn, Düsseldorf, Köln sowie Münster) besonders stark ausgeprägt. Hier liegen die Angebotsmieten des Umlands nur bei etwa 70 Prozent der Werte der Kernstädte, was Wanderungsentscheidungen von wohnungssuchenden Haushalten zugunsten des Umlands begünstigt. Es sind aber gerade die Umlandgemeinden, die die höchsten Verteuerungen in Nordrhein-Westfalen auf sich vereinen: Münster (Ladbergen: 1,88 Euro pro Quadratmeter), Bonn (Troisdorf: 1,87 Euro), Düsseldorf (Monheim: 1,87 Euro). In den weniger wachstumsstarken Stadtregionen Bochum, Hagen oder Duisburg ist das Stadt-Umland-Niveau bei den Angebotsmieten dagegen ausgeglichen. Die Mietpreisentwicklung verstärkt die regionalen Unterschiede und kann soziale Polarisierung und Verdrängungseffekte zur Folge haben. Denn die steigende Wohnungsnachfrage konnte in vielen nordrhein-westfälischen Wohnungsmärkten trotz ansteigender Bautätigkeit nicht abschließend bedient werden (Siedentop et al. 2020). Hinzu kommt, dass die Bodenpreise in den Großstädten ebenfalls gestiegen sind, was wiederum preiswerten Neubau zunehmend erschwert (Siedentop et al. 2019). Das verstärkt den Druck auf den geförderten und den preisgünstigen Mietmarkt in Nordrhein-Westfalen (NRW.BANK 2020: 42). Hohe Bodenpreise erschweren überdies den dringend erforderlichen Kapazitätsausbau kommunaler Bildungs- und Sozialeinrichtungen – insbesondere dann, wenn Kommunen nur über geringe eigene Flächenreserven verfügen.

Trotz aller Anstrengungen im Wohnungsbau zeigen Modellrechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft, dass in Nordrhein-Westfalen eine Bedarfslücke von ca. 23 Prozent im Abgleich mit dem prognostizierten Bedarf besteht (Henger/Voigtländer 2019). Der Mangel an Wohnraum wird deshalb bei konstanter Marktentwicklung sehr wahrscheinlich zu einem weiteren Anstieg der Mietpreise führen. Wohnungspolitische Maßnahmen zum Erhalt und Ausbau bezahlbaren Wohnens geraten so weiter in Konkurrenz zu einer Reihe von Triebkräften auf dem Immobilienmarkt. So steigen zum Beispiel die Wohnflächenansprüche pro Person seit Jahren stark an, weniger Personen leben heute auf mehr Wohnraum. Die Ursache für diesen Trend hängt mit einer veränderten Haushaltsstruktur zusammen, in der vor allem Singlehaushalte verstärkt Wohnraum nachfragen. Weiterhin ist seit der Finanzkrise des Jahres 2008 zu beobachten, dass vermehrt spekulativ in die Immobilienbranche investiert wird („Betongold“). Gleichzeitig tut sich Kommunalpolitik schwer, neue Bauprojekte zu realisieren, wenn Umweltziele zur Flächeninanspruchnahme einzuhalten sind und verschiedenste Flächenansprüche z. B. aus den Bereichen Gewerbe und Industrie konkurrieren (Fina et al. 2020).

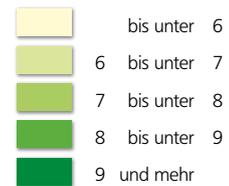
In diesem Zusammenhang zeigen landespolitische Bestrebungen, den öffentlichen Wohnungsbau in allen Segmenten mit hohen Investitionen zu fördern, dass die Politik dem Handlungsdruck finanziell entgegenwirkt (MHKBG 2021). So sind im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr zehn Prozent mehr Fi-

Abbildung 31
Mietpreise 2020
 Insetierte Angebotspreise für Mietwohnungen aller Baujahre (Median)
 in Euro pro Quadratmeter

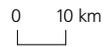
NORDRHEIN-WESTFALEN



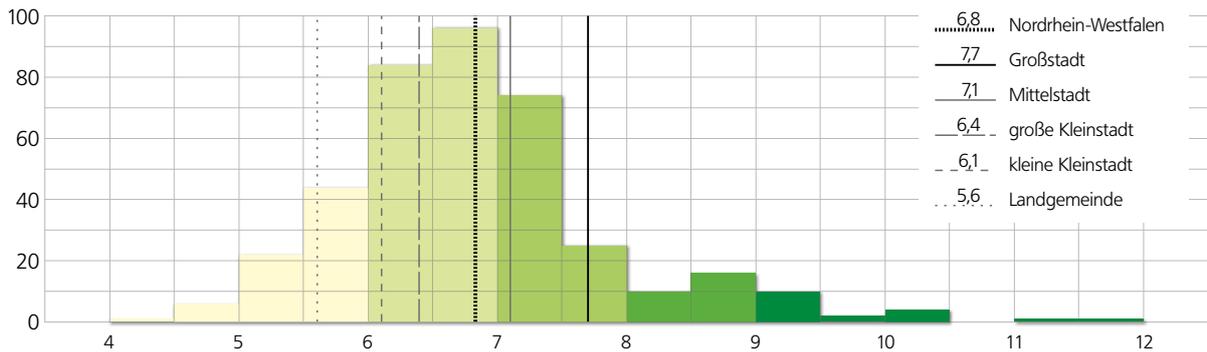
in Euro pro Quadratmeter



BELGIEN

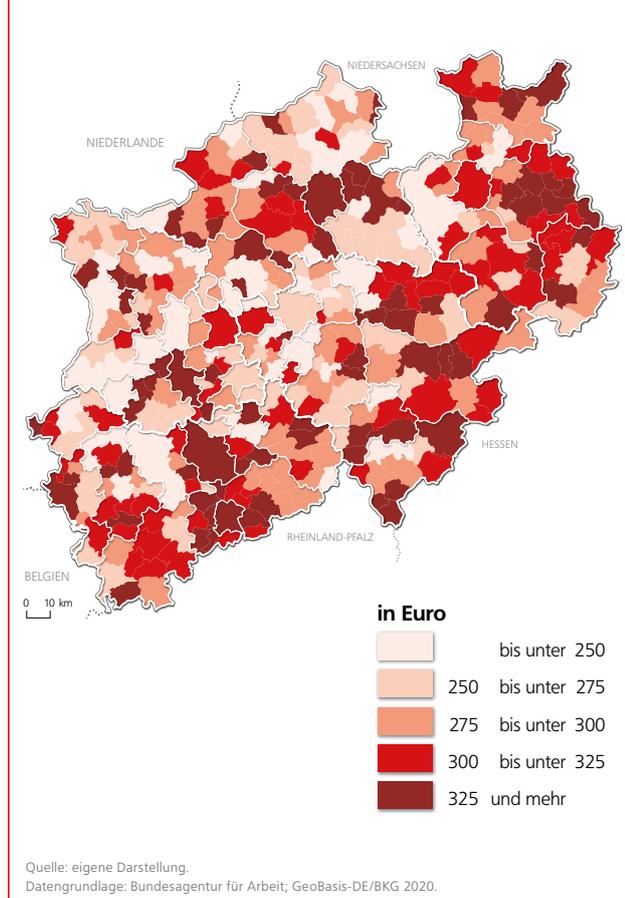


Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: INKAR: empirica Preisdatenbank; GeoBasis-DE/BKG 2020.

Abbildung 32
Veränderung des Medianentgeltes am Wohnort 2015–2019
 in Euro pro Quadratmeter



nanzmittel in die öffentliche Wohnraumversorgung geflossen (1,037 Mrd. Euro) die Anzahl der Baufertigstellungen steigt moderat an. Inwiefern neue Wohnbauprojekte allerdings die Preisspiralen in den Hotspots der Wohnungsnachfrage in Nordrhein-Westfalen abzubremsten vermögen, dürfte nicht zuletzt von der Wahrnehmung der Bevölkerung zur Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen und damit zusammenhängenden Lebenschancen abhängen. Solange die attraktivsten Großstädte über sehr viel bessere tatsächliche oder wahrgenommene Perspektiven verfügen, sind Wanderungsströme in diese Städte und entsprechende „Spillover-Effekte“ in das Umland kaum zu vermeiden. Bislang gibt es diesbezüglich auch mit Blick auf die sichtbaren Auswirkungen der Corona-Krise keine belastbaren Hinweise, dass der Zuzug in die Städte abebbt oder Wirkungen oder Mietpreise wesentlich sinken. Vielmehr besteht die Gefahr, dass intensive Bautätigkeiten im Umland dieser Städte zu weiteren Belastungen von Pendlerinfrastrukturen und einer Ausweitung „distanzintensiver Lebensstile“ führen (Siedentop/Osterhage 2017). Räumliche Ungleichgewichte auf den Wohnungsmärkten werden so verstärkt, einkommensschwache Haushalte geraten weiter unter Druck. Problematisch sind die Wohnungsengpässe im Segment der öffentlich geförderten Mietwohnungen, deren Anzahl im Land von 476.700 Wohnungen im Jahr 2015 auf 456.800 im Jahr 2019 abgeschmolzen ist (–4,17 Prozent). Über die nächsten zehn Jahre wird ein weiteres Drittel aus der sogenannten Nachwirkungsfrist der Mietpreisbindung herausfallen (NRW. Bank 2017: 2 und NRW.Bank 2019: 2), sodass eine Neuförde-

rung von Mietwohnraum dringend notwendig ist. Zwar haben sich in dem Zeitraum die Verluste verlangsamt, besonders betroffene Wohnungsmärkte z. B. in Düsseldorf und Münster bewilligen geförderten Wohnraum und verzeichnen aktuell leichte Zuwächse. Die Nachfrage ist aber weiterhin höher, die Vermittlungsquoten für preisgebundene Wohnungen in den Großstädten der Rheinschiene und in Münster besonders niedrig (NRW.Bank 2019). Insofern sind Wohnbauoffensiven einzubetten in planerische Gesamtkonzepte einer nachhaltigkeitsorientierten Struktur- und Sozialpolitik, die sich auch aus wohnungspolitischen Gründen um die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen bemüht.

MEDIANENTGELT AM WOHNORT

Aussagekraft des Indikators

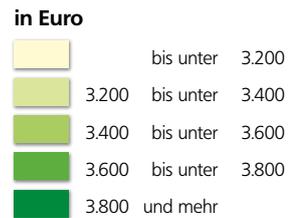
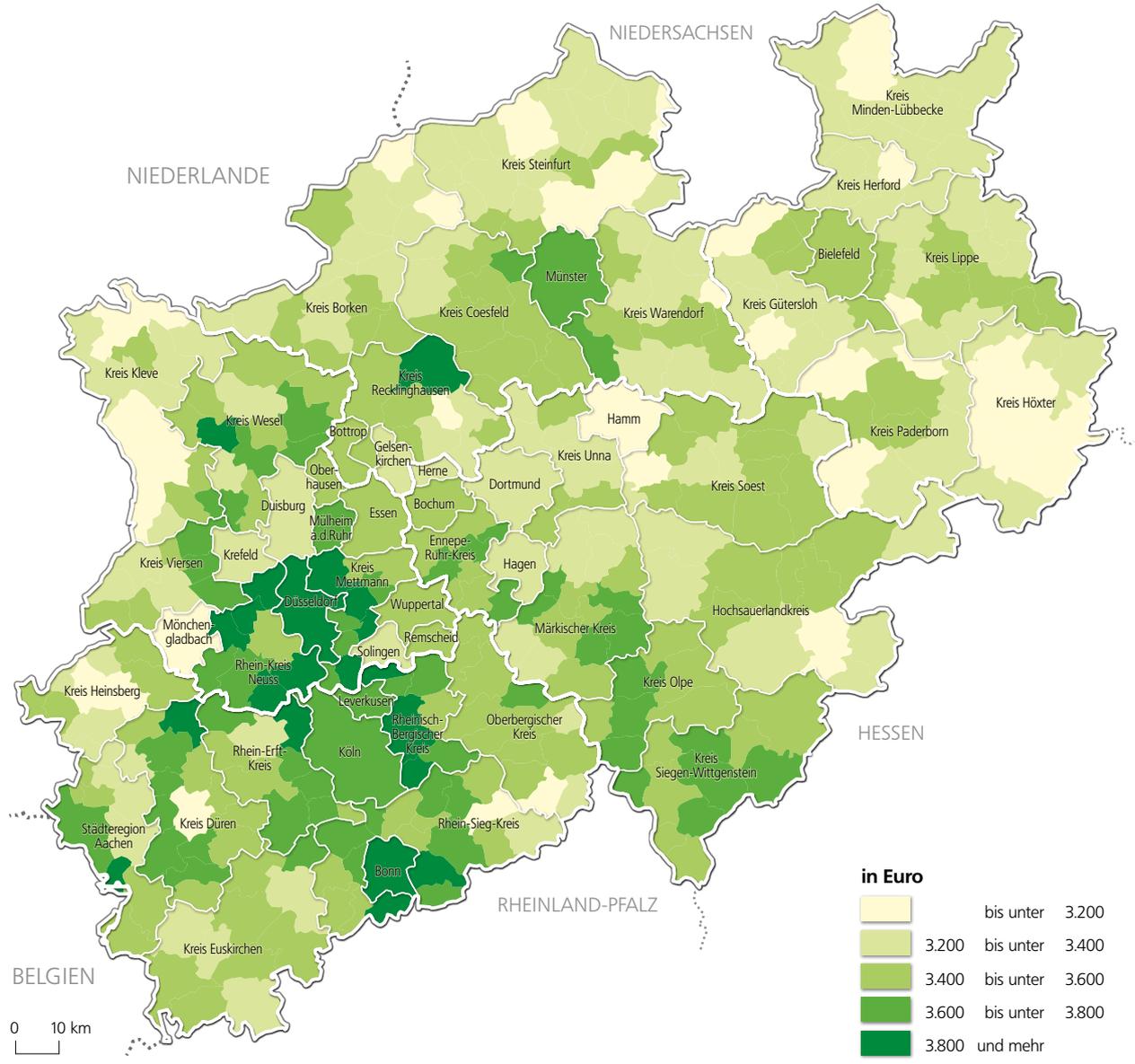
Ein weiteres Maß für den materiellen Wohlstand einer Region ist das Medianentgelt am Wohnort. Anders als beim durchschnittlichen Haushaltseinkommen werden hier lediglich die Bruttoeinkünfte aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung berücksichtigt (Voll- und Teilzeit). Durch die Verwendung des Medians anstelle des arithmetischen Mittels ist der Indikator jedoch robuster gegenüber starken Ausreißern und spiegelt so besser die wirtschaftliche Situation des Großteils der Bevölkerung wider – eine maßgebliche *Inputgröße* für die finanziellen Handlungsspielräume von Privathaushalten. Zudem ist das Medianentgelt auch auf der regionalen Ebene der Gemeinden verfügbar.

Interpretation

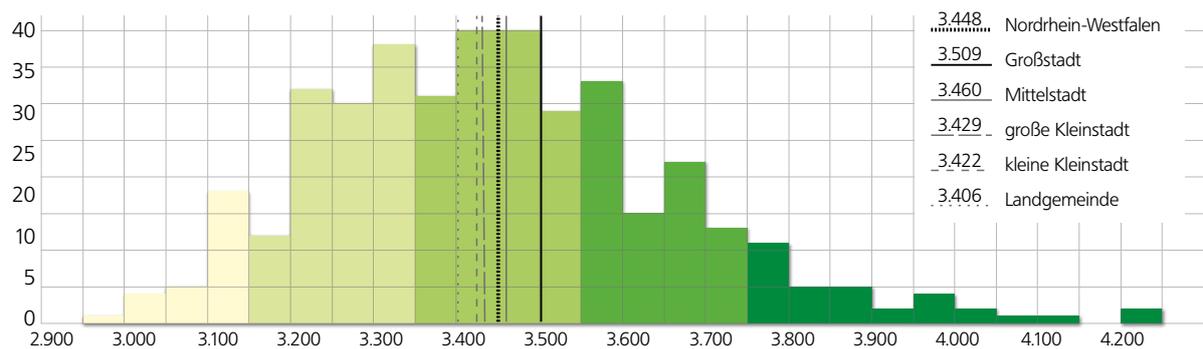
Im Bereich der Einkommen sind die Medianentgelte in Nordrhein-Westfalen über die Gebietskategorien der Stadt- und Gemeindetypen sehr ähnlich verteilt. Der Unterschied zwischen den durchschnittlichen Einkommen in Landgemeinden und Großstädten liegt bei lediglich 100 Euro pro Einwohner_in (Landgemeinden: 3.406 Euro pro Einwohner_in; Großstädte: 3.509 Euro pro Einwohner_in; Landesdurchschnitt: 3.448 Euro pro Einwohner_in; siehe Histogramm in Abbildung 33). Ein Vergleichswert für ganz Deutschland ist nicht aus gleicher Quelle erhältlich, der Durchschnitt liegt laut Bundesagentur für Arbeit (o. J.) bei 3.409 Euro pro Einwohner_in. Im Kartenbild für NRW zeigt sich ein historisch gewachsener räumlicher Unterschied, der sich insbesondere in Kommunen um die Landeshauptstadt Düsseldorf (4.001 Euro pro Einwohner_in), aber auch Bonn (3.928 Euro pro Einwohner_in) und Haltern am See (3.983 Euro pro Einwohner_in) zu einem wesentlichen Standortvorteil entwickelt hat. Attraktive Wohnstandorte in Umlandkommunen der großstädtischen Arbeitsmärkte der Rheinschiene profitieren, z. B. Odenthal mit dem landesweiten Spitzenwert von 4.223 Euro pro Einwohner_in. Die geringsten Werte weisen westfälische Kommunen wie Vermold (2.977 Euro pro Einwohner_in), Rheda-Wiedenbrück (3.010 Euro pro Einwohner_in) oder Gronau (3.019 Euro pro Einwohner_in) auf. Die Karte in Abbildung 33 zeigt diesbezüglich, dass die Einkommensunterschiede in Nordrhein-Westfalen weiterhin stark ausgeprägt sind. Die in Karte 32 ersichtlichen Entwicklungen über die vergangenen fünf Jahre des Betrachtungszeitraums verweisen auf eine Stärkung der Einkommensniveaus im konjunkturellen

Abbildung 33
Medianentgelt 2019
 monatliche Bruttoarbeitsentgelte von sozialversicherungspflichtig
 Vollzeitbeschäftigten am Wohnort
 in Euro

NORDRHEIN-WESTFALEN



Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit; GeoBasis-DE/BKG 2020.

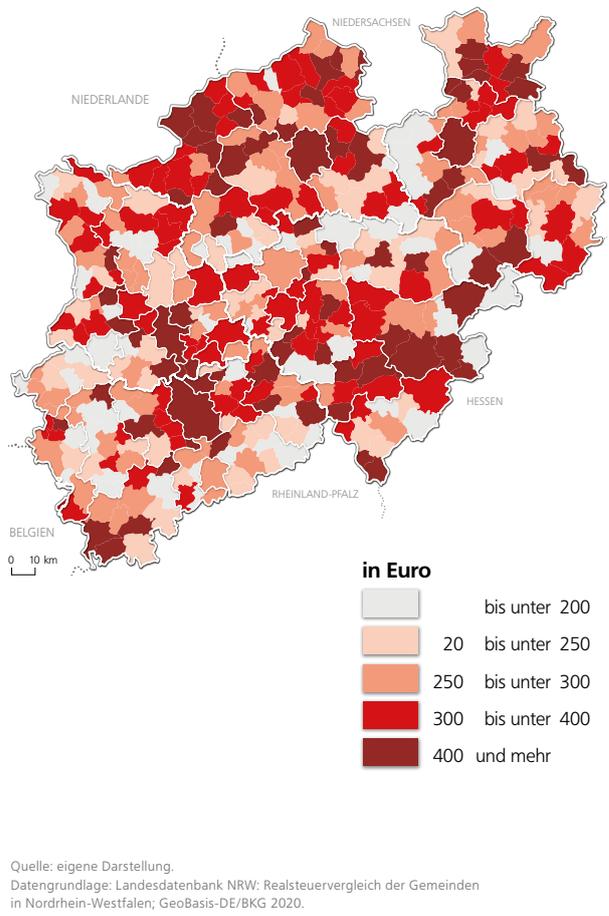
Hoch der späten 2010er Jahre, mit höheren Werten in Städten und ihrem Umland. An der Spitze stehen unter anderem Umlandkommunen wie Meerbusch im Umland von Düsseldorf (+409 Euro pro Einwohner_in) und Rösrath im Umland von Köln (+387 Euro pro Einwohner_in). Die geringsten Einkommenszuwächse haben die bereits oben genannten Städte Rheda-Wiedenbrück (+148 Euro pro Einwohner_in) und Versmold (+161 Euro pro Einwohner_in). Hier hat sich somit der Einkommensunterschied im Landesvergleich weiter verstärkt.

Insgesamt zeigt sich im Vergleich der beiden Karten, dass ein von den Metropolen des Rheinlands ausgehendes Einkommensgefälle in die anderen Landesteile Nordrhein-Westfalens weiter Bestand hat. Zwar kam es tendenziell zu einem Abbau eines überlagernden West-Ost-Gefälles, viele Kommunen im östlichen Landesteil konnten ebenfalls hohe Einkommenssteigerungen registrieren. Dieser Befund sollte allerdings nicht als genereller Abbau von Einkommensdisparitäten missverstanden werden: Die Einkommensperspektiven in peripheren Kommunen sind weiterhin unterdurchschnittlich. Die Nähe zu lukrativen städtischen Arbeitsmärkten bleibt somit ein wichtiger Standortvorteil, der aber auch im Hinblick auf die Entwicklung der Lebenshaltungskosten im Vergleich zu den Einkommensgewinnen zu interpretieren ist. Küpper und Peters zeigen in diesem Zusammenhang einen deutschlandweiten Trend auf, der bei einer Analyse verfügbarer Haushaltseinkommen (das heißt nach Abzug von Sozialtransfers) die beginnende Konvergenz von Einkommen zwischen ländlichen und nichtländlichen Regionen bestätigt. Gleichzeitig wird auf eine Divergenz von Einkommen in nichtländlichen Räumen verwiesen (Küpper/Peters 2019: 44). Dieser Befund kann unter anderem dadurch erklärt werden, dass die Einkommensunterschiede insbesondere in Großstädten kleinräumig zwischen wohlhabenden und benachteiligten Wohnlagen stark variieren, in Umlandkommunen allerdings vermehrt besserverdienende Haushalte leben. Küpper und Peters führen zum einen die Agglomerationsvorteile und ihre positiven Effekte auf Betriebe und Beschäftigte als Erklärung an. Weiterhin gilt die „regionale Marktmacht“ von Unternehmen als ein wesentlicher Erklärungsfaktor für regionale Lohnunterschiede (Küpper/Peters 2019: 40f.).

2.5 STAATLICHES HANDELN UND PARTIZIPATION

Gleichwertige Lebensverhältnisse werden durch variable naturräumliche, historische und sich daraus ableitende wirtschafts- und sozialgeografische Rahmenbedingungen beeinflusst. Gleichwertigkeit kann deshalb keine identischen Rahmenbedingungen meinen. Sie ist vielmehr das Ergebnis eines gesamtgesellschaftlichen Aushandlungsprozesses, der beständig Stärken und Schwächen einer Region in den Blick nimmt und aus diesen Erkenntnissen heraus eine Optimierung für gesamtgesellschaftliche Ziele anstrebt. Im interessengetriebenen Meinungspluralismus des 21. Jahrhunderts steht die Leistung staatlichen Handelns deshalb unter besonderen Herausforderungen: Sie muss Zielsetzungen erfassen, Defizite beseitigen oder kompensieren und gleichzeitig Chancen entwickeln. Der folgende Abschnitt nimmt diese Herausforderungen für ausgewählte Unterthemen *des staatlichen Handelns*, ergänzt um Aspekte von *Partizipation und Teilhabe* in Nord-

Abbildung 34
Veränderung der Steuerkraft je Einwohner_in 2014–2019
in Euro pro Quadratmeter



rhein-Westfalen, in den Blick: Die Erfassung von Zielen findet ihren Ausdruck in der *Wahlbeteiligung*, wenn Politik über das Mehrheitsvotum von Wähler_innen einen Auftrag für die Umsetzung und Aushandlung ihrer Konzepte und Programme erhält. Defizite liegen dann vor, wenn staatliches Handeln die Erwartungen nicht erfüllen kann, zum Beispiel durch finanzielle (*Steuerkraft*) und infrastrukturelle Defizite (*Nahversorgung Haltestellen*). Chancen wiederum werden beispielhaft über die staatliche Verantwortung in der Bereitstellung von *digitaler Infrastruktur* und ihrer Bedeutung für *digitale Teilhabe* der Bevölkerung beschrieben.

Staatliches Handeln

Dieser Abschnitt beschreibt mit ausgewählten Kennziffern die Handlungsfähigkeit von Kommunen, im Zusammenspiel mit Landes- und Bundespolitik, die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen für ihren Verwaltungsbereich zu sichern.

STEUERKRAFT

Aussagekraft des Indikators

Inwieweit Kommunalpolitik die wirtschaftliche und soziale Entwicklung einer Gemeinde oder Region steuern und beein-

Tabelle 7
Schlüsselerkenntnisse im Themenfeld staatliches Handeln und Partizipation

Steuerkraft in Euro pro Einwohner_in	<ul style="list-style-type: none"> - starke Disparitäten zwischen wohlhabenden Städten und peripheren Kommunen - steigende Steuereinnahmen in der Wachstumsphase der späten 2010er Jahre - hohe Abhängigkeit von Gewerbesteuereinnahmen und Einkommensteuer - problematischer Wettbewerb zwischen Kommunen um Gewerbesteuer - schwierige Fragen fiskalischer Planungssicherheit für die Krisenbewältigung
kommunale Verschuldung in Euro pro Einwohner_in	<ul style="list-style-type: none"> - hohe Schuldenlasten mit sehr hohen Werten in zahlreichen Großstädten - problematische Ausgabenhöhen für abhängige Haushalte im Ruhrgebiet und in Köln - neue Ausgaben in ungeplanter Höhe für die Krisenbewältigung mit (temporärer) Unterstützung durch Bund und Länder - Neubewertung der Debatten um Entschuldungsperspektive (mit Auflagen) für Kommunen durch Corona-Krise steht bevor
Sachinvestitionen in Euro pro Einwohner_in	<ul style="list-style-type: none"> - Ungleichverteilung von Sachinvestitionen mit höheren Werten im Regierungsbezirk Münster und einzelnen Kommunen Westfalens und im Süden NRWs - höhere Investitionsraten pro Einwohner_in in ländlichen Kommunen durch Skaleneffekte - ansonsten realisieren größere Großstädte trotz Verschuldung deutlich höhere Sachinvestitionen und profitieren überproportional von Zuwendungen - regionale Koordinierung von Entwicklungschancen auch für Mittel- und Kleinstädte im Umfeld von Großstädten notwendig
Nahversorgung Haltestellen, Erreichbarkeit in Minuten Gehzeit	<ul style="list-style-type: none"> - hohe Angebotsqualität mit Kapazitätsengpässen in hoch verdichteten Lagen - problematische Defizite und sich selbst verstärkende Autoabhängigkeit in ländlich und kleinstädtisch geprägten Kommunen - Nahversorgung mit dem öffentlichen Nahverkehr als wichtige Stellschraube der Verkehrs- und Mobilitätswende
Wahlbeteiligung in Prozent	<ul style="list-style-type: none"> - generell niedrigere Wahlbeteiligung in Nordrhein-Westfalen als im Bundesdurchschnitt - besonders niedrig in strukturschwachen Großstädten mit hohen Anteilen sozial benachteiligter Gruppen - Anstieg der Wahlbeteiligung durch kontroverse Themen wie die Flüchtlingszuwanderung 2015/16 (AfD-Effekt) - hohe räumliche Streuung durch Strahlkraft einzelner Kandidat_innen - lokale Strategien der Politikvermittlung zur Erhöhung der Reichweite demokratischer Mitbestimmung und Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes
Breitbandanschlüsse größer 1 Gbit/s	<ul style="list-style-type: none"> - starke Ungleichverteilung für Internetanschlüsse der nächsten Generation (Gigabitleitungen) - höhere Anschlussquoten in einzelnen Großstädten und Landkreisen mit Schwerpunkten im Norden des Landes - starke Benachteiligung ländlich-peripher gelegener Kommunen im Südosten des Landes - steigende Bedeutung zukunftsfähigen Internets für Anwendungen in E-Government, E-Health, E-Teaching und E-Commerce

flussen kann, hängt zunächst von den verfügbaren Mitteln ab. Ist der finanzielle Rahmen einer Gemeinde stark eingeschränkt, sind größere Investitionen etwa in die lokale Infrastruktur kaum durchführbar. Ein Maß, das die wirtschaftliche bzw. steuerliche Leistungsfähigkeit einer Gemeinde beschreibt, ist die Steuerkraft je Einwohner_in. Sie basiert auf den Steuereinnahmen, die bei einer normierten Anpassung der Steuerquellen (Gewerbesteuer abzüglich Gewerbesteuerumlage, kommunale Anteile an der Einkommens-, Grund- und Umsatzsteuer, sonstige Gemeindesteuern) erzielt würden. Die Einnahmen sind eine wichtige *Inputkenngröße* für kommunale Haushalte, geben aber auch eine *outcome-orientierte* Sicht auf mittel- und langfristige Erfolge oder Probleme von Strukturpolitik wieder. Abbildung 34 und 35 zeigen die Entwicklung 2014–2019 bzw. den Stand 2019. Da Gemeinden die Höhe der Grund- und Gewerbesteuer durch die Hebesätze in einem gewissen Rahmen selbst beeinflussen können, wird für alle Gemeinden zwecks besserer Vergleichbarkeit ein Hebesatz in gleicher Höhe angenommen. Der Indikator enthält eine weitere Karte nur zur Gewerbesteuer in Abbildung 36. Im Unterschied zur Steuerkraft insgesamt sind diese Werte nicht um die Gewer-

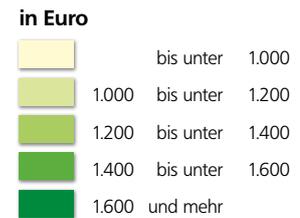
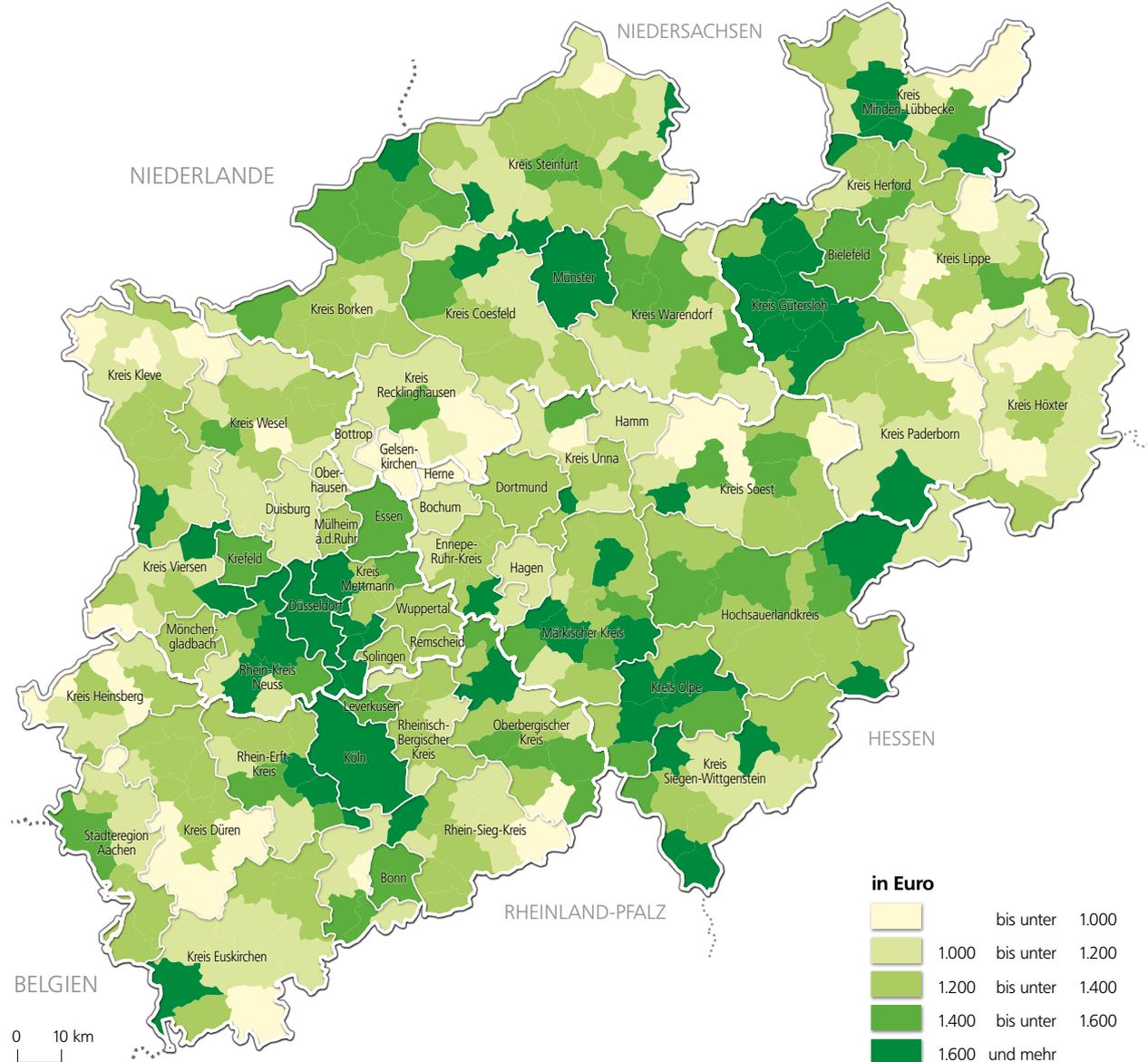
besteuerumlage bereinigt. Sie liefern somit eine wichtige Zusatzerkennnis zur Wirtschaftskraft der Unternehmen vor Ort.

Positive Entwicklung der Steuerkraft im Beobachtungszeitraum

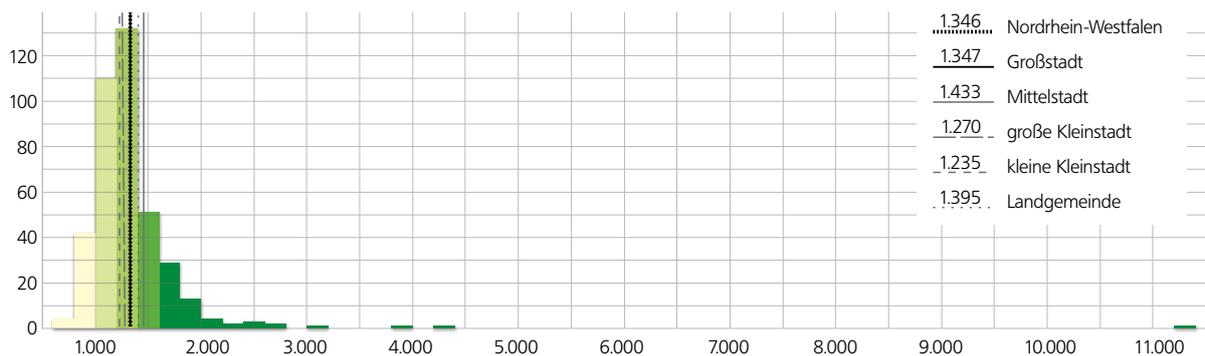
Die große Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen konnte von der positiven Wirtschaftsentwicklung der 2010er Jahre profitieren, die Steuereinnahmen stiegen. Im Durchschnitt aller Gemeinden lag der Zuwachs bei der kommunalen Steuerkraft bei 319 Euro je Einwohner_in (Deutschland: 294 Euro je Einwohner_in), von rund 1.027 Euro je Einwohner_in im Jahr 2014 auf rund 1.346 Euro im Jahr 2019. Im Vergleich der Zuwachsraten einzelner Kommunen (siehe Abbildung 34) profitierten die wirtschaftsstarken rheinischen Metropolen vergleichsweise stärker, aber auch Kommunen in Ostwestfalen-Lippe und in verstreuten Lagen in Stadtnähe. Weniger stark profitierten Kommunen in der Peripherie. So hatte zum Beispiel die Stadt Hilchenbach im Kreis Siegen-Wittgenstein einen Verlust in der Steuerkraft von 757 Euro pro Einwohner_in im Beobachtungszeitraum.

Abbildung 35
Steuerkraft je Einwohner_in 2019
 in Euro

NORDRHEIN-WESTFALEN



Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Landesdatenbank NRW: Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen; GeoBasis-DE/BKG 2020.

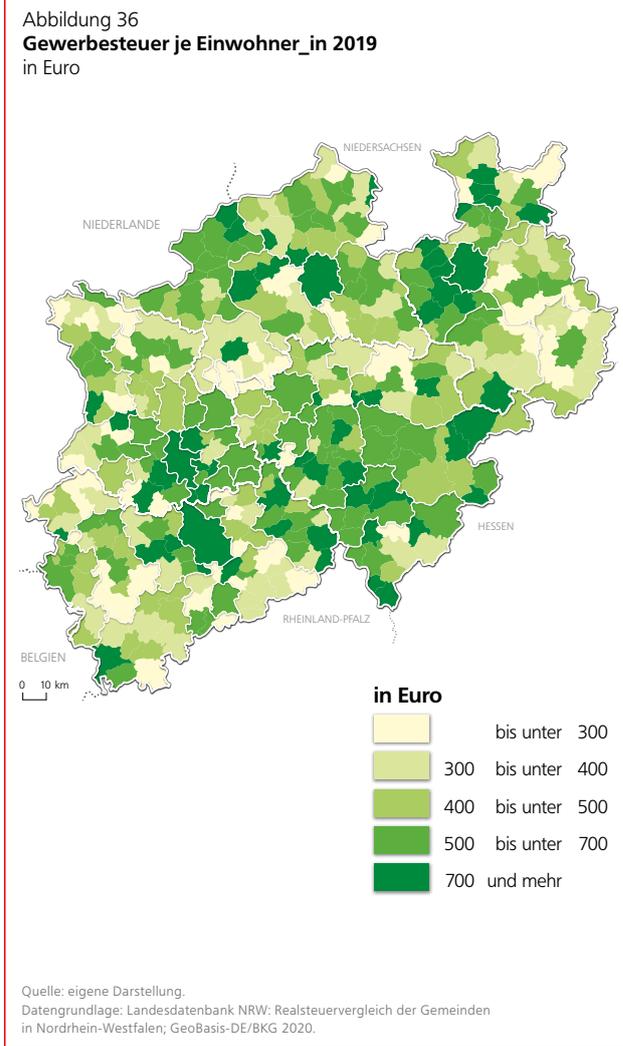
Räumliche (Ungleich-)Verteilung der Steuerkraft

Zu berücksichtigen ist das Ausgangsniveau, das im Rheinland schon zu Beginn des Beobachtungszeitraums vergleichsweise hoch war, während es in anderen Landesteilen punktuell zu leichten Aufholprozessen kam. Insgesamt zeigt aber der Abgleich von Abbildung 36 mit der Ist-Situation im Jahr 2019 in Abbildung 35 eine weiterhin starke Ungleichverteilung der Steuerkraft über Nordrhein-Westfalen. Der Durchschnitt liegt im Land NRW bei 1.346 Euro pro Einwohner_in. Einen Vergleichswert für Deutschland gibt es nicht aus gleicher Quelle, laut Destatis (2019) läge dieser bei 1.363 Euro pro Einwohner_in. Im Kartenbild wird der oben genannte höhere finanzielle Spielraum für kommunalpolitische Maßnahmen in den Großstädten des Rheinlands deutlich (Düsseldorf: 2.542 Euro pro Einwohner_in; Köln: 2.032 Euro pro Einwohner_in), in Münster (1.822 Euro pro Einwohner_in), aber auch in Gütersloh (1.734 Euro pro Einwohner_in) und Städten des Märkischen Kreises und im Landkreis Olpe. Hier stellen die Gewerbesteuerereinnahmen durch besonders bedeutsame Unternehmen einen herausragenden Posten für die kommunalen Einnahmen insgesamt dar.

Zur genaueren Betrachtung der höchsten Position, der Gewerbesteuer, ist deshalb eine weitere Karte in Abbildung 36 eingefügt. Der Spitzenwert in Nordrhein-Westfalen für den Stand 2019, aber auch für die Entwicklung zwischen 2014 und 2019, ist allerdings ein markanter Ausreißer. Die Stadt Monheim am Rhein hat mit einer Steuerkraft von insgesamt 11.226 Euro pro Einwohner_in (+897 Euro pro Einwohner_in seit 2014) 38 Prozent höhere Steuereinnahmen als die Kommune auf Platz zwei im Ranking (Burbach im Kreis Siegen-Wittgenstein: 4.254 Euro pro Einwohner_in). Bei der Betrachtung der Gewerbesteuer fällt der Unterschied ähnlich hoch aus. Monheim erzielt mit 4.870 Euro pro Einwohner_in an Gewerbesteuerereinnahmen mehr als 35 Prozent höhere Einnahmen als die Kommune mit den zweithöchsten Einnahmen (ebenfalls Burbach: 3.146 Euro pro Einwohner_in, +1.777 Euro pro Einwohner_in seit 2014). Im Vergleich dazu kommen Kommunen mit sehr niedrigen Werten (niedrigster Wert: Oer-Erkenschwick im Kreis Recklinghausen 719 Euro pro Einwohner_in, Gewerbesteueranteil: 161 Euro pro Einwohner_in) nur auf einen Bruchteil dieser Spitzenwerte, mit entsprechenden Folgen für die finanziellen Spielräume kommunalen Verwaltungshandelns.

Gewerbesteuerereinnahmen: Segen oder Fluch?

Die Begründung für diese extremen Unterschiede liegt in einer gezielten Senkung der Gewerbesteuerereinnahmen in Monheim, die zu einer Ansiedlung zahlreicher einkommensstarker Firmensitze in der Kommune und in der Folge zu entsprechenden Mehreinnahmen führte. Die Finanzpolitik der Stadt löste bundesweite Debatten zu einem Steuerwettbewerb auf kommunaler Ebene aus, der auch ins Umland ausstrahlt und Grundfragen zu solidarischer Fiskalpolitik und nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung aufwirft (Ilchmann et al. 2015). Auf die Gewerbesteuer entfallen im Durchschnitt aller bundesdeutschen Kommunen nämlich ca. 41 Prozent der Steuereinnahmen, gefolgt vom kommunalen Anteil an der Einkommensteuer (38 Prozent), der Grundsteuer (12 Prozent), der Umsatzsteuer (7 Prozent) sowie sonstigen Steuern (1 Prozent)



(Freier/Geißler 2020: 358). Ilchmann et al. kommen jedoch zu dem Schluss, dass der kommunale Finanzausgleich einem Steuerwettbewerb enge Grenzen setzt. Nichtsdestotrotz wird die Gewerbesteuer auch im Hinblick auf die Auswirkungen der Corona-Krise auf kommunale Finanzen neu diskutiert. Hintergrund ist die hohe Abhängigkeit der Kommunen von diesem sehr variablen Posten, der gerade in Zeiten wirtschaftlicher Rezession finanzielle Handlungsspielräume einschränkt und Planungsunsicherheiten erzeugt (Bültmann-Hinz 2020: 3). So kommen manche Expert_innen zum Schluss, dass die Gewerbesteuer auch in Zeiten guter Konjunktur Disparitäten verschärft, da Kommunen mit hohen Einnahmen ihre Rahmenbedingungen gezielt verbessern und weitere positive Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung schaffen können. Gleichzeitig kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen, wenn nicht alle Unternehmen gleich belastet werden (Bültmann-Hinz 2020: 32). Der Handlungsdruck für Reformen der Gewerbesteuer fand diesen Einschätzungen zufolge in Zeiten fließender Einnahmen kaum Beachtung, rückt jetzt aber in den Fokus für die Finanzierung der Folgekosten der Krisenbewältigung und anschließenden Vorsorgestrategien für mehr Krisenresilienz. Expert_innen der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) haben diesbezüglich in einem aktuellen Positionspapier die Aufgaben und Investitionsbedarfe für Kommunen benannt, die nicht unerhebliche Maßnahmen eines tiefgreifenden

den Stadtumbaus beinhalten (unter anderem Ausbau von Mobilitäts- und Nahversorgungsoptionen, bauliche Innenentwicklung mit Grünflächen, Katastrophenschutz und Risikomanagement – siehe ARL 2021: 8ff.). Inwiefern diese zusätzlichen Aufgaben, für deren Umsetzung im Bericht auf die Städtebauförderung verwiesen wird, finanziell leistbar sind, dürfte auch im Hinblick auf Neuregelungen kommunaler Investitionsmöglichkeiten kontroverse Debatten auslösen.

KOMMUNALE VERSCHULDUNG

Aussagekraft des Indikators

Die Verschuldung einer Kommune gibt Auskunft über den jährlichen Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände pro Einwohner_in – ein wichtiges *Outcome* kommu-

ner Finanzen. Die hier genutzten Zahlen fassen Kassenkredite, Wertpapierschulden und Kredite der Gemeinden nach Kernhaushalt, Eigenbetrieben und Einrichtungen zu einem Gesamtwert zusammen, unabhängig von der Laufzeit der einzelnen Schulden. Nicht enthalten sind Schulden beim jeweiligen Träger, es handelt sich somit um Nettoschulden. Sehr hohe Werte in Abbildung 37 deuten auf angespannte kommunale Haushalte hin, die den Handlungsspielraum von Kommunen für strategische Investitionen aus eigener Kraft erheblich einschränken.

Räumliche (Ungleich-)Verteilung kommunaler Schuldenlasten

Der Umgang mit hohen Verschuldungsraten, insbesondere der Großstädte in Nordrhein-Westfalen, ist seit Langem Thema kontroverser öffentlicher Debatten. Seit vielen Jahren ist

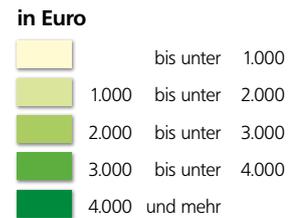
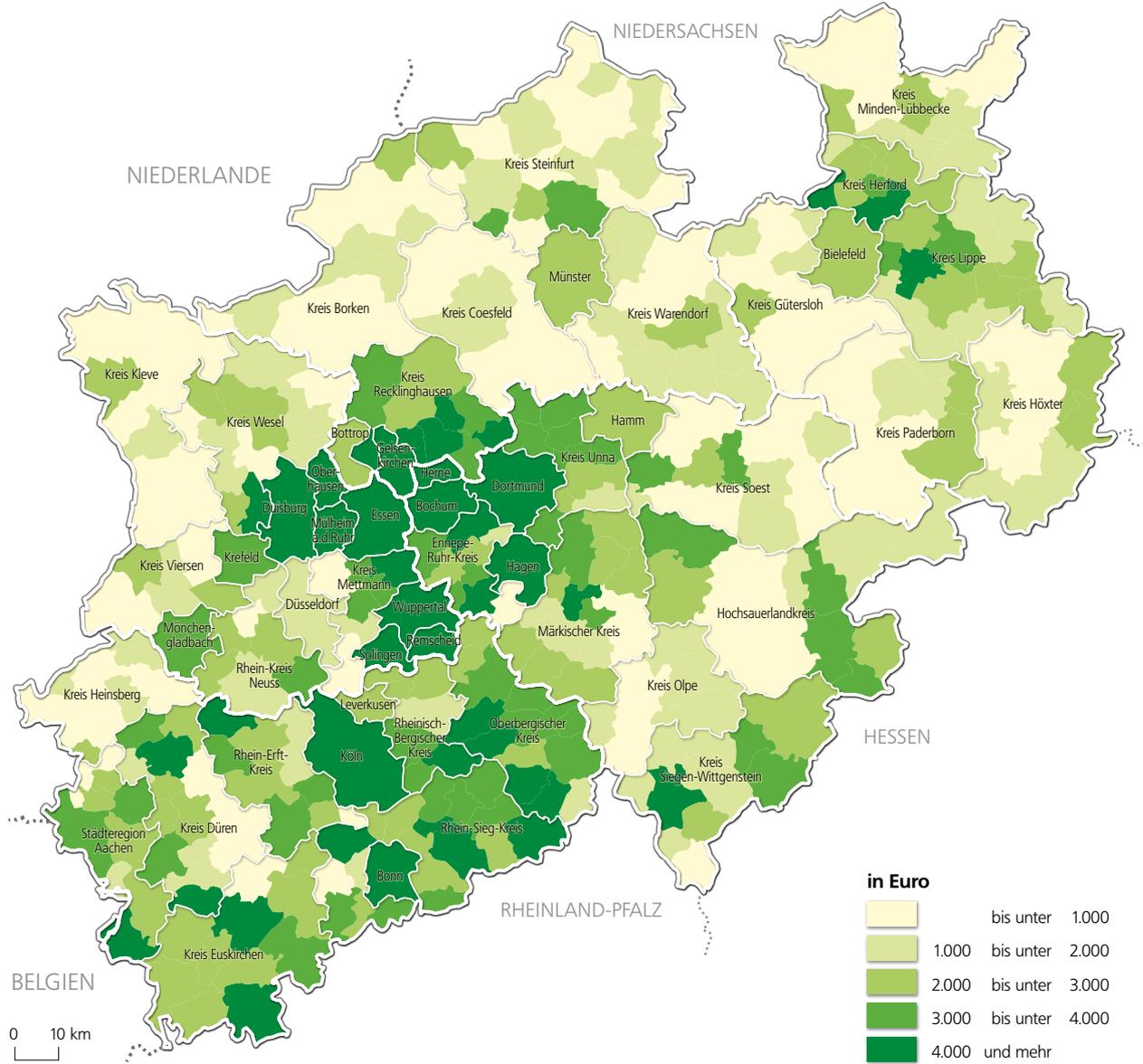
Tabelle 8

Betroffenheit kommunaler Aufgaben von der Corona-Krise, Produktrahmen Nordrhein-Westfalen (aus Freier/Geißler 2020: 357)

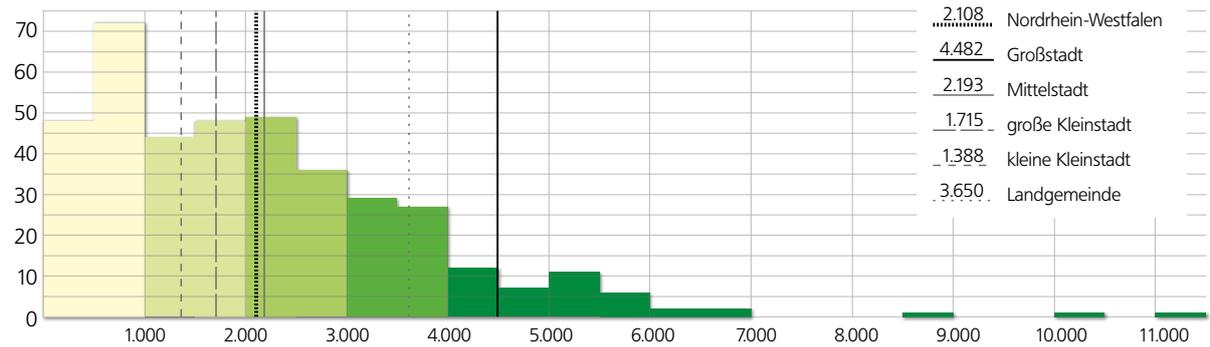
Produktbereich	konkrete Betroffenheit von der Corona-Krise an Beispielen
1 innere Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> – Mehraufwand Personal bei Infektionen und Personalausfällen – technische Infrastruktur für Heimarbeit der Beschäftigten – Aufbau Hotlines für Anfragen – Aufbau Krisenstäbe – Behinderung von Stellenbesetzungen und Vergaben durch Kontaktsperren
2 Sicherheit und Ordnung	<ul style="list-style-type: none"> – Rettungsdienst und Katastrophenschutz – Ordnungsamt, insbesondere Durchsetzung von Ausgangsbeschränkungen
3 Schulträgeraufgaben	<ul style="list-style-type: none"> – digitale Infrastruktur – Organisation Notbetreuung und Wiederaufnahme des Schulbetriebs
4 Kultur und Wissenschaft	<ul style="list-style-type: none"> – Unterstützung kultureller Einrichtungen und Akteur_innen – Einnahmefälle für Museen, Zoos, Theater, Musikschulen, Volkshochschulen, Bibliotheken
5 soziale Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> – Mehrbelastungen aus Kosten der Unterbringung und Heizung – Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege – Obdachlosenhilfe
6 Kinder- und Jugendhilfe	<ul style="list-style-type: none"> – Einnahmefälle bei Kita-Gebühren – Zunahme von Inobhutnahmen gefährdeter Kinder
7 Gesundheitsdienste	<ul style="list-style-type: none"> – Krankenhäuser (bestehende Häuser vorbereiten, Behelfskrankenhäuser aufbauen, Verlustausgleich), Mehrbelastung Gesundheitsämter
8 Sportförderung	<ul style="list-style-type: none"> – Einnahmefälle bei Sporteinrichtungen – Unterstützung Sportvereine
9 Bauen und Wohnen	<ul style="list-style-type: none"> – Stundung von Mieteinnahmen
10 Ver- und Entsorgung	<ul style="list-style-type: none"> – Sicherung Daseinsvorsorge, davon Strom-, Gas-, Wasser-, Fernwärme-, Abfall-, Abwasserversorgung – Mindereinnahmen im Querverbund bzw. Ausschüttungen
11 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	<ul style="list-style-type: none"> – Mehraufwand Umorganisation ÖPNV – Mindereinnahmen im ÖPNV
12 Natur- und Landschaftspflege	<ul style="list-style-type: none"> – Mehraufwand im Friedhofs- und Bestattungswesen
13 Wirtschaft und Tourismus	<ul style="list-style-type: none"> – Unterstützung lokales Gewerbe

Abbildung 37
Schulden je Einwohner_in 2019
 netto ohne Schulden beim Träger
 in Euro

NORDRHEIN-WESTFALEN



Anzahl der Kreise im Wertebereich



Mittelwerte der Stadt- und Gemeindetypen in Euro



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Landesdatenbank NRW; GeoBasis-DE/BKG 2020.

bekannt, dass ein durch Schulden massiv eingeschränkter fiskalischer Handlungsspielraum selbstverstärkende Wettbewerbsnachteile auslöst. Überschuldete Kommunen sind nicht in der Lage, gezielt in umfassende strukturpolitische Maßnahmen zu investieren. Wirtschaftliche Nachteile, personelle Engpässe für zukunftsorientiertes Verwaltungshandeln, hohe Ausgaben für Sozialtransfers und ein allgemeiner Attraktivitätsverlust sind vielfach die Folge. Der Durchschnitt liegt im Land NRW bei 2.108 Euro pro Einwohner_in, entsprechende Vergleichswerte für einen Durchschnitt über alle Kommunen Deutschlands liegen nicht vor. Die Karte in Abbildung 37 zeigt für NRW Konzentrationen stark überschuldeter Kommunen. Insbesondere die kommunalen Haushalte der Ruhrgebietskommunen, aber auch wirtschaftsstarke Kommunen der Rheinschiene wie die Städte Köln (4.645 Euro pro Einwohner_in) und Bonn (5.508 Euro pro Einwohner_in) sind stark belastet. Die höchsten Schulden in Nordrhein-Westfalen haben Siegburg (11.101 Euro pro Einwohner_in) und Mülheim an der Ruhr (10.133 Euro pro Einwohner_in). Darüber hinaus haben auch Herford, Lage und Spenge im Nordosten, die Eifelgemeinden Monschau, Blankenich und Mechernich und weitere Gemeinden am Niederrhein (Jülich, Bedburg) und im Siegerland (Hennef, Nümbrecht, Windeck) hohe Schuldenstände. Nahezu schuldenfrei dagegen sind Raesfeld im Kreis Borken (19 Euro pro Einwohner_in) und Wenden im Kreis Olpe (22 Euro pro Einwohner_in).

Entschuldungsdebatte – „revisited“: Finanzieller Handlungsspielraum und Krisenbewältigung

Über viele Jahre haben „ordnungspolitische Bedenken, verfassungsrechtliche Zuständigkeitsdebatten und politische Konsensbildungsschwierigkeiten“ in Deutschland politische Lösungen zur Entschuldung kommunaler Haushalte behindert (Junkernheinrich 2019: 9). Mit Veröffentlichung der Ergebnisse der Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ wurde erstmalig ein einmaliger Schuldenschnitt in Aussicht gestellt, der allerdings an Bedingungen eines dauerhaft ausgeglichenen Haushalts geknüpft und bislang nicht umgesetzt ist (BMI 2019). Die Dynamik der Corona-Krise stellt diese Diskussion vor neue Herausforderungen. Zwar hat der Bund die Kommunen während des bisherigen Krisenverlaufs kurzfristig unterstützt, zum Beispiel im Bereich von Sozialausgaben und dem Einkommensverlust aus Gewerbesteuererträgen (Döring 2020: 3). Von besonderer Dringlichkeit erscheint aber eine dauerhafte Beteiligung des Bundes an steigenden Sozialtransfers, die Kommunen mit bereits hohen Anteilen an Sozialhilfeempfänger_innen stärker betrifft. Aber auch andere zusätzliche Aufgaben nötigen den Kommunen ungeplante Verwaltungsressourcen ab. Tabelle 8 zeigt diesbezüglich nur die unmittelbaren Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte auf. Nachgelagerte Effekte, z. B. fehlende Ressourcen für die strategische Wirtschaftsförderung und die Beantragung von Fördermitteln im nationalen und internationalen Wettbewerb, sind mittel- bis langfristig ebenso bedeutsam. Ohne diese Mittel bleiben überschuldete Kommunen von Zuwendungen von Bund und Ländern abhängig. Der nächste Abschnitt diskutiert diesen Zusammenhang mit Kennziffern zu den erhaltenen Zuwendungen und den getätigten Investitionen einer Kommune.

SACHINVESTITIONEN

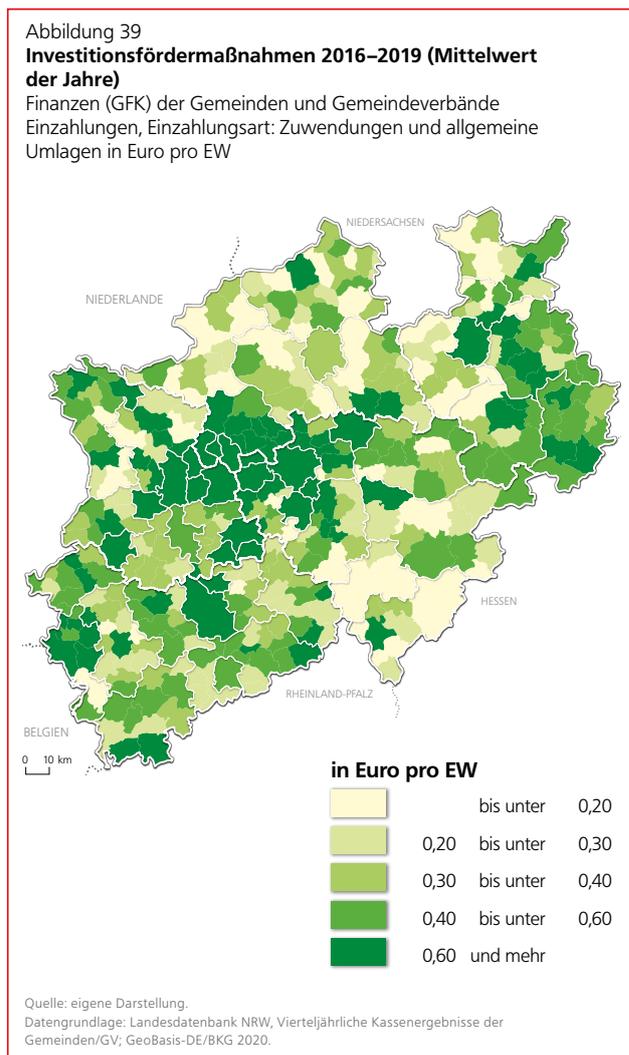
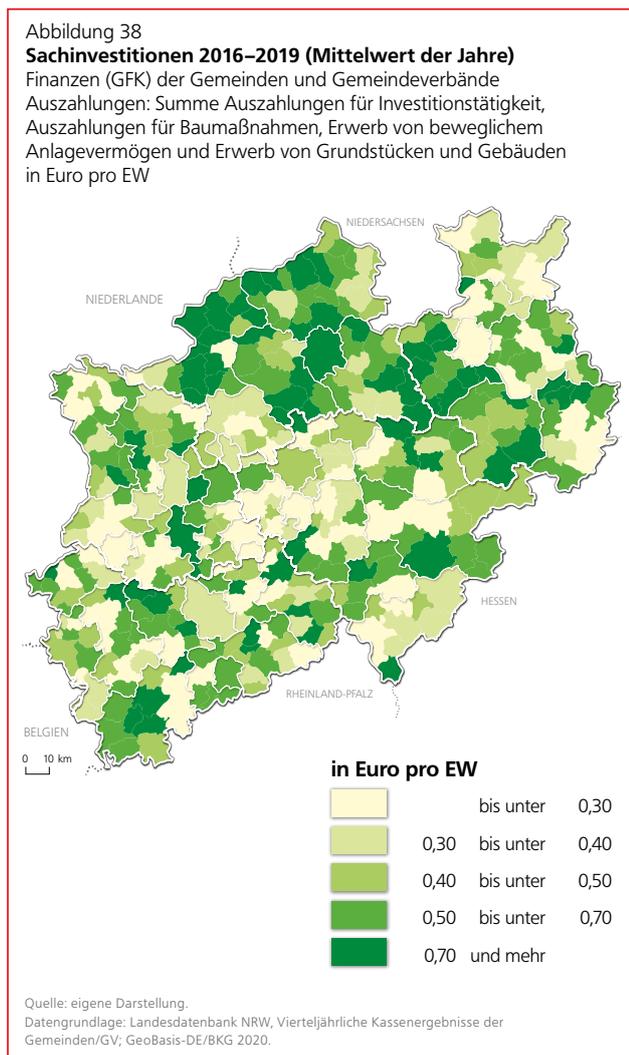
Aussagekraft des Indikators

Die Investitionen einer Kommune in den Unterhalt und den Ausbau von Infrastrukturen für eine zukunftsfähige sozioökonomische Entwicklung hängen maßgeblich von fiskalischen Handlungsspielräumen und den Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Maßnahmen ab. Kennziffern zur Beschreibung von Disparitäten in diesem Bereich stammen von der Landesdatenbank Nordrhein-Westfalen. Aus den Statistiken zu Finanzen der Gemeinden und Gemeindeverbände lassen sich zunächst die Auszahlungen nach ausgewählten Auszahlungsarten nutzen. Hier dargestellt ist die Summe über „Auszahlungen für Investitionstätigkeit, Auszahlungen für Baumaßnahmen, den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen und den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden“. Weiterhin lässt sich aus der Statistik der Einzahlungen die Position „Zuwendungen und allgemeine Umlagen“ bewerten, mit denen Sachinvestitionen getätigt werden. Umso höher die Zuwendungen, umso weniger autonom und abhängiger sind die Investitionstätigkeiten einer Kommune von Mitteln des Finanzausgleichs und Fördermaßnahmen – Gelder, die außerhalb der Kommune erwirtschaftet werden. Um Jahresschwankungen auszugleichen, wird der Mittelwert über die Jahre 2016–2019 betrachtet und auf die Einwohnerzahl 2019 bezogen. Investitionen sind gleichzeitig ein *Outcome* kommunalen Handelns und ein wichtiger *Input* für die Verbesserung von Infrastrukturalitäten.

Die räumliche Ungleichverteilung von Sachinvestitionen und Zuwendungen

Pro Einwohner_in wird in nordrhein-westfälischen Kommunen unterschiedlich viel investiert, von 0,09 Euro pro Einwohner_in in der Stadt Goch im Kreis Kleve bis zum Spitzenwert von 4,65 Euro pro Einwohner_in in der Stadt Monheim am Rhein, einem Ausreißer in der Werteverteilung. Der zweithöchste Wert in der Stadt Verl liegt bei 1,90 Euro pro Einwohner_in, alle anderen Werte bewegen sich dazwischen. Der Durchschnitt liegt im Land NRW bei 0,52 Euro pro Einwohner_in, entsprechende Vergleichswerte für einen Durchschnitt über alle Kommunen Deutschlands liegen nicht vor.

Die Karte in Abbildung 38 zeigt ein generelles Nord-Süd-Gefälle der Sachinvestitionen mit hohen Werten im Regierungsbezirk Münster und vergleichsweise geringen Werten im Zentrum Nordrhein-Westfalens und einzelnen Kommunen mit höheren Werten im südlichen Landesteil (z. B. in der Landeshauptstadt Düsseldorf, Hückeswagen und Breckerfeld, Eifelgemeinden und in Ostwestfalen). Die Werteverteilung unterliegt weiterhin einem Land-Stadt-Gefälle, das heißt in Landgemeinden wird pro Einwohner_in mehr in Infrastruktur und kommunale Leistungen investiert als in Städten (0,61 Euro pro Einwohner_in bzw. 0,5 Euro pro Einwohner_in). Dies kann damit erklärt werden, dass die Infrastrukturversorgung in verdichteten Siedlungsstrukturen effizienter gestaltet werden kann. In der weiteren Betrachtung innerhalb der städtischen Siedlungstypen fällt jedoch auf, dass kleinere Großstädte bzw. größere Mittelstädte im Vergleich die geringsten Sachinvestitionen aufweisen (durchschnittlich 0,45 bzw. 0,41 Euro pro



Einwohner_in). In großen Großstädten wird mehr investiert (0,49 Euro pro Einwohner_in).

Großstadtzentrierte Strukturpolitik?

Im Vergleich zu der in der Karte der Sachinvestitionen ersichtlichen Verteilung zeigt die Karte der Zuwendungen (siehe Abbildung 39), inwiefern diese Investitionen erst durch Transfers von Finanzmitteln, die nicht in der Kommune selbst erwirtschaftet wurden, ermöglicht werden. Der Durchschnitt liegt im Land NRW bei 0,43 Euro pro Einwohner_in. Deutlich erkennbar sind die hohen Zuwendungen im Ruhrgebiet und weiteren Kommunen im Westen des Landes (u.a. Köln, Aachen, Mönchengladbach), aber auch in westfälischen Städten (u.a. Bielefeld, Herford, Detmold, Paderborn). Die Werteverteilung reicht von 0,06 Euro pro Einwohner_in in Everswinkel (Kreis Warendorf) bis 1,49 Euro in der Stadt Herne. Im Durchschnitt erhalten große Großstädte (1,02 Euro pro Einwohner_in) in Nordrhein-Westfalen mehr als dreimal so viele Zuwendungen wie größere und kleinere Kleinstädte (0,32 bzw. 0,30 Euro pro Einwohner_in). Dieser Aspekt unterstreicht eine für Sachinvestitionen zu konstatierende Ungleichverteilung finanzieller Ressourcen in Nordrhein-Westfalen. Großstädte investieren vergleichsweise mehr und werden dabei von Finanztransfers stärker unterstützt. Neben der finanziellen Ausgangssituation sind diesbezüglich auch die personellen

Kapazitäten für effektives Verwaltungshandeln und die Umsetzung durch beauftragte Firmen und ihre Kapazitäten von Bedeutung. Demnach haben große Großstädte in Nordrhein-Westfalen einen Vorsprung vor den zahlreichen kleineren Großstädten und größeren Mittelstädten, der bei einer fortschreitenden Entwicklung ausgebaut wird und Disparitäten verstetigen könnte. Tendenziell besteht die Gefahr, dass Großstädte in Nordrhein-Westfalen als Leuchttürme wirtschaftlicher Entwicklung die sozioökonomischen Entwicklungen in kleineren Städten negativ beeinflussen, indem sich die Rahmenbedingungen und Wettbewerbsfähigkeit dort schneller positiv entwickeln. Dies könnte insbesondere die Entwicklungschancen von Kommunen beeinflussen, die der Strahlkraft wirtschaftlich erfolgreicher Großstädte aufgrund ihrer räumlichen Nähe, z.B. im Ruhrgebiet, unmittelbar ausgesetzt sind.

Regionale Koordinierung von Entwicklungschancen

Staatliches Handeln ist in dieser Hinsicht durch eine stärkere Koordinierung regionaler Entwicklungschancen gefordert, die endogene Entwicklungspotenziale gesamtheitlich in den Blick nimmt und die Wettbewerbssituation zwischen Städten und Gemeinden für konstruktive interkommunale Kooperationen nutzt. Die Strukturen dafür sind über historisch gewachsene Kooperationen mit Institutionen wie dem Regionalverband Ruhr und strukturpolitischen Innovationskonzepten wie den

„Regionalen“ grundsätzlich gegeben (vgl. Kuss et al. 2010: 118ff.), unterliegen aber auch neuen Prämissen eines globalen Wettbewerbs, der Rahmenbedingungen für regionale Wirtschaftsentwicklung setzt. Somit sind Entwicklungschancen und regionale Kooperationen beständig an neue Herausforderungen anzupassen.

NAHVERSORGUNG HALTESTELLEN

Aussagekraft des Indikators

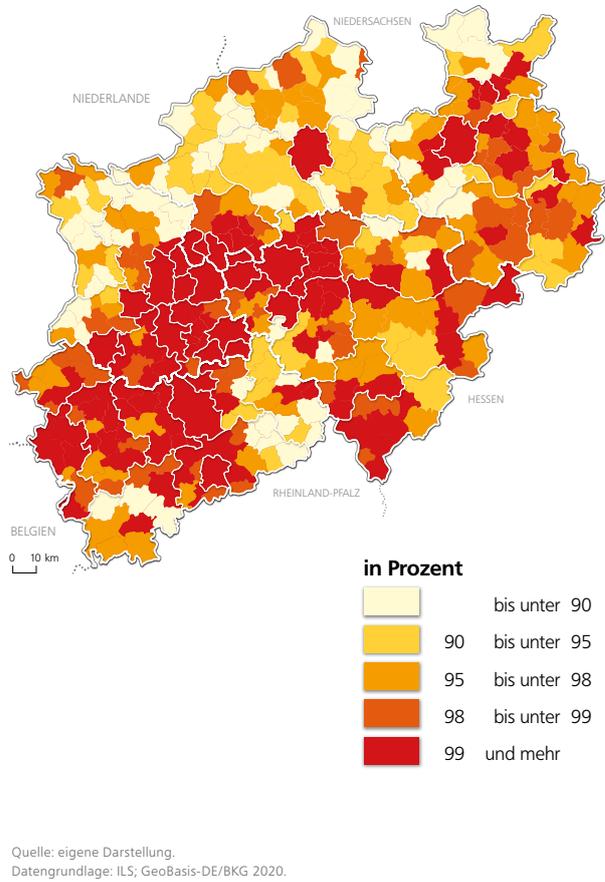
Öffentlicher Nahverkehr (ÖV) gehört zu einer der Grunddaseinsfunktionen des Sozialstaats, gute Erreichbarkeiten sind ein wichtiges *Outcome* von Verkehrspolitik. Die Länder garantieren durch das Regionalisierungsgesetz die Bereitstellung von Verkehrsleistungen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Gemessen wird hier der Anteil der Einwohner_innen, die in maximal 1.000 Metern Distanz die nächstgelegene Haltestelle des ÖV mit mindestens zehn Abfahrten am Tag erreichen können. Hohe Werte zeigen somit an, dass ein Großteil der Einwohner_innen Mobilitätsangebote in fußläufiger Erreichbarkeit vorfindet. Niedrige Werte deuten auf eine strukturelle Autoabhängigkeit hin, in denen Haushalte ohne Pkw-Verfügbarkeit einer sogenannten „Mobilitätsarmut“ ausgesetzt sind, das heißt, es fehlt an Mobilitätsoptionen und damit Zugangsmöglichkeiten zu Arbeitsmärkten und dem gesellschaftlichen Leben.

Die räumliche (Ungleich-)Verteilung der Haltestellenerreichbarkeit

Der Durchschnitt liegt im Land NRW bei 94,9 Prozent. Die Karte in Abbildung 40 zeigt einen sehr hohen Anteil an Kommunen, in denen mehr als 90 Prozent der Bevölkerung Haltestellen des ÖV in Wohnortnähe vorfinden. Gleichzeitig wird deutlich, dass geringere Versorgungsquoten in stadtfernen Lagen dominieren. Dies ist insbesondere in den nördlichen Grenzlagen Richtung Niederlande und Niedersachsen der Fall, gilt aber auch für Kommunen in Grenzlagen zum Bundesland Rheinland-Pfalz.

Die niedrigsten Werte liegen in Weeze (Kreis Kleve) mit 63,8 Prozent sowie in Much (Rhein-Sieg-Kreis) mit 64 Prozent. Das sind die beiden Kommunen in Nordrhein-Westfalen, in denen weniger als zwei Drittel der Bevölkerung einen Haltestellenanschluss im Wohnumfeld vorfinden. Am anderen Ende der Werteverteilung stehen zwei Städte mit „Vollversorgung“: In Herzogenrath (Städteregion Aachen) und Hilden (Kreis Mettmann) erreichen alle Einwohner_innen eine Haltestelle im Wohnumfeld. Diese Spannweite deutet auf disparitäre Ausstattungsstandards hin, die insbesondere Kommunen in der Peripherie benachteiligen. Zwar sind hier aufgrund geringerer Bevölkerungsdichten als in den Ballungszentren weniger Menschen von Mobilitätsarmut betroffen. Sie wiegt aber umso schwerer, wenn in weniger verdichteten und ländlichen Siedlungsstrukturen Nahversorgungsangebote und Gesundheitsdienstleistungen ohne Auto kaum erreichbar sind. Eine dadurch begründete Verfestigung der Autoabhängigkeit kann wiederum zu einer Verschlechterung von Kostendeckungsgraden für den ÖV führen und dadurch die Abhängigkeit vom Auto weiter verfestigen (Randelhoff 2017).

Abbildung 40
Nahversorgung Haltestellen 2020
 Anteil Einwohner_innen mit max. 1.000 m Luftliniendistanz zur nächsten Haltestelle des ÖV mit mind. 10 Abfahrten am Tag in Prozent



Neue Bedeutung des ÖV für die Mobilitäts- und Verkehrswende

Neben der Bedeutung von ÖPNV-Angeboten als Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge werden zunehmend die besseren Klimabilanzen gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV) als Argument für verstärkte Anstrengungen zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur herangezogen (Stark 2021). Politische Impulse ergeben sich zum Beispiel aus dem Deutschlandtakt des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur und nachgelagerten Aktivitäten der Länder, in Nordrhein-Westfalen beispielsweise im Rahmen der Kapazitätsoffensive Bahnhöfe der Landesregierung. Neben neuen Bahnhöfen werden landesweit stillgelegte Bahnstrecken reaktiviert und die Kapazitäten erhöht, um auf das wachsende Verkehrsaufkommen insgesamt mit entsprechenden ÖV-Angeboten zu reagieren (Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2020). Gleichzeitig sind im Autoland Deutschland weiterhin siedlungsstrukturelle Entwicklungen zu beobachten, die implizit auf Erreichbarkeiten mit dem MIV setzen. So sind aktuell Tendenzen einer weit ins Umland reichenden Suburbanisierungswelle zu beobachten, die auch abseits gut ausgebauter Fern- und Regionalverkehrsachsen Neubauegebiete in stark autoabhängigen Lagen zulassen. In den Debatten um die Umweltwirkungen wird häufig darauf verwiesen, dass neue Antriebstechnologien im MIV die Klima-

bilanz weiter verbessern werden. Inwiefern sich diese Logik allerdings bei steigendem Pendleraufkommen und längeren Wegestrecken in den Bilanzen niederschlagen wird, ist bislang unklar. Auch die Auswirkungen der Corona-Krise sind hier zu beachten. Prognosen, dass sich aktuelle Homeoffice-Regelungen zum Teil verstetigen lassen, würden auch die Verkehrsbelastung insgesamt beeinflussen (Dittrich-Wesbuer/Klinger 2020). Diesbezüglich sind aktuelle Verkehrsprognosen mit hohen Unsicherheiten behaftet, die allerdings einer konsequenten Verkehrspolitik für Investitionen in den ÖV nicht im Wege stehen sollten. Vielmehr sind Wege zu suchen, die kreative Lösungen für ÖV-Angebote auch in weniger nachfragestarken Räumen bieten und somit einen wichtigen Beitrag zur Daseinsvorsorge und zur Mobilitätswende leisten. Beispielhaft hierfür stehen zukunftsfähige, nachfrageorientierte On-Demand-Dienste, wie sie zum Beispiel in der Onlineplattform „Mobilikon“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung vor Kurzem veröffentlicht wurden (BBSR 2020). Hier sind Projekterfahrungen beschrieben, die sich intensiv mit den Möglichkeiten der ÖV-Versorgung unter verschiedenen Rahmenbedingungen befassen.

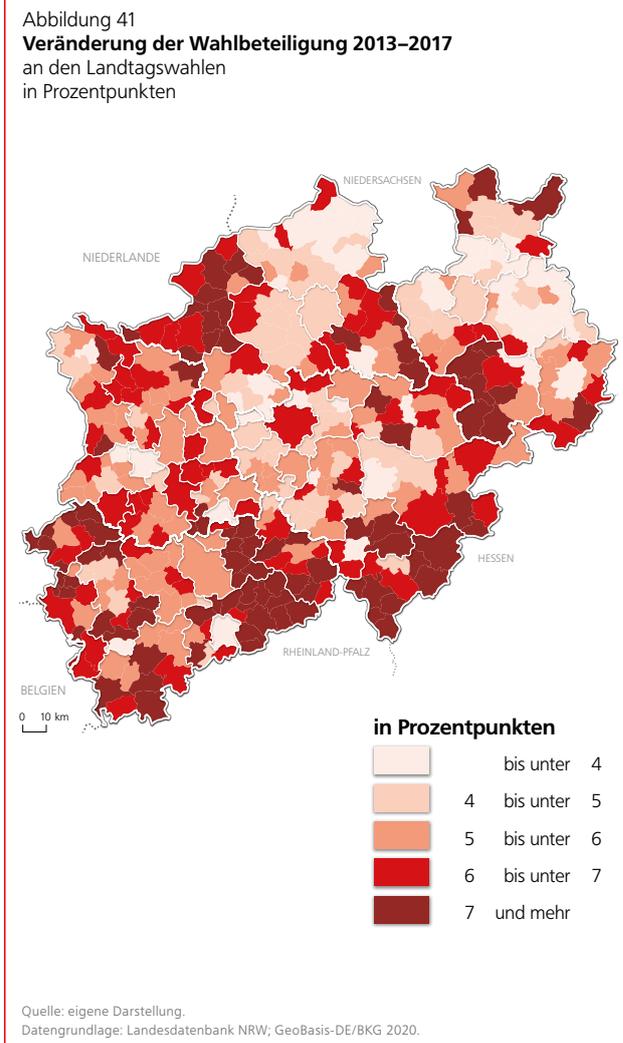
Partizipation

Im Themenfeld Partizipation werden nachfolgend die Unterschiede in der *Wahlbeteiligung* und der Breitbandversorgung in Nordrhein-Westfalen diskutiert. Die Möglichkeit zur Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen in Form von Wahlen ist ein wesentliches Element repräsentativer Demokratie. Erkenntnisse aus dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigen diesbezüglich, dass Disparitäten und die Wahrnehmung von ungleichen Lebenschancen die Motivation zur aktiven Teilhabe und Wahlen wie auch weiterführendem politischen Engagement negativ beeinflussen (Bundesregierung 2017: 163ff.). Somit wirken neben individuellen Faktoren auch strukturelle Benachteiligungen als Risiko für politische Teilhabe und wirken negativ auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt (vgl. z.B. Böhnke 2011: 21). Aber auch fehlende zeitliche Ressourcen für Menschen mit Doppelbelastungen wie Erwerbstätigkeit und familiäre Betreuungsaufgaben, fehlende Informations- und Bildungsangebote sowie fehlende Vernetzungsmöglichkeiten für unterrepräsentierte Interessengruppen spielen eine Rolle für gesellschaftliches Engagement und Teilhabe. Diesbezüglich gewinnt digitale Infrastruktur zunehmend an Bedeutung. Im Privatbereich ist sie unter anderem eine wesentliche Voraussetzung für digitale Formate gesellschaftspolitischer Teilhabe. Für die Wirtschaft stellen unterdurchschnittliche Bandbreiten erhebliche Standortnachteile im globalen Wettbewerb (neuer) digitaler Geschäftsformate dar. Staatliches Handeln muss entsprechende Defizite dringend beseitigen.

WAHLBETEILIGUNG

Aussagekraft des Indikators

Die Wahlbeteiligung wird mit dem Anteil der Zweitstimmen an den Wahlberechtigten in Prozent gemessen. Sie gibt Auskunft über die Partizipationsbereitschaft der Bevölkerung an den Hauptformaten repräsentativer Demokratie, hier darge-



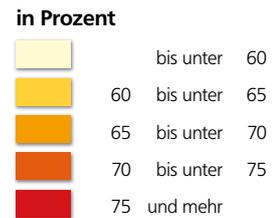
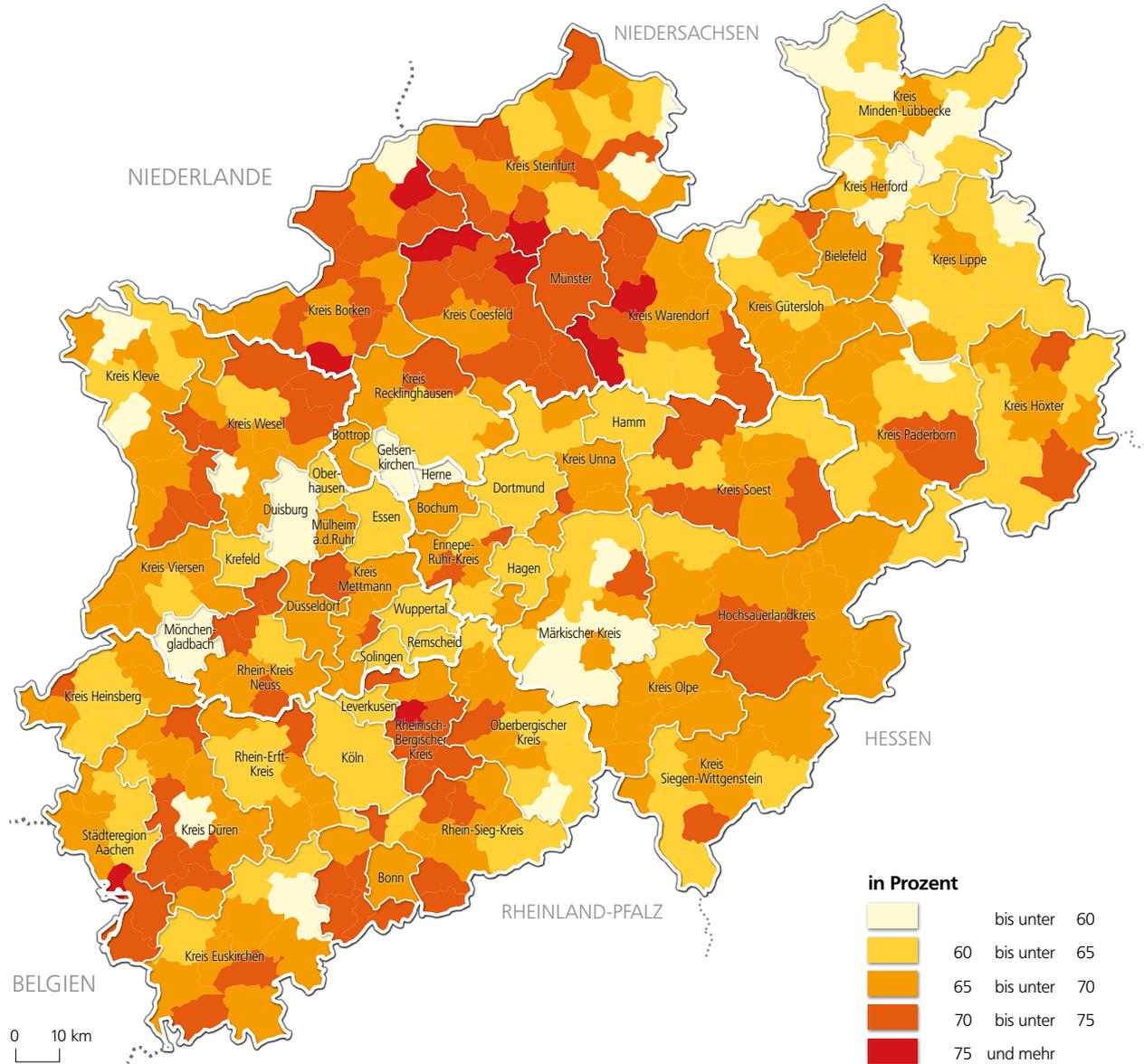
stellt am Beispiel der Landtagswahl 2017 und ihrer Veränderung seit 2013. Eine hohe Wahlbeteiligung ist ein positives *Outcome* gesellschaftlicher Teilhabe am politischen Prozess.

Die räumliche (Ungleich-)Verteilung der Wahlbereitschaft

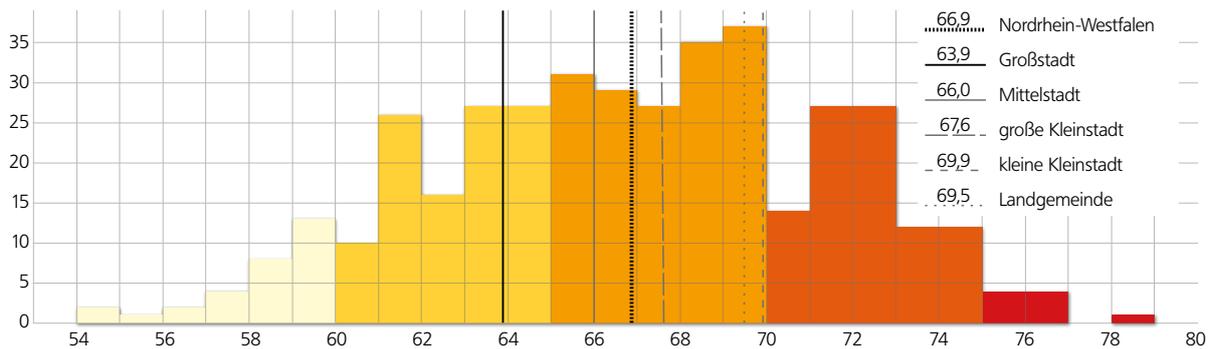
Im Vergleich zur durchschnittlichen Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2017 von 75,8 Prozent in Gesamtdeutschland liegt der Wert für die Beteiligung an der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen mit 66,9 Prozent deutlich niedriger. Unabhängig von den Unterschieden, die für Bundes- und Landtagswahl zu berücksichtigen sind, verweist die Wahlforschung auf höhere Beteiligungsquoten in Regionen, deren Bewohner_innen seit langer Zeit hohe Niveaus an Wohlstand erfahren. Strukturschwache Regionen und Großstädte mit hohen Anteilen an sozial benachteiligten Gruppen und in Deutschland weniger stark verhafteten Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund weisen dagegen typischerweise geringere Beteiligungswerte auf. Dieses Grundmuster wurde bei der letzten Bundestagswahl durch die Mobilisierung von Wählerstimmen der Alternative für Deutschland (AfD) und ihren politischen Gegenbewegungen überprägt, aber nicht grundsätzlich verändert (Vehrkamp/Wegschaidt 2017). Bei der Landtagswahl in NRW zeigen sich über alle Gemeinden höhere Wahlbeteiligungen in kleineren Kommunen. Die Ge-

Abbildung 42
Wahlbeteiligung 2017
 Anteil der Zweitstimmen an den Wahlberechtigten der Landtagswahl
 in Prozent

NORDRHEIN-WESTFALEN



Anzahl der Kreise im Wertebereich



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Landesdatenbank NRW; GeoBasis-DE/BKG 2020.

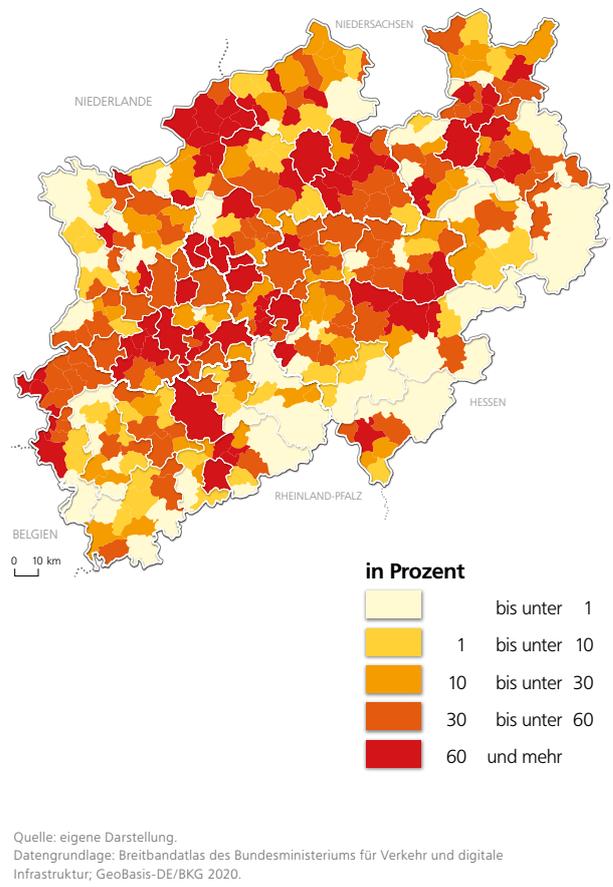
bietskategorien der „kleinen Kleinstädte“ und „Landgemeinden“ haben jeweils Wahlbeteiligungen von 69,5 Prozent, Großstädte dagegen nur 63,9 Prozent (siehe Histogramm in Abbildung 42). Räumliche Muster höherer Wahlbeteiligungen in Nordrhein-Westfalen treten hinter dieser Varianz nach dem Verstärkungsgrad etwas zurück. Sie sind lediglich um Münster und das nordwestliche Umland sowie in Ansätzen in der Städtereion Aachen und im Rheinisch-Bergischen Kreis zu erkennen. Die höchsten Werte weisen Roetgen (Städtereion Aachen) mit 78,2 Prozent und Odenthal (Rheinisch-Bergischer Kreis) mit 76,9 Prozent auf. Die geringsten Werte haben – als Ausnahme im ansonsten durch höhere Werte auffälligen westfälischen Tecklenburger Land – die Gemeinde Lotte an der innerdeutschen Grenze zu Niedersachsen (Kreis Steinfurt) mit 54,1 Prozent und Espelkamp (Kreis Minden-Lübbecke) mit 54,6 Prozent.

Mobilisierung von Wähler_innen durch „AfD-Effekt“ und die Strahlkraft von Kandidat_innen?

Der parteipolitischen Programmatik im Umgang mit der Flüchtlingszuwanderung der Jahre 2015/16 wird allgemein hoher Erklärungsgehalt für die gestiegene Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2017 zugesprochen (AfD-Effekt). Dies dürfte auch für die Landtagswahl 2017 in NRW gelten. Die in Abbildung 41 ersichtlichen Veränderungsraten zeigen, dass die Werte der höchsten Klasse (plus sieben Prozentpunkte und mehr) vermehrt abseits der Ballungsgebiete des Rhein- und Ruhrgebiets zu finden sind. Tendenziell hat sich demnach die Wahlbeteiligung in den nordwestlich und südlich gelegenen Kommunen, teilweise auch in Ostwestfalen-Lippe stärker entwickelt. Aber auch einzelne Ruhrgebietsstädte verzeichnen Zuwächse in der zweithöchsten Klasse von sechs bis sieben Prozentpunkten Zuwachs. Deutlich schwächer dagegen waren die Zuwächse – mit Ausnahmen – im nordöstlichen Grenzgebiet zu Niedersachsen sowie in Umlandkommunen der Stadt Münster. Während bei ersteren (Kreis Minden-Lübbecke und Kreis Herford) die Wahlbeteiligung insgesamt niedrig ist und wenig Zuwachs erfahren hat, sind weitere bereits durch eine hohe Wahlbeteiligung in 2013 bis 2017 nicht mehr sehr viel stärker gestiegen. Die höchsten Zuwächse in Nordrhein-Westfalen insgesamt hatte Lindlar im Oberbergischen Kreis mit 10,6 Prozentpunkten, den niedrigsten Zuwachs Barntrup im Kreis Lippe mit 1,3 Prozentpunkten.

Großen Erklärungsgehalt für hohe Wahlbeteiligung und starke Zuwächse dürfte das lokalspezifische Mobilisierungspotenzial haben, das insbesondere von Personen und ihren Themen lebt. Geringe Werte sprechen dagegen eher dafür, dass Politik weniger Menschen erreicht. Roßteutscher und Schäfer verweisen diesbezüglich darauf, dass bestimmte städtische Milieus in ihrer politischen Teilhabe stark unterrepräsentiert sind und sich in einzelnen Milieus eine politische Entfremdung ausbreitet. Verbesserte politische Kommunikation und Wahlkampfaktivitäten im Nahumfeld sind wesentliche Handlungsansätze, um diese Dynamik einzudämmen (Roßteutscher/Schäfer 2016: 458ff.)

Abbildung 43
Breitbandverfügbarkeit 1.000 Mbit/s 2019
 Anteil der Haushalte mit einem Breitbandanschluss von mindestens 1.000 Mbit/s an allen Haushalten in Prozent



BREITBANDANSCHLÜSSE

Aussagekraft des Indikators

Die Verfügbarkeit leistungsfähiger digitaler Infrastrukturen ist eine zentrale Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit einer Region. Neben den wirtschaftlichen Perspektiven in der Erschließung und Förderung digitaler Geschäftsmodelle sind sie eine wesentliche *output-* und *outcome-orientierte* Rahmenbedingung für digitale Teilhabe und bieten Chancen für nachhaltigkeitsorientierte Entwicklungspfade, zum Beispiel für den Einsatz ressourceneffizienter „smarter“ Technologien (WBGU 2019). Erfahrungen aus der Corona-Krise zeigen, dass dringend benötigte Alternativen für Arbeiten und Schule von zu Hause, aber auch für die Digitalisierung im Gesundheitswesen und der Daseinsvorsorge, maßgeblich vom Zugang zum Internet abhängen – mit zunehmend „datenhungrigeren“ Anwendungen. Entsprechend drängend ist der Breitbandausbau, der in Deutschland – verglichen mit anderen EU-Ländern – nur schleppend vorankommt. Die im folgenden Abschnitt genutzte Kennziffer bezieht sich auf die Breitbandverfügbarkeit über leitungsgebundene Technologien (in Prozent der Haushalte) ≥ 1 Gbit/s, sogenannte Gigabittechnologien. Hohe Werte zeigen an, in welchen Regionen Einwohner_innen diese Technologien bereits verstärkt nutzen. Geringere Werte geben Auf-

schluss darüber, wo diese Technologien entweder noch nicht verfügbar sind oder von Haushalten aus anderen Gründen (z. B. aus Kostenerwägungen) nicht gebucht werden.

Räumliche (Ungleich-)Verteilung der Breitbandverfügbarkeit

Die Karte in Abbildung 43 zeigt deutliche Ungleichheit im Bereich der theoretischen Breitbandverfügbarkeit mit mehr als 1.000 Mbit/s in Nordrhein-Westfalen Ende 2019. Bis 2025 sollen alle Haushalte in Deutschland Zugang zu Gigabitleitungen (das heißt mindestens 1.000 Mbit/s) bekommen. Der Durchschnitt liegt im Land NRW bei 31 Prozent, in Deutschland bei 18 Prozent. In nur 23 Prozent der nordrhein-westfälischen Kommunen sind mehr als die Hälfte der Haushalte an dieses zukunftsorientierte Internet angeschlossen, mit deutlichen Schwerpunkten in den Großstädten und Universitätsstädten. Für weniger verdichtete Landesteile ist das Muster etwas heterogener. Weite Teile des Münsterlandes oder Ostwestfalen-Lippe sind schon mit mehr als 50 Prozent (117 Kommunen) an das zukunftsorientierte Internet angebunden, während 20 Prozent (99 Kommunen) der Kommunen, und das sind überwiegend weniger verdichtete und ländliche Landesteile, mit weniger als einem Prozent der Haushalte angeschlossen sind.

Der Digitalisierungsschub der Corona-Krise

Lagen ohne zukunftsfähiges Internet werden künftig ihre strukturelle Benachteiligung noch stärker spüren. Die Bedeutung eines erfolgreichen und zeitnahen Breitbandausbaus ist spätestens durch die Erfahrungen der Corona-Krise vollständig im öffentlichen Bewusstsein und über alle Parteien hinweg unumstritten. Umso deutlicher werden aber auch die Schwierigkeiten und Probleme, die den Breitbandausbau seit Jahren in der Ausgestaltung und Umsetzung begleiten (Garnadt et al. 2020: 663). Schon aus Gründen der Glaubwürdigkeit muss der Breitbandausbau über die nächsten Jahre überzeugend funktionieren und die politische Priorität erhalten, die einer Post-Corona-Welt und ihrer Katalysatorwirkung für die digitale Transformation gerecht wird. Die hier gezeigten Zahlen für Gigabitanschlüsse sind diesbezüglich noch nicht zwingende Voraussetzung für digitale Teilhabe, geringere Übertragungsraten sind für heutige Anwendungen meist ausreichend. Dennoch zeigen die Zahlen auf, wo die Rahmenbedingungen für digitale Anwendungen der nächsten Generation durch die entsprechenden infrastrukturellen Voraussetzungen, aber auch durch eine hohe Verbreitung besser sind. Vielfach sind die aktuellen Ausbaustrategien mit Herausforderungen des „letzten Meters“ konfrontiert, das heißt den Anschlüssen von Verteilerzentren in die Haushalte. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, denn ohne diese infrastrukturellen Voraussetzungen wird die Digitalisierung der Gesellschaft und Wirtschaft, wie sie zum Beispiel für Österreich beschrieben wurde, mit wichtiger werdenden Anwendungen von E-Government, E-Health, E-Teaching und E-Commerce nicht vorankommen (Briglauer/Stocker 2020: 22ff.). Gelingt dies nicht, wird sich die strukturelle Benachteiligung nicht oder schlecht angeschlossener Regionen zu weiteren Problemlagen verfestigen. Die Konsequenz könnte unter anderem sein, dass sich Wan-

derungsbewegungen aus unterversorgten Räumen in die gut erschlossenen, aber überlasteten Ballungsgebiete verlagern. Mit diesen kritischen Trends und Perspektiven beschäftigt sich der nächste Themenbereich der Wanderungen in Nordrhein-Westfalen.

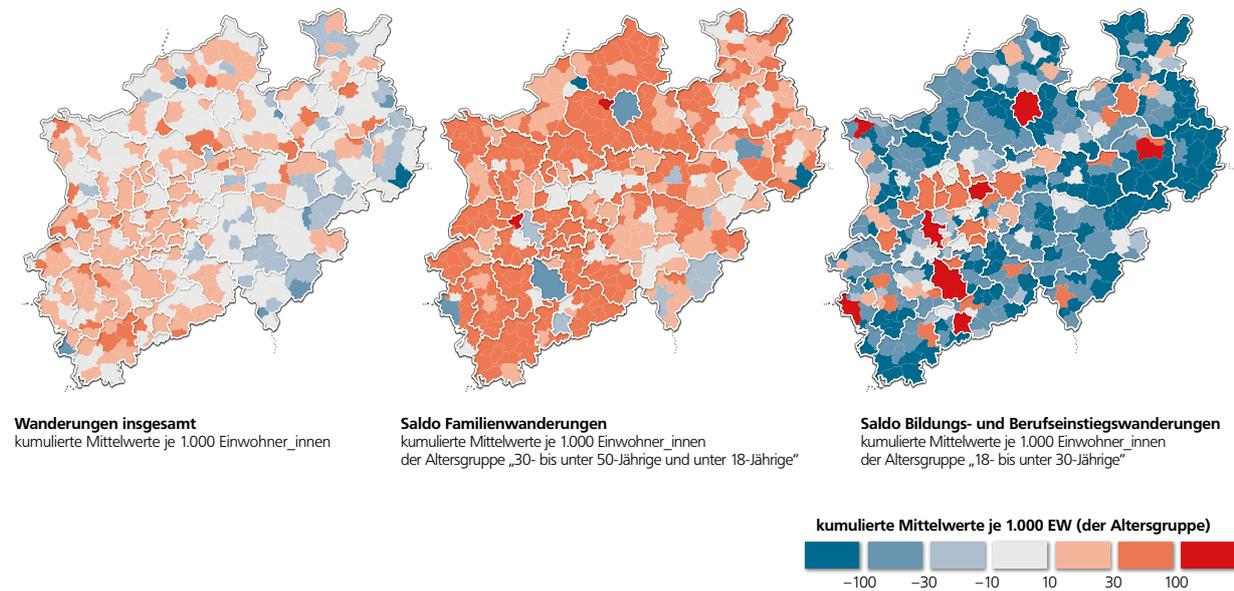
2.6 WANDERUNGEN

Die vorangehend beschriebenen Faktoren der Ungleichheit haben Auswirkungen auf das Wanderungsverhalten der Bevölkerung, das auch als „Abstimmen mit den Füßen“ beschrieben wird (Siedentop et al. 2020). Menschen wählen ihren Wohnort gemäß ihrer persönlichen Präferenzen. Dabei spielen sowohl wirtschaftliche Erwägungen, wie die Verfügbarkeit von günstigem Wohnraum und Verdienstmöglichkeiten, als auch weichere Standortfaktoren, wie die landschaftliche Attraktivität oder das kulturelle Angebot, eine Rolle (Buch et al. 2014). Für das Wanderungsverhalten insgesamt wird der *Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner_innen* herangezogen. Die Wohnstandortmobilität und die persönlichen Bestimmungsfaktoren des Wanderungsverhaltens unterliegen allerdings starken alters- und lebensabschnittsbedingten Schwankungen (Heider 2019). So sind Familienwandernde (*Saldo Familienwanderungen je 1.000 Einwohner_innen*) aufgrund ihres Arbeitsorts und ihrer Familiensituation weniger flexibel hinsichtlich ihrer Wohnortwahl. Das Wanderungsverhalten ist dabei aber nicht nur das Resultat der räumlichen Ungleichheit, sondern auch ein wesentlicher Einflussfaktor der lokalen demografischen und ökonomischen Entwicklung (Stawarz/Rosenbaum-Feldbrügge 2020). Insbesondere das Wanderungsverhalten der mobilsten Bevölkerungsgruppe junger und gut ausgebildeter Erwachsener (*Saldo Bildungs- und Berufseinstiegswanderungen je 1.000 Einwohner_innen*) hat starke Auswirkungen auf die Entwicklung des regionalen Arbeitskräftepotenzials und kann somit ungleiche wirtschaftliche Entwicklungen verschärfen.

Bei allen Indikatoren zum Themenbereich Wanderung ist zu beachten, dass die Wanderung auf der Gemeindeebene im Betrachtungszeitraum 2016–2019 immer noch stark durch Migration ausländischer Bürger_innen und durch Fluchtmigration beeinflusst wurde. Das Wanderungsverhalten internationaler Migrant_innen unterscheidet sich stark von der deutschen Binnenwanderung und ist deshalb nicht allein auf regionale Unterschiede in den Lebensverhältnissen zurückzuführen (Heider et al. 2020). Insgesamt leben 2019 495.290 Schutzsuchende⁷ in Nordrhein-Westfalen, wobei die höchsten Anteile in den Großstädten zu finden sind. So lebt in Köln mit 7 Prozent der höchste Anteil an Schutzsuchenden, gefolgt von Essen (5,4 Prozent), Düsseldorf (4,4 Prozent), Dortmund (4,2 Prozent), Recklinghausen (3,6 Prozent) und Duisburg (3,3 Prozent) (Schutzsuchende nach Schutzstatus am 31.12.2019, Destatis o. J.a). Großstädte des Rheinlandes und des Ruhrgebiets waren und sind primäres Ziel internationaler Zuwanderungen in Nordrhein-Westfalen, vor allem aufgrund

⁷ Schutzsuchende sind Ausländer_innen, die sich unter Berufung auf völkerrechtliche, humanitäre oder politische Gründe in Deutschland aufhalten und mit entsprechendem aufenthaltsrechtlichem Status im Ausländerzentralregister (AZR) erfasst sind (vgl. Destatis o. J.b).

Abbildung 44
Wanderungssalden (Zuzüge-Fortzüge) 2016-2019 im Vergleich



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Landesdatenbank NRW, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes; GeoBasis-DE/BKG 2020.

ökonomischer und sozialer Argumente – diversifizierte Arbeitsmärkte, bestehende soziale Netzwerke und die soziale Vielfalt machen die Großstädte attraktiv für Migrant_innen. In Abbildung 44 sind die Wanderungssalden (Zuzüge minus Fortzüge) für drei Bevölkerungsgruppen mit derselben Klasseneinteilung gegenübergestellt. Die linke Karte zeigt die Wanderungssalden für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen insgesamt, wäh-

rend die mittlere Karte die Familienwanderungen der 30- bis unter 50-Jährigen und die rechte Karte die Bildungs- und Berufseinstiegswanderungen abbilden. Diese Darstellungsform ermöglicht einen direkten Vergleich der Wanderungsmuster.

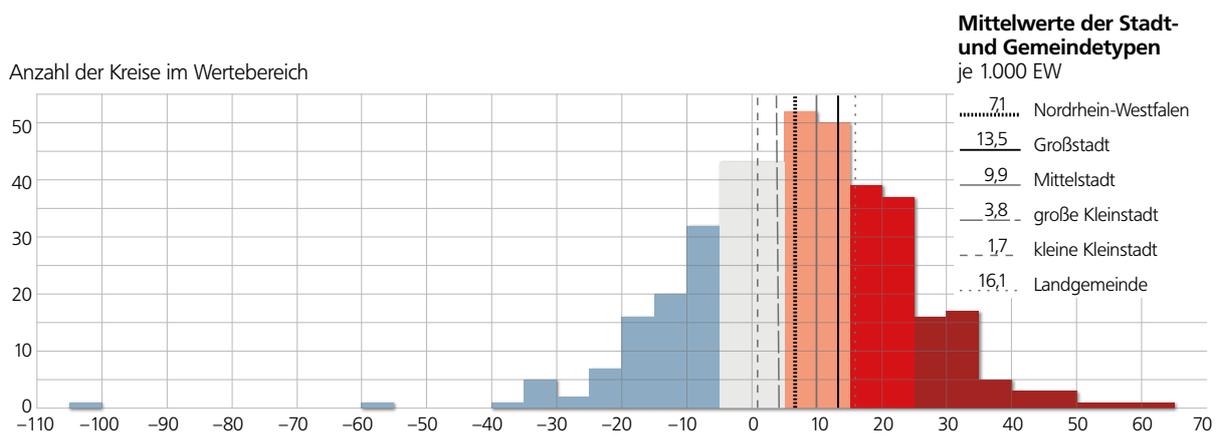
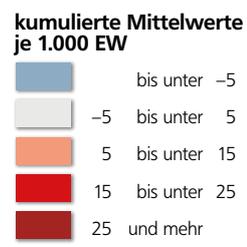
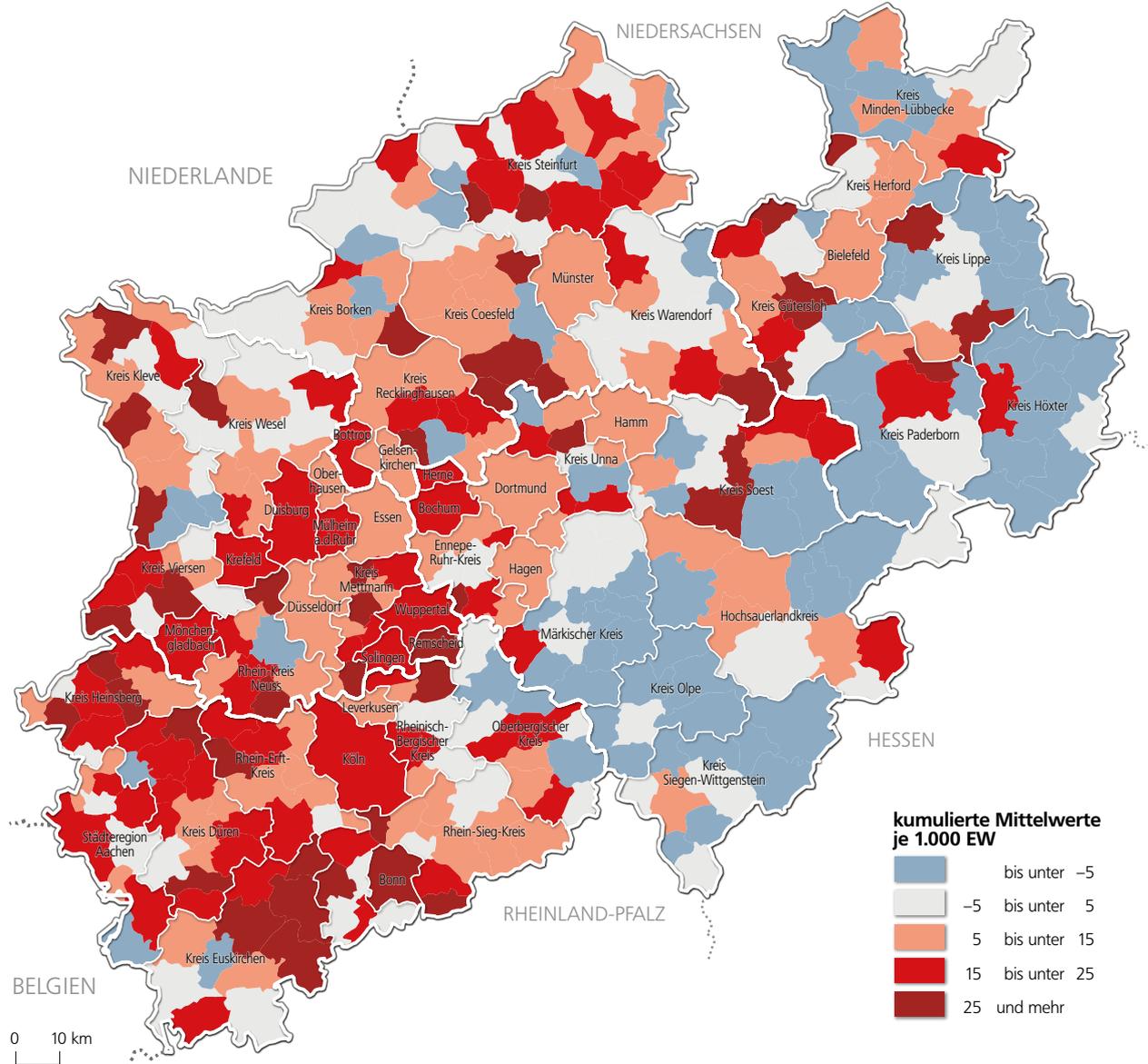
Die nachfolgende Tabelle zeigt die wesentlichen Erkenntnisse dieses Abschnitts in der Übersicht.

Tabelle 9
Schlüsselerkenntnisse im Themenfeld Wanderungen

Binnenwanderungssaldo je 1.000 Einwohner_innen	<ul style="list-style-type: none"> – demografische Fragmentierung zwischen sehr dynamischen familienfreundlichen Gemeinden im zweiten Ring der dynamischen Großstädte und schrumpfenden Gemeinden in weniger verdichteten Regionen – auf der einen Seite führen Agglomerationsvorteile im Rhein-Ruhr-Raum zu Wanderungsgewinnen, auf der anderen Seite spielen lokale Bestimmungsfaktoren eine Rolle für Zuwanderung – schrumpfende Regionen kämpfen mit Wohnungsleerständen und einer rückläufigen Infrastrukturnachfrage, während wachsende Regionen nach neuen Lösungen der Flächennachfrage suchen – Push- und Pull-Faktoren, um Abwanderung in betroffenen Gemeinden entgegenzuwirken
Saldo Familienwanderungen je 1.000 Einwohner_innen	<ul style="list-style-type: none"> – Wanderungsverluste bei Großstädten mit angespannten Boden- und Wohnungsmärkten – Profiteure sind gut erreichbare Umlandgemeinden – Gefahr der großräumigen Segregation zwischen Stadt und Umland
Saldo Bildungs- und Berufseinstiegswanderungen je 1.000 Einwohner_innen	<ul style="list-style-type: none"> – mobile Altersgruppe orientiert sich an Bildungs- und Berufseinstiegsmöglichkeiten in Großstadregionen – deutliches Stadt-Land-Gefälle – Kleinstädte und Landgemeinden mit Wanderungsverlusten bei „junger“ Bevölkerung – Ziel sollte sein, gut ausgebildete Arbeitskräfte in der Region zu halten

Abbildung 45
Wanderungssaldo mit deutschen Städten und Gemeinden insgesamt (Zuzüge-Fortzüge) 2016–2019
 kumulierte Mittelwerte je 1.000 Einwohner_innen in Prozent

NORDRHEIN-WESTFALEN



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: Landesdatenbank NRW, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes; GeoBasis-DE/BKG 2020.

WANDERUNGEN INSGESAMT

Aussagekraft des Indikators

Der innerdeutsche Gesamtwanderungssaldo (Wanderungsbewegungen mit dem Ausland sind nicht enthalten) gibt Aufschluss über die generelle Attraktivität einer Gemeinde als Wohnstandort über alle Altersgruppen hinweg. Der Indikator ist somit ein wichtiges *Outcome* für Bestrebungen, Menschen an ihre Heimorte zu binden. Im Hinblick auf prognostizierte Infrastrukturbedarfe gilt der Indikator als wichtiger *Input*. Er wird als Saldo der Zuzüge und Fortzüge im Zeitraum 2016–2019 je 1.000 Einwohner_innen dargestellt. In entwickelten Ländern mit geringem natürlichem Bevölkerungswachstum sind Binnen- und Zuwanderung die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der regionalen Bevölkerungsentwicklung (Gatzweiler/Schlömer 2008). Die Wanderungsbilanz kann große Auswirkungen auf die sozioökonomische Entwicklung einer Region haben. Während große Wanderungsgewinne zu steigenden Mieten und Grundstückspreisen, Verdrängung und sozialräumlicher Polarisierung führen können, haben Regionen, die von Abwanderung geprägt sind, oftmals mit den Folgen demografischer Schrumpfung wie einer alternden Bevölkerung, Fachkräftemangel und der Aufrechterhaltung der Nahversorgung zu kämpfen.

Auf kleinräumigerer Ebene können starke intra-regionale Disparitäten vor allem in der altersspezifischen Wanderung festgestellt werden.

Wanderungsmuster deuten auf demografische Fragmentierung

Für Nordrhein-Westfalen ergeben sich deutliche räumliche Unterschiede in den Wanderungssalden zwischen 2016 und 2019, wenngleich der Wanderungssaldo für Nordrhein-Westfalen insgesamt bei einem leichten Plus von 12 Nettozuzügen je 1.000 Einwohner_innen liegt (Deutschland: 20 Nettozuzüge je 1.000 Einwohner_innen). Die Spannweite reicht von 104 Nettofortzügen je 1.000 Einwohner_innen in Borgentreich (Kreis Höxter) bis zu 65 Nettozuzügen je 1.000 Einwohner_innen in Kleve. Ein deutlicher Trend zugunsten der Großstädte ist nicht mehr eindeutig erkennbar, die stark mit den Begriffen um „Schwarmstädte“ oder „Reurbanisierung“ konnotiert wurden. Profiteure von Wanderungen sind daher keineswegs nur Hochschulstandorte, Großstädte oder suburbane Gemeinden. Die höchsten positiven Wanderungssalden verzeichnen die Gemeinden Kleve (65 Nettozuzüge je 1.000 Einwohner_innen), Bad Lippspringe im Kreis Paderborn (57 Nettozuzüge je 1.000 Einwohner_innen) und Wassenberg im Kreis Heinsberg (52 Nettozuzüge je 1.000 Einwohner_innen) zwischen 2016 und 2019. Sie stehen repräsentativ für eine Großzahl von Landgemeinden (im Durchschnitt 16 Nettozuzüge je 1.000 Einwohner_innen) mit positiven Wanderungssalden. Und sie liegen im Durchschnitt auch höher als der Mittelwert der nordrhein-westfälischen Großstädte mit 13,5 Nettozuzügen je 1.000 Einwohner_innen. Das wird auch mit Blick auf die Abbildung 45 deutlich. Zwar sind die Großstädte Bonn, Köln, Düsseldorf, Essen oder Dortmund im positiven Bereich, können aber das Niveau der 2010er Jahre nicht erreichen. Wanderungsverluste sind fast flächendeckend im Sieger- und Sauer-

land sowie in Ostwestfalen-Lippe festzustellen. Zusammengefasst deuten die betrachteten Wanderungsmuster auf eine deutliche demografische Fragmentierung des Landes zwischen sehr dynamischen familienfreundlichen Gemeinden im zweiten Ring der dynamischen Großstädte und schrumpfenden Gemeinden im weniger verdichteten Ostwestfalen-Lippe sowie Sieger- und Sauerland hin. Monokausale Erklärungsansätze würden allerdings zu kurz greifen. Neben den allgemeinen Agglomerationsvorteilen des Rhein-Ruhr-Raums, die sich in einem großen und breiten Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten und guter Erreichbarkeit äußern, können die lokalen Bestimmungsfaktoren der Wanderung also stark unterschiedlich ausfallen. Eine Differenzierung nach Altersgruppen sollte diesbezüglich aufschlussreich sein.

Push- und Pull-Faktoren

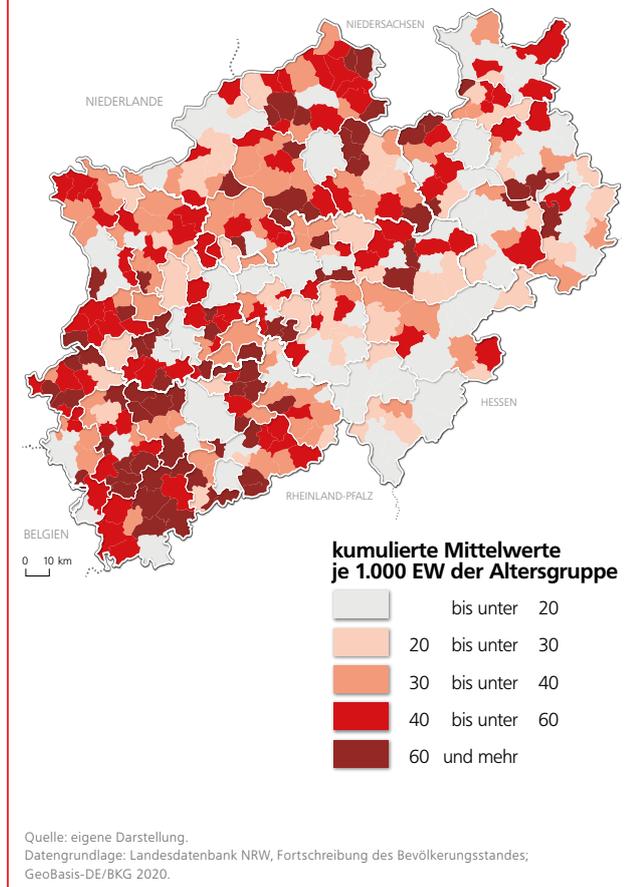
Die ungleiche Entwicklung zwischen schrumpfenden und wachsenden Regionen hat unmittelbar Einfluss auf die siedlungsstrukturelle Entwicklung. Auf der einen Seite kämpfen schrumpfende Regionen mit Wohnungsleerständen und einer rückläufigen Infrastrukturnachfrage, während auf der anderen Seite wachsende Regionen nach neuen Lösungen der Flächenachfrage suchen. Ein wesentliches strukturpolitisches Ziel dürfte es sein, den größer werdenden Disparitäten in der Bevölkerungsentwicklung zwischen den Regionen durch gezielte Verbesserung der Push- und Pull-Faktoren in den von Abwanderung betroffenen Gemeinden entgegenzuwirken. Neben der Schaffung lukrativer Beschäftigungsmöglichkeiten sind hier auch innovative Ansätze zur Verbesserung der Nahversorgung vor allem im weniger verdichteten Süden und Osten Nordrhein-Westfalens gefragt.

WANDERUNGEN IM FAMILIENGRÜNDUNGSALTER

Aussagekraft des Indikators

Günstige Preise für Bauland, ein hohes Sicherheitsgefühl, gute Bildungschancen und moderate Pendeldistanzen zum Arbeitsort sind wichtige Faktoren, die die Wohnstandortwahl von Familien beeinflussen. Die Wanderungssalden der unter 18-Jährigen sowie der 30- bis unter 50-Jährigen je Einwohner_in der relevanten Altersgruppe bilden die Attraktivität einer Gemeinde als Wohnstandort für Familien ab. Der Indikator fungiert – wie der Wanderungssaldo insgesamt – gleichermaßen als *Input* (z.B. für die Infrastrukturplanung) und *Outcome* (z.B. für die Attraktivität lokaler Lebensverhältnisse). Im Gegensatz zu Bildungs- und Berufseinstiegswandernden sind Familienwandernde in der Regel bereits seit einigen Jahren im Erwerbsleben angekommen und hinsichtlich ihrer Wohnortwahl weniger flexibel. Sie sind verhältnismäßig weniger mobil und Verlagerungen des Wohnorts vollziehen sich in der Regel über deutlich geringere Distanzen als bei den zuvor genannten Gruppen (Milbert et al. 2013). Aus lokalpolitischer Sicht sind Familienwandernde jedoch von besonderem Interesse, da sie aufgrund ihrer längeren Berufserfahrung als einkommensstark gelten, was sich positiv auf die Steuereinnahmen einer Region auswirken kann. Es sollte jedoch angemerkt werden, dass die Eingrenzung der Familienwandernden

Abbildung 46
Saldo Familienwanderungen (Zuzüge-Fortzüge) 2016–2019
 kumulierte Mittelwerte je 1.000 Einwohner_innen der Altersgruppe
 „30- bis unter 50-Jährige und unter 18-Jährige“



anhand des Alters relativ unpräzise ist und deshalb Überschneidungen vor allem mit der Berufseinstiegswanderung nicht zu vermeiden sind. Weiterhin muss berücksichtigt werden, dass die hier betrachteten Altersgruppen der unter 18-Jährigen und 30- bis unter 50-Jährigen sehr heterogen sind und es deshalb auch innerhalb dieser Gruppen starke Unterschiede im Wanderungsverhalten gibt.

Wanderungsverluste bei Großstädten mit angespannten Boden- und Wohnungsmärkten

Auch bei der Familienwanderung lassen sich deutliche räumliche Disparitäten erkennen (vgl. Abbildung 46), wobei Nordrhein-Westfalen insgesamt ein Plus von 20 Nettozuzügen je 1.000 Einwohner_innen verzeichnet (Deutschland: 27 Nettozuzüge je 1.000 Einwohner_innen). Allerdings zeigt sich hier im Vergleich zur Gesamtwanderung ein wesentlich klareres räumliches Muster. Die Spannweite der Familienwanderungssalden reicht von 199 Nettofortzügen je Einwohner_in in Borgentreich im Kreis Höxter im entsprechenden Alter bis zu 113 Nettozuzügen in Havixbeck, einer suburbanen Gemeinde im Kreis Coesfeld nahe Münster. Beide können aber aufgrund ihrer geringen Ausgangsbevölkerung als Ausreißer angesehen werden.

Zu den Gemeinden mit signifikanten Wanderungsverlusten bei den Familien gehören die Groß- und vor allem die Univer-

sitätsstädte Nordrhein-Westfalens. Dieser Umstand ist wenig überraschend. Gerade in etwas kleineren Studentenstädten reicht das Angebot an Arbeitsplätzen und Wohnraum nicht aus, um alle Absolvent_innen in der Stadt zu halten. Zudem sind die Großstädte mit ihren angespannten Wohnungsmärkten auch kaum geeignet, um sich in der Fläche zu vergrößern. Die Absolvent_innen ziehen dann ins nahegelegene Umland oder in andere Regionen, in denen sie eine Beschäftigung finden. In den starken Familienwanderungsverlusten der Universitätsstädte äußern sich auch die Überschneidungen mit der Berufseinstiegswanderung.

Profiteure sind die gut erreichbaren Umlandgemeinden

Von der Abwanderung der Familien aus Groß- und Universitätsstädten profitieren vor allem Gemeinden in deren Umland, die günstigere Kosten des Wohnens mit einer relativ guten Erreichbarkeit der Arbeitsstätten in den wirtschaftlichen Zentren kombinieren. Dieses Muster ist recht typisch für die Familienwanderung. Junge Familien mit Kindern und dem Traum vom Eigenheim im Grünen stellen seit jeher das Idealbild der Protagonist_innen der Suburbanisierung dar (Hirschle/Schürt 2008) und sind wieder ein prägendes Element der Raumentwicklung. Diese Bewegung scheint in Nordrhein-Westfalen trotz des deutschlandweiten Trends zur Reurbanisierung (Jessen/Siedentop 2018) in den 2010er Jahren ungebrochen.

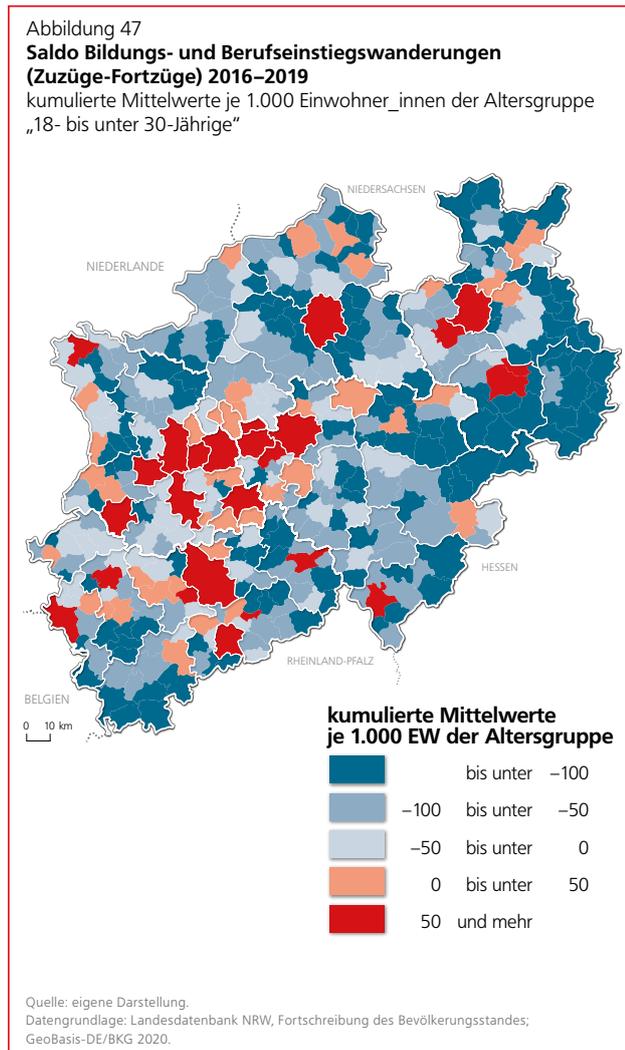
Gefahr der großräumigen Segregation

Aus politischer Sicht deutet sich hier eine gewisse Gefahr der großräumigen Segregation an, bei der die Großstädte zu immer größeren Teilen von jungen Erwachsenen und Zuwandernden aus dem Ausland bevölkert werden, während Familien ins Umland abwandern. Dies kann einer Spaltung der Gesellschaft durch die starke räumliche Trennung verschiedener Lebensstile Vorschub leisten.

BILDUNGS- UND BERUFSEINSTIEGSWANDERUNGEN

Aussagekraft des Indikators

Dieser Indikator bildet das Wanderungsverhalten junger Erwachsener ab und setzt sich aus der Alterskohorte der 18- bis unter 25-Jährigen und 25- bis unter 30-Jährigen zusammen. Diese beiden Gruppen sind aufgrund ihrer hohen Mobilität und Flexibilität in der Wohnstandortwahl besonders relevant für die demografischen Perspektiven einer Region (Faggian/McCann 2009). Der Indikator ist demzufolge, ähnlich wie beim Wanderungssaldo insgesamt und den Familienwanderungen, gleichermaßen *input-* und *outcome-orientiert*. Die Verfügbarkeit von Studienplätzen oder Ausbildungsmöglichkeiten ist die Hauptantriebsfeder des Wanderungsverhaltens bei den unter 25-Jährigen. Bei den 25- bis 30-Jährigen ist dagegen eine zweite Welle der lebensphasenbedingten Wanderung für den Berufseinstieg sehr häufig. Absolvent_innen verlassen den Ort ihrer Ausbildung oder ihres Studiums wieder, um sich auf die Suche nach lukrativen Beschäftigungsmöglichkeiten zu machen. Die Bildungs- und Berufseinstiegswanderungen werden als Wanderungssaldo der 18- bis unter 30-Jährigen je 1.000



Einwohner_innen der jeweiligen Altersklasse dargestellt und repräsentieren die Attraktivität einer Gemeinde. Diese Gruppe ist aus regionalwirtschaftlicher Sicht von besonderem Interesse, da in den meisten Regionen ein Mangel an gut ausgebildeten Fachkräften herrscht. Ökonomische Beweggründe und die Verfügbarkeit lukrativer Stellen spielen bei dieser Art der Migration die wohl entscheidendste Rolle. Neben den genannten Motiven gelten auch lebensstilbezogene Faktoren wie ein breites Kulturangebot und ein pulsierendes Nachtleben als ausschlaggebend für die Wohnstandortwahl der Bildungs- und Berufseinstiegswandernden (Niedomysl/Hansen 2010).

Ähnlich wie die Gruppe der Bildungswandernden sind Berufseinstiegswandernde hochmobil, aufgrund der Unterschiedlichkeit individueller Lebensläufe kann aber eine gewisse Überschneidung mit sowohl Bildungswandernden als auch Familienwandernden nicht ausgeschlossen werden. Auch die potenzielle Überschneidung mit zum Teil staatlich gesteuerter Fluchtmigration dürfte nicht ganz unerheblich sein. Gewisse Verzerrungen sind deshalb nicht auszuschließen.

Mobile Altersgruppe orientiert sich an Bildungs- und Berufseinstiegsmöglichkeiten in Großstadregionen

Von den hier dargestellten altersdifferenzierten Wanderungsraten weisen die Bildungs- und Berufseinstiegswanderungen

mit Abstand die größten räumlichen Disparitäten und ein eindeutiges räumliches Muster auf (vgl. Abbildung 47). Der Bildungswanderungssaldo für Nordrhein-Westfalen liegt bei 40 Nettozuzügen je 1.000 Einwohner_innen (Deutschland: 64 Nettozuzüge je 1.000 Einwohner_innen), also deutlich höher als der Familienwanderungssaldo. Das kann auf die hohe Anzahl von Ausbildungsstätten in den nordrhein-westfälischen Ballungskernen zurückgeführt werden. Die Spannweite reicht von 411 Nettofortzügen je 1.000 Einwohner_innen der betreffenden Altersgruppe in Borgentreich (im Kreis Höxter) bis zu 242 Nettozuzügen in Düsseldorf. Wie zu erwarten, stehen die Universitätsstädte, aber auch die Wirtschaftszentren als Zielregionen eindeutig hervor. Innerhalb von NRW bestehen hinsichtlich der regionalen Mobilität der Studierenden deutliche Unterschiede. Kriegesmann et al. (2016) stellen fest, dass an den Hochschulen des Ruhrgebiets im Wintersemester 2013/14 nur 8,5 Prozent der Studierenden aus anderen Bundesländern zugezogen waren. Deutlich höher ist der Anteil an Studierenden aus anderen Bundesländern an der RWTH Aachen (17,1 Prozent) und an der Universität Münster (24,5 Prozent) (Dehio et al. 2020). Aber auch eine große Zahl an Umlandgemeinden im Rheinland oder Bielefeld konnte deutlich profitieren. Hier zeigt sich eventuell, dass die steigenden Mieten in den Zentren auch bei der Gruppe der Bildungs- und Berufseinstiegswandernden zu einer gewissen Verdrängung ins Umland führen. Teilweise überschneiden sich die standörtlichen Präferenzen der Bildungs- und Berufseinstiegswandernden mit denen der Familienwanderung.

Kleinstädte und Landgemeinden mit Wanderungsverlusten bei „junger“ Bevölkerung

Deutliche Wanderungsverluste erzielten hingegen die Kleinstädte und Landgemeinden außerhalb der nordrhein-westfälischen Ballungsräume. Auffällig ist ein starker Fokus der Migration auf wirtschaftlich starke Regionen.

Gut ausgebildete Arbeitskräfte in der Region halten

Die großen Städte im Rheinland, Aachen oder Münster sind durch deutliche Wanderungsgewinne in der Alterskohorte gekennzeichnet. Aus strukturpolitischer Sicht gibt es kaum Möglichkeiten, diesem Trend etwas entgegenzusetzen. Groß- und Universitätsstädte sind seit jeher Fixpunkte im Wanderungsverhalten junger Erwachsener. Aus Sicht der einzelnen Gemeinden ist es vielmehr entscheidend, das große Potenzial an gut ausgebildeten Fachkräften auch langfristig in der Region zu halten, denn insbesondere aus Nordrhein-Westfalen ziehen vergleichsweise viele gut ausgebildete Hochschulabsolvent_innen in andere Bundesländer. Dennoch können Universitäten als wichtiger Faktor zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur einer Region angesehen werden. Wichtig ist jedoch, dass das Studienangebot eine gewisse Schnittmenge mit dem Arbeitskräftebedarf der ansässigen Unternehmen hat. Nur so kann vermieden werden, dass ein Großteil der Absolvent_innen die Region nach Beendigung des Studiums wieder in Richtung lukrativerer und besser zur jeweiligen Qualifikation passenden Beschäftigungsmöglichkeiten verlässt.

3

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

3.1 EINFÜHRUNG

Die Ergebnisse der Datenanalysen zu interregionalen Entwicklungsdisparitäten in NRW weisen auf räumlich differenzierte Gestaltungsefordernisse hin. Dabei bieten alle für die Analyse genutzten Einzelindikatoren sowie vor allem die Resultate der Clusteranalyse zu Raumtypen einer chancengerechten und zukunftsfähigen Entwicklung Ansatzpunkte für regional angepasste Sets von Handlungsempfehlungen. Oben hat bereits Tabelle 3 die speziell aus der statistischen Clusteranalyse ableitbaren Handlungsbedarfe skizziert, die Herausforderungen nach Zentralität des Raumtyps betreffen. Sie werden unten im Abschnitt „Empfehlungen zu Raumtypen der Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit“ explizit mit Handlungsempfehlungen für die verschiedenen Raumtypen verknüpft. Lösungsstrategien sollten dabei, wie generell für die Steuerung des sozioökonomischen Wandels empfohlen, regionale sowie sektorale Problemfelder adressieren (Grüner/Mecking 2017).

Übergreifend gelten auch für die Raum- und Regionalentwicklung in NRW Ziele, wie sie bereits zu disparaten Entwicklungen in ganz Deutschland formuliert wurden (Fina et al. 2019a): Um eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu unterstützen, sind ein regelmäßiges Monitoring sozioökonomischer Trends, eine fortlaufend erneuerungsfähige Regional- und Raumordnungspolitik sowie eine starke, handlungsfähige kommunale Ebene unabdingbar. Auf Erfordernisse einer regionalen Strukturpolitik gehen auch viele Förderansätze höherer Entscheidungsebenen ein, die somit bei der Konzeption regionaler Maßnahmen mit einzubeziehen sind. Die deutschen Länder sowie der Bund berücksichtigen zu Bereichen wie Stärkung der Wirtschaft und Clusterförderung, Forschung & Entwicklung (F&E) sowie Innovation, Fachkräftesicherung, Ausbau der Breitband- und sonstigen Infrastruktur sowie Digitalisierung schon oft regionale Umsetzungsbedarfe (Lichtblau/Lutzky 2009; BMBF 2019; BMI 2019; Bundesregierung 2020). Folgend können allerdings keine Differenzierungen nach Bundes-, Landes- und Regionalaufgaben oder Kompetenzverteilungen vorgeschlagen werden, sondern die Empfehlungen konzentrieren sich auf das, was getan werden sollte, ohne Zuständigkeiten zu benennen. Die Zusammenstellung regionaler Förderportfolios und Programmbezüge bleibt den sach- und fachkundigen Akteur_innen vor Ort vorbehalten. Sie sollten, jeweils angepasst an regionsspezifische Herausforderungen und Bedingungen, verschiedene Ansätze und Förderquellen für wichtige Aufga-

ben wie Infrastruktur-, Humankapital- und Wirtschaftsförderung kombinieren, inklusive der Nutzung von EU-Ausschreibungen (z. B. Röhl 2005; Lammers 2006).

Die Handlungsempfehlungen greifen mit Blick auf die neueren regionalstatistischen Befunde zunächst seit Langem in NRW etablierte Ziele der Regionalförderung auf, die soziale Daseinsvorsorge, Infrastrukturausbau (mit Fokus Digitalisierung), kommunales Engagement und Zusammenhalt sowie Strukturwandel und ökonomische Erneuerung betreffen. Hierfür sind „klassische“ Ansätze einer ausgleichsorientierten Regionalförderung weiterhin relevant. Dann werden Gestaltungsperspektiven und Diskussionstrends betont, die derzeit besonders an Bedeutung gewinnen wie Leitideen einer nachhaltigen Entwicklung, konzeptionelle Orientierungsmarken, Erfordernisse der Krisenresilienz, Gemeinwohlorientierung und räumliche Gerechtigkeit (ARL 2020). Gestützt auf das vorgestellte Gesamtportfolio folgen in einem eigenen Abschnitt die Handlungsempfehlungen zu den per Clusteranalyse ermittelten fünf Raumtypen der Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit.

3.2 RELEVANZ KLASSISCHER ANSÄTZE EINER AUSGLEICHSORIENTIERTEN REGIONALFÖRDERUNG

Trotz der seit Jahrzehnten bundesweit propagierten Instrumente zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen (Rosenfeld et al. 2007) ist auch das Land NRW noch immer durch teils erhebliche, sich oft weiter verstärkende wirtschafts- und sozialräumliche Disparitäten geprägt. Dies zeigen im Analyseteil vor allem Karten zu Wirtschaftsleistung und Arbeitsmarkt (z. B. BIP je Einwohner_in, Abbildung 5), Anteil hochqualifizierter Beschäftigter (Abbildung 10), Medianentgelte (Abbildung 33), zu Lebens- und Bildungschancen (z. B. SGB-II-Quote, Abbildung 18), Kinderarmut (Abbildung 20), Schulabgänger_innen ohne Abschluss (Abbildung 24) sowie zu Wanderungstrends. Besonders brisant sind selbstverstärkende Negativeffekte zwischen Entwicklungsaspekten: So setzen z. B. hohe Quoten bei Kinderarmut, Schulabbruch und Bildungs-/Berufseinstiegsabwanderung ungünstige Vorzeichen auch für die künftige Beschäftigungsentwicklung und soziale Situation einer Region; außerdem schränkt die hierdurch wachsende kommunale Verschuldung die regionale Handlungsfähigkeit immer weiter ein, etwa bezogen auf Sach- bzw. Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen. Solche „Teufelskreise“ sollten dringend über verschie-

dene Instrumente unterbrochen werden. Hierfür lassen sich etablierte Ansätze einer ausgleichsorientierten Regionalförderung weiterhin einsetzen, wobei Gleichwertigkeit bei Berücksichtigung von Vielfalt anzustreben ist (Hüther et al. 2019).

Maßnahmen der interregionalen Ausgleichspolitik, wie sie seit Langem den Fokus der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ bilden (Titze 2008; Alm/Fisch 2014), sollten sich weiter bzw. noch stärker als zuvor auf die Stützung gefährdeter Arbeitsplätze sowie die Verbesserung von Infrastruktur und Investitionsbedingungen konzentrieren. Das klassische Instrumentarium der regionalen Wirtschaftsförderung ist gefragt, von der Bestands- bzw. Betriebsförderung (z. B. bezogen auf Qualifikation, Markterschließung, Vernetzung) über die – nachhaltig ausgerichtete – Gewerbeflächenpolitik für Neuansiedlungen bis hin zur Gründungsförderung. Dabei bleibt die etablierte Handlungsstrategie der Aktivierung endogener Potenziale bedeutsam, bei der regionspezifische Stärken (z. B. wettbewerbsfähige Branchen/ Unternehmen, besondere Bildungseinrichtungen) identifiziert, unterstützt und für regionalwirtschaftliche Entwicklung genutzt werden (Klemmer/Schubert 1992; Schmidt 2009). Es gilt, grundlegende Standortqualitäten hinsichtlich gängiger Standortfaktoren weiter zu verbessern (wie Verkehrs- oder Versorgungsinfrastruktur, Verfügbarkeit von Arbeitskräften, fiskalische Anreize, Förderkulisse, Image und Attraktivität als Wohn- und Arbeitsort sowie attraktive Natur- und Kulturlandschaft) (DifU 2017). Der industriepolitisch ausgerichtete Infrastrukturausbau (vor allem Förderung der Digitalisierung für kleine und mittlere Unternehmen) gilt als besonders wichtig (BMW 2019). Gründerzentren können als lokale Wachstumspole wirken und arbeitsmarktwirksame Branchenstärken stützen. Wesentliches Ziel ist, Unternehmertum und Firmenwachstum anzuregen und vor Ort eine unternehmerische Kultur zu befördern (Potter/Hofer 2009). Bemühungen zur Ansiedlung von Wachstumsbranchen sind vor allem für strukturschwächere Regionen relevant und sollten auf Dienstleistungsbereiche wie auch das produzierende Gewerbe gerichtet sein. Zur Dämpfung sozialer Problemlagen sind außerdem bei Kinderbetreuungs-, Bildungs- und Berufsausbildungsangeboten besondere Akzente zu setzen. Es geht darum, für alle Qualifikationsgruppen (inklusive Schul- und Studienabbrecher_innen) attraktive Dauerarbeitsplätze zu schaffen, um Beschäftigtenstruktur und Einkommenssituation aufzuwerten sowie wirtschaftliche Monostrukturen nachhaltig aufzubrechen.

Angesichts wachsender Gefährdungen vieler Wirtschaftsstandorte durch internationalen wie interregionalen Wettbewerb steigt die Bedeutung von Maßnahmen zur Stärkung der regionalen Innovationsfähigkeit und Wissensvernetzung. Für ein wirtschaftlich nachhaltiges Wachstum gilt Wissens- und Technologietransfer als unabdingbar, somit die verstärkte konstruktive Verknüpfung von Hochschullehre und -forschung mit regionalen Gewerbe- und Verwaltungsaktivitäten (Meier/Krücken 2011). Konkret ist dies z. B. über die vermehrte Einstellung von Hochschulabsolvent_innen oder die Nutzung hochschulischer Beratungsangebote durch regionale Betriebe und Verwaltungsstellen möglich, dazu die Unterstützung regionaler Spin-off-Firmengründungen aus der Wissenschaft. Es gilt das Leitbild eines intelligenten und integrativen Wachstums, das F&E- und Qualifikationsförderung mit konsequenter Digitalisierung kombiniert

(Dijkstra 2014; BMBF 2019; Koschatzky/Kroll 2019), mit Anbindungsmöglichkeit an die bundesweite Hightech-Strategie (BMBF 2020). Herausforderungen gibt es jedoch für agglomerationsferne Regionen mit Strukturschwächen (gekennzeichnet z. B. durch wenig hochqualifizierte Beschäftigung, Unterbesatz hochwertiger Dienstleistungen, hohe Fernpendleranteile) und ohne eigene Hochschule. Sie müssen gesonderte Maßnahmen setzen, um Innovationsimpulse aus der Vernetzung mit externen Technologie- und Wissensgeber_innen zu gewinnen (z. B. spezielle Agentur für die gezielte Rekrutierung von Absolvent_innen-, Kooperations- und Gründungsförderung).

Intelligente, smarte Ansätze sollten auch Regionalförderung und -marketing sowie Markenbildung prägen (Kempermann et al. 2020): Durch integriertes Regionalmanagement und interregionale Kooperationen bei Förderansätzen können z. B. übergreifend Zukunftsfelder erarbeitet, gemeinsam Infrastruktur gestärkt, Gewerbeflächen entwickelt und Verwaltungshandeln verbessert werden. Mehr Augenmerk sollte dabei die Gestaltung förderlicher Stadt-Land-Verknüpfung erhalten (Wolff/Mederake 2019). Potenziale gegenseitiger funktionsräumlicher Ergänzung, etwa bei Gewerbeansiedlungen, Infrastrukturausstattung und Wohnmöglichkeiten für Beschäftigte, sind über interkommunale Kooperationsansätze noch besser in Wert zu setzen. Dies nutzt erweiterte Spielräume und stärkt die Attraktivität sowie Nachhaltigkeitsausrichtung aller eingebundenen Regionen.

3.3 STRUKTURWANDEL MIT ZIELEN DER NACHHALTIGKEIT VERKNÜPFEN

Die regional angepasste Gestaltung des wirtschaftlichen Strukturwandels bildet eine Kernaufgabe der Regionalentwicklung in NRW. Dies betrifft manche Regionen schon seit vielen Jahrzehnten (wie die Lokalisationsquotienten der Ruhrgebietsregionen zeigen) und wird künftig noch weitere Regionen vor besondere Herausforderungen stellen (vor allem Energiewende und Aufgabe der Braunkohlewirtschaft im Rheinischen Revier). Mehrere Indikatoren der Datenanalyse deuten auf persistente Strukturschwächen etwa einiger Ruhrgebietskommunen hin, wo es z. B. relativ wenig positive Dynamik bei BIP je Einwohner_in (Abbildung 6), Beschäftigungsquoten (Abbildung 7), Medianentgelt (Abbildung 32) und den zuletzt erzielten Gewerbesteuererinnahmen (Abbildung 36) gibt, dafür steigende Quoten bei Fernpendler_innen (Abbildung 12), SGB-II-Empfänger_innen (Abbildung 17), Kinder- und Altersarmut (Abbildungen 21, 23). Die notwendige Gestaltung des Strukturwandels ist betontermaßen als Chance zu begreifen: Sie schafft regionale „windows of opportunity“, um Erfordernisse der Nachhaltigkeit ins Zentrum zu rücken, dabei die ökologische, ökonomische und soziale Dimension des Begriffs zu berücksichtigen. Diese Studie belegt für einige Teile NRWs sowohl erhebliche sozioökonomische Nachhaltigkeitsrisiken bezogen auf die oben genannten Indikatoren wirtschaftlicher Strukturschwäche, weitere Probleme sozialer Nachhaltigkeit etwa mit Blick auf viele Schulabbrecher_innen (Abbildung 24), die geringe Wahlbeteiligung (Abbildung 42) oder Steuerkraft (Abbildung 35) und hohe kommunale Verschuldung (Abbildung 37) als auch ökologiebezogene Defizite, z. B. teils unzureichende ÖV-Anbindung gemäß Haltestellennähe (Abbildung 40).

Solche Befunde bieten Anlass, übergreifende Ziele der nachhaltigen Regionalpolitik (Schepelmann 2013) künftig stärker als Leitlinie für Regionalentwicklung bzw. aktiven Strukturwandel in NRW zu nutzen. Nachhaltigkeit sollte im Sinne eines Mainstreaming bei allen Gestaltungsansätzen mit bedacht werden, ob es um wirtschaftliche Erneuerung hin zu emissionsarmen Gewerbeaktivitäten und international wettbewerbsfähigen Umwelttechnologiebranchen geht oder die Berücksichtigung von Klimawandel und Klimaschutz bei Infrastruktur- und Wohnungsbau. Eine zentrale Rolle sollte für alle Regionen die gezielte Nutzung von Potenzialen der Digitalisierung für eine Dekarbonisierung der Wirtschaft im Zuge von Energiewende und Strukturwandel spielen (WBGU 2019). Dies unterstreicht einmal mehr das unabdingbare Erfordernis des weiträumigen Ausbaus leistungsfähiger digitaler Netze (die Datenanalyse dokumentiert immer noch teils erhebliche regionale Defizite bei Breitbandanschlüssen). Allerdings zeigen die Daten auch konstruktive Ansatzpunkte für eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Entwicklung gerade für Regionen im Strukturwandel. So sind z. B. auch Teile des Ruhrgebiets relativ attraktiv für Bildungs- und Berufseinstiegszuwanderungen, die Breitbandverfügbarkeit ist dort teils gut und es gibt hohe Sachinvestitionen bzw. Investitionsfördermaßnahmen.

Strukturwandel und Nachhaltigkeit lassen sich in den Regionen NRWs besonders gut über die Förderung bestimmter Wirtschaftsbereiche kombinieren, mit Möglichkeiten sowohl für städtische als auch weniger verdichtete und ländliche Räume. Branchenbezogene Entwicklungspotenziale mit Optionen für Clusterförderung (vgl. den folgenden Abschnitt) bieten sich nicht nur bei der Entwicklung und Anwendung von Umwelttechnologien, sondern beispielsweise auch in Bereichen der Gesundheitswirtschaft (z. B. mit Füllung von Lücken bei Pflegeeinrichtungen und ärztlicher Versorgung), der Sharing Economy oder im Zuge einer nachhaltig gestalteten Bioökonomie bzw. Bioenergienutzung (Harsche et al. 2013). Die im vorherigen Abschnitt dargelegten „klassischen“ Ansätze der Regionalförderung können zielgerichtet auf solche Branchenfelder ausgerichtet werden, die über Arbeitsmarktwirkungen dann mittelbar auch soziale Belange der Nachhaltigkeit voranbringen. Für städtische Räume bieten sich Bezüge zum aktuellen Trendthema „Urbane Produktion“ an, das die Wiederansiedlung von emissionsarmen, umweltschonenden Bereichen des verarbeitenden Gewerbes und unternehmensnaher Dienstleistungen umfasst (Busch et al. 2020). Als Instrument für eine gezielte Stützung und Anwerbung nachhaltig ausgerichteter Wirtschaftsaktivitäten sind z. B. regionale Sonderwirtschaftszonen nutzbar, wo Investitionsanreize und vereinfachte bürokratische Verfahren den Strukturwandel stützen (Röhl et al. 2020). In allen Regionen erfordern Strategien des nachhaltigkeitsorientierten Strukturwandels entsprechende Schwerpunkte bei (Weiter-)Bildungsangeboten und Innovations-/Technologieentwicklung.

Eine Bioökonomieförderung, die sensibel für Umweltbelange ist, kann speziell in landwirtschaftlich ausgerichteten Regionen (gemäß Karte zu Lokalisationsquotienten, Abbildung 11) bezogen auf nachhaltige Landnutzung und Agrarproduktion wichtige Impulse setzen (WBGU 2020). Weniger verdichtete und ländliche Räume verlangen gemäß ihrer Merkmale auch noch in anderer Hinsicht eine bestimmte Ausrichtung der

Nachhaltigkeitsstrategie. Dort ist es in besonderem Maße erforderlich, trotz geringer Siedlungsdichte gute Standards der Daseinsvorsorge und grundlegenden Infrastrukturausstattung sicherzustellen, außerdem Wissen und Lernen zu stützen. Insgesamt geht es um die verbesserte zielgerichtete Inwertsetzung ländlicher Potenziale, die auch immaterielle Werte für die Gestaltung einer nachhaltigen Zukunft nutzt (Höflechner/Meyer 2017). Empfehlungen betreffen die Einrichtung von mehr Freiräumen und Initiativen für nachhaltige Landwirtschaft und Dorfentwicklung, mehr Verbindung von Natur und Kultur (sogenannte NaturKulturRäume) sowie produktive Denk- und Handlungsräume (Hofmeister et al. 2014).

3.4 LEITKONZEPTE ALS ORIENTIERUNGSMARKEN NUTZEN

Um Instrumente der Regionalförderung strategisch klar auszurichten und durch eingängige Labels deren Durchsetzung zu unterstützen, bieten mehrere akademische Leitkonzepte Inspiration und Anleitung. Teils werden in NRW bereits Konzeptbezüge für die Gestaltung einer erfolgreichen Regionalentwicklung genutzt, etwa seit längerem das Clusterkonzept und jüngst Smart-City-Ideen. Die Ausweitung und Vertiefung von Konzeptbezügen wird ausdrücklich empfohlen. Dies verlangt von Akteur_innen der Regionalförderung allerdings das vertiefte Einlesen in entsprechende Literaturquellen oder den Rückgriff auf externe Beratungskompetenzen, denn folgend können nur grobe Eckpunkte angerissen werden. Die Leitkonzepte bieten zwar vorwiegend für Stadtregionen bzw. Agglomerationsräume direkte Anknüpfungspunkte, regen dort mit tendenziell disparitätsverstärkenden Wirkungen zur Stärkung und Vernetzung endogener Potenziale an. Doch können angeregte Wachstumspoleffekte in der Folge auch das weitere räumliche Umfeld positiv beeinflussen. Denn wenn bereits starke Regionen leistungsfähig gehalten werden, stützt dies gleichfalls ihre aufwertende Ausstrahlung auf benachbarte strukturschwächere Regionen, mit Einfluss auf alle bereits im vorherigen Abschnitt genannten sozioökonomischen Indikatoren. Einige Konzepte zeigen auch per se Handlungspotenziale für Regionen jenseits städtischer Agglomerationsräume auf.

Das Clusterkonzept, das die Wettbewerbsstärken regionaler Konzentrationen kooperierender Produktions- und Innovationsakteur_innen desselben Branchenfelds betont, bietet Handlungsoptionen sowohl für städtische als auch eher gering verdichtete und ländliche Regionen mit ökonomischer Spezialisierung auf bestimmte Produktions- oder Dienstleistungsaktivitäten (grob erkennbar z. B. anhand der Lokalisationsquotienten). Das Praxisinstrumentarium der regionalen Clusterförderung ist unter Akteur_innen der Wirtschaftsförderung bereits bestens bekannt, dabei in Form vieler professionell organisierter Clusterinitiativen und Branchennetzwerke auch in NRW weit verbreitet. Die kritische Diskussion der Clusterförderung in akademischen Kreisen bietet allerdings Anlass, Modifikationen zu empfehlen hin zu mehr Offenheit, Flexibilität und Variabilität bei der Kompetenzfeldförderung, was sowohl die Art bzw. Breite als auch Standorte eingebundener Akteur_innen betrifft (Fromhold-Eisebith/Eisebith 2008). Wichtige Bezüge zu Erfordernissen der Krisenresilienz werden unten noch aufgezeigt. Mehr Fokus verdienen auch Innovationsziele im Zuge der

Clusterförderung (zu Köcker et al. 2017), was neben der Vernetzung zwischen Betrieben noch mehr proaktiven Einbezug von Hochschulen und Forschungseinrichtungen verlangt.

Gerade die für viele Regionen so nötige wirtschaftliche Erneuerung auf Basis von Innovationen und Qualifikation (auf Bedarfe weisen z. B. die Karten zu hochqualifizierter Beschäftigung in Abbildung 10 und Medianentgelt in Abbildung 33, Schulabgänger_innen ohne Abschluss in Abbildung 24 und Familien- bzw. Bildungsabwanderung der Abbildungen 46, 47 hin) lenkt den Blick auf weitere Leitkonzepte. So regt die weit gespannte Perspektive des Konzepts regionaler Innovationssysteme dazu an, die politisch unterstützte regionale Verknüpfung von Wissensgeber_innen und -anwender_innen des öffentlichen wie privaten Bereichs auf Basis von Nähevorteilen strategischer anzugehen (Koschatzky/Koll 2019). Hierfür sollten Akteur_innen aus Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Verbänden bzw. Kammern, Unternehmen und Behörden noch zielgerichteter komplementär miteinander verbunden werden. Potenzial für regionalökonomische Erneuerung zeigt auch das Konzept kreativ-innovativer Milieus auf, das auf Impulse aus den persönlichen, vertrauensvollen Kontaktnetzen von Schlüsselakteur_innen mit gemeinsamem Hintergrund (Studium, Beschäftigung) und geteilter Identifikation mit regionalen Zielen setzt (Fromhold-Eisebith 1999). Solche „schlummernden“ Personennetze gilt es zu erkennen und für visionäre Vorhaben der Regionalentwicklung zu aktivieren. Allerdings bieten vorwiegend strukturstarke Regionen (z. B. mit hoher Beschäftigtenquote, viel Besatz mit höherwertigen Dienstleistungen, Bildungszuwanderung) günstige Voraussetzungen für diese Konzeptorientierung.

Interessante konzeptionelle Perspektiven zeigt zudem der Smart-City-Ansatz auf, der sozioökonomische Entwicklungsimpulse durch die systematische Nutzung digitaler Tools in vielen Bereichen städtischen Lebens und Arbeitens verspricht (Dameri 2017). Viele Städte in NRW folgen bereits diesem Leitbild und haben dazu eigene Praxisansätze entwickelt. Handlungsbedarfe umfassen in besonderem Maße eine konsequente Digitalisierung, die neben dem Infrastrukturausbau auch Qualifikationsaufgaben betrifft. Optionen gibt es auch jenseits des städtischen Raums bezogen auf Leitbilder der „Smart Region“ oder „Smart Countryside“. Die Verknüpfung mit Nachhaltigkeitszielen unterstreicht die Relevanz des Smart-City-Konzepts als Handlungsstrategie (Angelidou et al. 2018).

3.5 KRISENRESILIENZ UND ROBUSTHEIT VON REGIONEN STÄRKEN

Angesichts jüngerer und künftig zunehmend bedeutsamer Kriseneinflüsse sind Gestaltungserfordernisse auch verstärkt auf Aspekte der regionalen Resilienz und Robustheit auszurichten. Gerade das Resilienzkonzept gewinnt derzeit – angetrieben durch die wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie – als Leitidee der Regionalförderung an Aufmerksamkeit (z. B. im Zuge des Programms „Region gestalten“ von BMI und BBSR; vgl. auch ARL 2021). Die erheblichen, immer länger dauernden Einschränkungen vieler wirtschaftlicher Aktivitäten zur Covid-19-Eindämmung könnten künftig die Resilienz zur alles dominierenden Leitidee der Regionalentwicklung

machen. Nötig sind aber nicht nur die Identifikation und Verringerung der regionalen Verwundbarkeit gegenüber Infektionspandemien und ihren Folgewirkungen, sondern generell gegenüber globalen Herausforderungen und Schocks (Wettbewerb, Finanzkrisen, Klimawandel). Diese Studie verdeutlicht diverse Resilienzfordernisse. Wie der Abschnitt „Pandemie und Ungleichheit“ zu Covid-19-Implicationen zeigt, müssen jetzt weite Teile NRWs über Arbeitsmarktmaßnahmen besonders hohe Kurzarbeiterquoten und Branchenbetroffenheiten abfedern, stehen somit unter verstärktem Druck eines ökonomisch wie sozial nachhaltigen Strukturwandels. Auf Gefährdungen der sozioökonomischen Robustheit und Krisenresistenz von Regionen weisen auch andere Indikatoren hin, z. B. ungünstige Beschäftigungs-, Armuts- und Schulabgängerquoten (Abbildungen 8, 18, 24), hohe Abwanderungstrends bei Familien- und Bildungsmigration (Abbildungen 46, 47), aber auch hohe Mieten (Abbildung 31), hohe öffentliche Verschuldung (Abbildung 37) und geringe Investitionen (Abbildung 38).

Empfehlungen betreffen zum einen das Erfordernis, über ein datenbasiertes Monitoring die regionalen Krisengefährdungen fortlaufend zu beobachten (Vorbild kann das regionale „Resilienzbarometer“ bieten, vgl. AGIPLAN 2015). Zum anderen sind zur Frage, wie Regionen robuster und reaktionsfähiger gegenüber Schocks aufgestellt werden können, wiederum Konzeptbezüge möglich. Wie „regionale Resilienz“ erkannt, erfasst und verbessert werden kann, wird seit vielen Jahren in akademischen Kreisen eingehend diskutiert (z. B. Bristow/Healy 2020). Resilienzorientierte Regionalförderung lässt sich auch mit praxisorientierten Überlegungen zur Clusterförderung verbinden (Fromhold-Eisebith 2012). Dabei sollten in jeder Region angepasst an die Bedingungen eigene Ideen entwickelt werden, wie die vorhandenen wirtschaftlichen Kompetenz- und Innovationsfelder, Akteur_innen, Institutionen und Vernetzungen flexibel für Krisenreaktionen kombiniert und variabel ausgebaut werden können. Grundideen zur regionalen Resilienz sind für die Teilräume NRWs jeweils maßgeschneidert zu konkretisieren und in Maßnahmen umzusetzen. Übergreifend werden vor allem Netzwerkstrategien als Instrument zur Senkung struktureller und funktionaler Risiken von Wirtschaftsräumen sowie zur flexiblen Krisenanpassung empfohlen (Troeger-Weiß 2014). Die aktive Gestaltung resilienter Wirtschaftsregionen ist außerdem generell mit dem Erfordernis verbunden, auch neuartige, originelle und unkonventionelle Wege einzuschlagen, indem z. B. Forschungsförderung ergebnisoffener ausgerichtet wird (sogenannter „White Spaces“-Ansatz) oder unternehmerische Akteur_innen neben dem Kerngeschäft noch andere Funktionen übernehmen (so sind etwa herausragende Hidden Champions auch als attraktive Tourismusziele nutzbar; Hünemeyer/Kempermann 2020).

3.6 MEHR FOKUS AUF GEMEINWOHL-ORIENTIERUNG UND GERECHTIGKEIT IN DER RAUMENTWICKLUNG

Aufgaben der Regionalförderung werden zunehmend mit Erfordernissen der Gemeinwohlorientierung und Verteilungsgerechtigkeit in Verbindung gebracht (Anger et al. 2017). Hierin finden sowohl etablierte Forderungen nach gleicher-

tigen Lebensverhältnissen als auch der Nachhaltigkeitstrend neuen Ausdruck, angetrieben durch akute soziale Herausforderungen (Röhl 2020). Die Datenanalysen belegen solche Herausforderungen für viele Regionen NRWs, mit z. B. zu wenig Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen (Abbildung 15), Diskrepanzen von hohen Mieten (Abbildung 31) und geringen Medianentgelten (Abbildung 33), Versorgungs- oder Infrastrukturdefiziten (Abbildungen 40, 43), Ab- oder Zuwanderungsdruck (Abbildung 44), geringer Wahlbeteiligung (Abbildung 42) und problematischer Verschuldungssituation (Abbildung 37). Vor diesem Hintergrund werden Empfehlungen zur ausgleichsorientierten Regionalentwicklung mit Erfordernissen einer „gerechten Raumentwicklung“ verbunden (ARL 2020).

Maßnahmen sollten einen besonderen Fokus auf die Milderung sozialer Unterschiede in und zwischen Regionen setzen, vorrangig Probleme des gleichwertigen Zugangs zu Bildung, Arbeitsmarkt und sonstigen Daseinsgrundfunktionen angehen. Konkret sind damit Aufgaben des Ausbaus von Bildungsmöglichkeiten und -beteiligung (räumlich differenzierte Bildungsoffensive) verbunden, der verbesserten medizinischen Versorgung (Landarztproblematik) sowie allgemein der Steigerung der regionalen Lebensqualität (Wohnen & Arbeiten) und Konsolidierung öffentlicher Finanzen. Mehr Gemeinwohlorientierung ist auch über eine bessere Verknüpfung verschiedener Gestaltungsfelder der Regionalentwicklung erzielbar, indem z. B. Maßnahmen zu regionalen Arbeits- wie auch Wohnungsmärkten, ärztlicher Versorgung und Verteilung von Zuwanderung integriert angegangen werden (Hüther et al. 2019). Besonders wichtig ist in diesem Rahmen die Attraktion und Integration junger Menschen auch in mittleren bis kleineren Städten, inklusive der Schaffung von Bleibeperspektiven für Jugendliche. Hierzu sind die Qualitäten des urbanen Stand- und Wohnorts sowie des Arbeitsplatzangebots ebenso weiterzuentwickeln wie Betreuungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, eingebettet in ein aufgeschlossenes kulturelles Umfeld (Neumann 2005). Weitere, eher gesellschaftspolitisch ausgerichtete Ansätze können die Neuausrichtung von Förderstrategien auf benachteiligte Gruppen, die Aktivierung der ökonomischen Selbstorganisation oder der innovativen Kräfte bürgerschaftlichen Engagements betreffen (Elsen 2004). Damit lässt sich ein Fokus auf die Unterstützung sozialer Innovationen verbinden, die auch für weniger verdichtete Kommunen interessante Optionen bieten (Chatalova/Wolz 2019).

Noch weitergedacht, können mit gemeinwohl- und gerechtigkeitsorientierter Regionalentwicklung radikal nachhaltige Trendwenden angeregt werden. Eingebettet in die Postwachstumsdebatte bzw. orientiert auf dezentrale Raummodelle der Postwachstumsgesellschaft (Hahne 2017), bedeutet dies die Unterstützung einer mehr oder weniger autarken Regionalentwicklung, die auf mehr Eigenversorgung, regionale Tauschsysteme oder gar eigene Regionalwährungen setzt. Auch wenn solche alternativen Entwicklungsleitbilder kaum auf breiter Front in NRW umsetzbar erscheinen, könnten doch einzelne Regionen mit günstigen Voraussetzungen (z. B. relativ diversifizierte Wirtschaft gemäß Lokalisationsquotient, wenig soziodemografische Herausforderungen) Raum für entsprechende Experimente und „Living Labs“ bilden.

3.7 EMPFEHLUNGEN ZU RAUMTYPEN DER CHANCENGERECHTIGKEIT UND ZUKUNFTSFÄHIGKEIT

Folgend werden Handlungsempfehlungen für die fünf Raumtypen der Clusteranalyse formuliert, die jeweils eine markante Ausprägung von neun ausgewählten Einzelindikatoren aufweisen. Die Empfehlungen greifen sowohl die vorne in der Studie ermittelten Merkmale der fünf statistischen Cluster auf (wobei das datenbezogene Begriffsverständnis nicht mit dem ökonomischen Regionalkonzept des Clusters verwechselt werden darf) als auch die bereits dort abgeleiteten wesentlichen Handlungsbedarfe (vgl. Tabelle 3). Es wird aufgezeigt, wie die zuvor dargelegten Gestaltungsansätze zu ausgleichsorientierter Regionalförderung, Strukturwandel und Nachhaltigkeit, Leitkonzepten, regionaler Resilienz und Gemeinwohlorientierung zu Portfolios zusammengestellt werden könnten, die jeweils an die typischen Merkmale und Entwicklungs Herausforderungen der Raumtypen angepasst sind. Wesentliche Ausrichtung der Empfehlungen ist, wie angesichts der ermittelten regionalstatistischen Befunde eine chancengerechte und zukunftsfähige Entwicklung aktiv unterstützt werden kann.

Cluster 1: Dynamische Großstadregionen mit Exklusionsgefahr

Obwohl dieser Raumtyp deutliche Kennzeichen einer positiven Wirtschaftsdynamik aufweist und bereits viel gut bezahlte Beschäftigung für Hochqualifizierte bietet, gilt es Herausforderungen der zukunftsfähigen Entwicklung zu meistern. Jene betreffen Erfordernisse der ökonomisch, sozial und vor allem auch ökologisch nachhaltigen Entwicklung. Die hohen, durch Zuwanderung wohl weiter steigenden Mietpreise in diesem Raumtyp verlangen im Verbund mit erwartbar steigenden sonstigen Kosten, z. B. auch Arbeitskosten für Fachpersonal, Maßnahmen zum Erhalt der Attraktivität als Standort für hochwertige Gewerbeaktivitäten und Arbeitsplatzangebote. Dafür sollten Standortbedingungen verbessert werden, die insbesondere die Vorzüge des urbanen Arbeits- und Lebensumfelds für Hochqualifizierte unterstreichen und so eine nachhaltige städtische Ökonomie stützen. Besonders dringlich ist, im Stadt- raum bezahlbare Gewerbeflächen für kleinere Unternehmensgründungen und -ansiedlungen verfügbar zu machen, mit Fokus auf wenig umweltbelastende Bereiche der „Urbanen Produktion“ und zugehörige Dienstleistungen. Gefordert sind somit mehr öffentliche oder private Angebote von Gründerzentren bis hin zu Co-Working Spaces im attraktiven, nutzungsgemischten Umfeld, z. B. mit Nachfolgenutzung von Gewerbebrachen. Damit lassen sich konzeptbasierte Strategien kombinieren, um vor Ort förderliche Vernetzung sowie geschäftliche Impulse anzuregen. Empfohlen werden mehr Clusterinitiativen zu Technologiebranchen mit Fokus Nachhaltigkeit (z. B. Internetwirtschaft, effizientere Produktionstechnologien bzw. Industrie 4.0, neue Materialien und Designs für verbesserte Kreislaufwirtschaft, neue Ansätze für die Sharing Economy). Für diesen Raumtyp bietet auch die Aktivierung kreativ-innovativer Milieus Potenziale, indem z. B. Schlüsselakteur_innen aus verschiedenen Bereichen (Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung) für die Erarbeitung neuer Strategien der zukunftsfähigen städtischen Ökonomie zusammengebracht werden. Ziel muss die Förderung einer dynamisch-nachhaltigen

gen, auch künftig robusten Wirtschaftsentwicklung sein, die steigende öffentliche Einnahmen bringt.

Integriert mit diesen Aufgaben sollte über städtebauliche Maßnahmen außerdem die Wohnortattraktivität der Großstadregionen erhalten bzw. gesteigert werden, die durch besonders hohe Mietpreise erheblich herausgefordert wird. Nötig ist nicht nur ein Monitoring der Mietpreisentwicklung in Verbindung mit Wohnbauförderung, sondern es geht auf breiterer Basis um auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Maßnahmen. Dieser städtische Raumtyp bietet aufgrund der Konzentration agglomerationsbedingter Umweltbelastungen wie auch sozialer Brennpunkte in besonderem Maße Anlass für systemische Förderansätze, die ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeitsziele im Verbund adressieren. Solche Ziele können unter der übergreifenden Leitidee einer Smart City angegangen werden: Verschiedene digitale Tools sind systematisch dafür einzusetzen, um z. B. Mobilität, Energieversorgung und Abfallwirtschaft bzw. Recycling effizienter zu gestalten, die Verwaltung leistungsfähiger zu machen (E-Government), die öffentliche Sicherheit zu erhöhen und weitere Arbeitsplätze verschiedener Qualifikationsstufen zu schaffen. Auch Aspekte der Gemeinwohlorientierung sind bedeutsam. Sie verlangen integrierte ebenso wie integrierende Ansätze, damit Teile der städtischen Gesellschaft bei Bildung (vor allem bezogen auf Kinder und Jugendliche) und Beschäftigung nicht den Anschluss verlieren. Hierbei kann die Aktivierung von mehr privater bzw. privatwirtschaftlicher Initiative helfen, die Belastung städtischer Haushalte in Grenzen zu halten (z. B. Anregung von „Corporate Regional Responsibility“, bei der Betriebe Angebote für soziale Integration, Betreuung und Ausbildung bereitstellen).

Cluster 2: (Groß-)Städte im andauernden Strukturwandel

Die meist lange Tradition der Industrieentwicklung in diesen Regionen bietet einerseits Vorteile für die Gestaltung des Wandels, weil oft eine bereits etablierte Infrastruktur, Hochschulen und F&E-Einrichtungen, erfahrene Institutionen der Regionalförderung und ein breiter Pool an Fachkräften vorhanden sind. Andererseits schafft gerade dieses Setting die Herausforderung, wie die bisherigen, oft von Beharrung (lock-in) geprägten Entwicklungspfade verlassen und evolutionär in neue Richtungen gelenkt werden können. Vor allem müssen Belange der Nachhaltigkeit noch stärker in laufende Ansätze des aktiven Strukturwandels eingebracht werden, indem sie als Chance und nicht als zusätzliche Belastung wahrgenommen werden. Weil in diesen Regionen die Strukturkrisen meist schon zugeschlagen haben, ist im Zuge von Ansätzen einer proaktiv resilienten Krisenbewältigung auch die Robustheit bzw. Anpassungsfähigkeit gegenüber künftigen Schocks zu steigern. Dies verlangt Maßnahmen, die auf eine wirtschaftlich wie sozial breitere Diversifikation ausgerichtet sind (z. B. weg vom Fokus auf produzierendes Gewerbe hin zu diversen wissensintensiven Dienstleistungen bzw. Umweltbranchen), die dann auch mehr Frauen besser bezahlte Arbeitsplätze bieten. Außerdem sind erweiterte institutionelle Spielräume zu schaffen (z. B. Bildungs- und Forschungseinrichtungen zu neuen Zukunftsfeldern). Hinzu kommt die Aufgabe, im Sinne von Chancengerechtigkeit und Gemeinwohlorientierung zuziehende

soziale Gruppen in Bildungsangebote und Arbeitsmarkt sowie generell die städtische Gesellschaft zu integrieren. Hierfür sollte mehr private Initiative aktiviert werden (vgl. Hinweis oben zu Corporate Regional Responsibility), im Verbund mit sozialen, das heißt aus der Gesellschaft heraus entwickelten Innovationen für bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Für diesen Raumtyp ist besonders wichtig, die standörtlichen Rahmenbedingungen und Anreize für Aufbau, Ansiedlung und Erweiterung hochwertiger Gewerbeaktivitäten in Zukunftsbranchen zu verbessern. Nur so erscheint ein Abbau der hoch problematischen öffentlichen Verschuldung möglich. Ansätze zur stadregionalen Imageumwertung bzw. -aufwertung sollten implementiert werden, um traditionelle (Altindustrie-)Branchenbezüge aufzubrechen. Wiederum bietet sich mehr Fokus auf Bereiche moderner, ressourceneffizienter und emissionsarmer „Urbaner Produktion“ an; jene sind als Zielgruppe ins Zentrum von Wirtschaftsförderungsaktivitäten zu Neuansiedlungen und Gründungen zu rücken. Die in diesem Raumtyp schon relativ gute Breitbandversorgung ist dabei werbewirksam einsetzbar und gerade für moderne Branchentrends wichtig. Die Schaffung attraktiver Flächen bzw. Gebäude für neue Gewerbe sollte hier fast ausschließlich mit der nachhaltigen Wieder- bzw. Nachfolgenutzung von Industriebrachen im Stadtraum verbunden werden. Außerdem wird empfohlen, orientiert am Leitbild regionaler Innovationssysteme die vorhandenen Hochschulen, F&E-Kapazitäten und technologiebezogenen Kompetenzen strategisch neu für den aktiven Strukturwandel hin zu innovativen zukunftsfähigen Gewerbeaktivitäten aufzustellen. Auch die Aktivierung kreativ-innovativer Milieus und eine flexibel auf Resilienzerfordernisse ausgerichtete Clusterförderung (das heißt relativ breite, variable Ausrichtung auf zukunftsfähige Kompetenzfelder) sollten konstruktiv eingebunden werden, um eine große Bandbreite an neuen Arbeitsplatzangeboten für alle Qualifikationsgruppen und speziell für hochqualifizierte Frauen aufzubauen. Diese Aktivitäten sind nicht nur zur Steigerung öffentlicher Einnahmen wichtig, sondern können die Wohn- und Aufenthaltsqualität der Stadträume für alle Bevölkerungsgruppen nachhaltig verbessern.

Cluster 3: Klein- und Mittelstädte mit funktionalen Herausforderungen

Viele kleine bis mittelgroße Städte in NRW hängen in ihrer Entwicklung stark von der Dynamik naheliegender Oberzentren ab und haben oft Probleme, der hohen Anziehungskraft jener Arbeitsmärkte eine eigene, sozioökonomisch nachhaltige Wirtschaftsentwicklung entgegenzusetzen. Diese funktionale Abhängigkeit ist als typisches Muster räumlicher Entwicklung unvermeidbar, verlangt aber dennoch Maßnahmen, um Disparitäten nicht weiter wachsen zu lassen. In mancher Hinsicht bringt sie sogar Vorteile für die in Umlandstädten relativ kostengünstig wohnende, aber im Oberzentrum arbeitende Bevölkerung. Die Erreichbarkeit zwischen den Raumtypen sollte deshalb über den Ausbau öffentlicher Verkehrsangebote und andere Ansätze (wie z. B. Carsharing, Mitfahrangebote, betriebliches Mobilitätsmanagement) mit Nachdruck ökologisch nachhaltiger gestaltet werden. Hohe Zuwanderungsgewinne bei der jungen Erwerbsbevölkerung verstärken die funktionale Abhängigkeit dieser Regionen und könnten künf-

tig durch Druck auf Mieten mehr Wohnbau erfordern. Jener verschärft aber wiederum Flächenversiegelung und andere Umweltprobleme; er ist also dezidiert mit Strategien der nachhaltigen Mobilität wie auch des Bauens zu verbinden (vor allem weniger Zement-/Beton- und mehr Holzbau). Damit den steigenden Infrastrukturbedarfen und sozialen Kosten der wachsenden Klein- und Mittelstädte auch mehr eigene Gewerbesteureinkünfte gegenüberstehen, lokale Arbeitsmarktdefizite bei Hochqualifizierten und Frauen reduziert und kommunale Verschuldungsprobleme vermieden werden, sind dringend Maßnahmen für mehr eigenständige Wirtschaftsentwicklung zu setzen.

Die Förderung von Gewerbeansiedlungen sollte in diesem Raumtyp darauf ausgerichtet sein, funktionale Nachteile zu verringern. Dabei gibt es gerade wegen der Verflechtungen mit naheliegenden Oberzentren teils gute Möglichkeiten, Gewerbe von dort aufgrund von Kostenvorteilen in die Klein- und Mittelstädte des Umlands anzuziehen, das heißt zur Verlagerung zu bewegen. Zu empfehlen sind somit Maßnahmen der klassischen Standortpolitik (z. B. Ausbau der Infrastruktur und vor allem der defizitären Breitbandversorgung, attraktive Angebote bei Gewerbeflächen und -immobilien, besonderer Service und Betreuung für Betriebsansiedlungen). Über solche Ansätze sollten mehr regionale Arbeitsplatzangebote für alle Qualifikationsgruppen und speziell attraktive, besser bezahlte Jobs für hochqualifizierte Frauen geschaffen werden. Auch die Krisenresilienz der Regionalwirtschaft steigt, wenn gezielt höherwertige, technologieorientierte Unternehmen bzw. innovativer Gründungen gefördert werden. Außerdem sind Optionen des Wissens- und Technologietransfers aus Hochschulen der naheliegenden Oberzentren stärker zu nutzen, ebenso wie Ansätze der Clusterförderung, die regionale Spezialisierungs- und Vernetzungsvorteile konstruktiv und ökonomisch nachhaltig in Wert setzen. Mit Blick auf Gemeinwohl und Gerechtigkeit bzw. soziale Nachhaltigkeit ist vor allem die Integration von Alleinerziehenden und sozial schwächeren Zugewanderten in den Arbeitsmarkt verstärkt zu unterstützen und durch besondere Bildungsmaßnahmen zu flankieren; dies kann mittelbar dann auch die ausgeprägte Kinderarmut verringern.

Cluster 4: Solide Mitte in geringer verdichteten Räumen

In diesem Raumtyp bieten auf den ersten Blick viele relativ günstig ausgeprägte Merkmale kaum Anlass für Handlungsempfehlungen: Es gibt weder Armuts- noch öffentliche Verschuldungsprobleme, dafür kostengünstige Wohnmöglichkeiten. Auch ohne Fernpendeln gibt es Beschäftigungsoptionen, die vor Ort insbesondere von Frauen genutzt werden. Doch wandern relativ viele junge Menschen im Erwerbsalter ab, weil offenbar in der Heimatregion nur relativ wenig hochqualifizierte, gut bezahlte Posten geboten werden. Dass die Beschäftigungsquote der Frauen so hoch ist, bezogen auf eher mäßig bezahlte Jobs, kann auf einen Mangel an lokalen Arbeitsmarktoptionen für Männer zurückzuführen sein. Hinzu kommen typische Lage- und Ausstattungsnachteile gering verdichteter Räume. So sind mit Blick auf Erfordernisse der Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit sowie alle Belange der nachhaltigen Entwicklung auch für die Regionen dieses Typs Gestaltungsempfehlungen zu setzen.

Die Anzeichen einer sozioökonomischen Gefährdung, vor allem Defizite bei höher qualifizierten Arbeitsmöglichkeiten für den heimischen Nachwuchs, verlangen Maßnahmen zur Steigerung der regionalen Wirtschaftskraft über den Aufbau von mehr und besser bezahlten Jobs. Außerdem sind diese Räume robuster und resilienter gegen Herausforderungen der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit aufzustellen, weil lagebedingte Nachteile künftig vermehrt Probleme schaffen könnten (wegen großer Distanzen zu Zulieferern, Servicepartnern und Absatzmärkten). Ansätze der Standortpolitik zu Anziehung und Aufbau verschiedener Gewerbeaktivitäten sind auch hier zu empfehlen, wobei geringer verdichtete und ländliche Räume besonders mit ihrer relativ breiten, kostengünstigen Flächenverfügbarkeit und einer hohen Wohnqualität im Grünen punkten können (ein Aspekt, der z. B. im Zuge der Covid-19-Pandemie an Bedeutung gewonnen hat; ARL 2021). Neue Wirtschaftsaktivitäten sollten einerseits eine große Bandbreite regionaler Arbeitsmöglichkeiten bieten, für alle Altersgruppen und Geschlechter. Damit kann gut eine Strategie der auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Füllung regionaler Versorgungslücken verbunden werden (z. B. regenerative Energien, eigene Regionalprodukte, umweltschonende Bioökonomie, Betreuung und Ausbildung für junge Menschen). Clusterförderung wird allerdings weniger empfohlen, weil eine weitere ökonomische Spezialisierung die Krisengefährdung eher steigert. Andererseits sind speziell Anreize zur Ansiedlung innovativer Wirtschaftsaktivitäten und Gründungen zu setzen, um die Abwanderung wichtiger Leistungsgruppen einzuschränken bzw. die einst (Bildungs-)Abgewanderten wieder in die Region zurückzuholen. Dafür ist vor allem die Breitbandversorgung zu verbessern, die über Smart-Countryside-Strategien systemisch zur regionalen Stärke ausbaubar ist (z. B. Verknüpfung von digital optimierter Mobilität, Energieversorgung, Onlinehandel, E-Health, E-Government). Initiativen zur (Rück)Gewinnung jüngerer, qualifizierter Bevölkerungsgruppen bzw. junger Familien sollten lanciert werden, die Aspekte der über soziale Innovationen gestützten örtlichen Lebensqualität, der relativ guten Umwelt- und Wohnsituation sowie des günstig ausgeprägten Gemeinwohls betonen.

Cluster 5: Gemeinden mit Risiken der Peripherisierung

Aufgrund der lagebedingten Nachteile und Strukturschwächen, die diesen Raumtyp geringer Dichte bzw. ländlicher Prägung kennzeichnen, haben Fördermaßnahmen mit besonderem Nachdruck Defizite bei Arbeitsmarkt und Infrastruktursituation anzugehen, um einen weiteren Abstieg zu verhindern. Erhebliche ökonomische wie soziale Nachhaltigkeitsrisiken sind einzudämmen. Hier ist die gesamte Bandbreite des Instrumentariums einer ausgleichsorientierten Regionalförderung gefragt, die sowohl endogene Potenziale (z. B. bestehende Unternehmen und Hochschulen als Spin-off-Quellen, Gründungsideen zur lokalen Versorgung) als auch exogene Quellen nutzen sollte (z. B. Anziehung von auswärtigen Investor_innen, Kooperationsbeziehungen mit externen Hochschulen und Forschungseinrichtungen). Durch Betriebsansiedlungen und Gründungen sind mehr Arbeitsplätze für verschiedene Qualifikationsgruppen zu schaffen, um den erheblichen Umfang des Fernpendelns einzudämmen, das regionale Einkommensniveau zu heben und Berufseinstiegsabwanderungen zu stoppen. Wenn Ansatz-

punkte ökonomischer Spezialisierung vorliegen, können auch Clusterinitiativen zur weiteren Entfaltung sinnvoll sein, denn jeder hilfreiche Ansatz sollte hier genutzt werden. Dieser Raumtyp bietet aufgrund seiner meist geringen Siedlungsdichte, großen Flächenverfügbarkeit und landwirtschaftlichen Expertise besonders gute Bedingungen für die Bioökonomie, im Sinne der Produktion von Agrarrohstoffen für die gewerbliche Weiterverarbeitung (z. B. als Energierohstoff, für Produkt- und Baumaterialien). Förderansätze für die Bioökonomie sollten allerdings nur nachhaltig bewirtschaftete Land- und Forstflächen betreffen, um Umweltschäden zu vermeiden. Wenn sich diese Räume als Modellregionen einer besonders nachhaltigen Landwirtschaft bzw. Landnutzung profilieren, sind auch weiter ausstrahlende Imagewirkungen erzielbar.

Besonders bedeutsam sind in diesem Raumtyp außerdem Maßnahmen zur Verbesserung der infrastrukturellen Standortqualität, mit Fokus auf den Ausbau der hoch defizitären Breitbandversorgung. Denn eine deutliche Aufwertung der digitalen Arbeitsmöglichkeiten sollte in diesen Regionen Anreize für den Aufbau von Gewerbebereichen setzen, die auch in peripheren Lagen handlungsfähig sind. Dies betrifft einerseits die Etablierung relativ standortunabhängiger Branchenfelder (z. B. diverse Onlinedienste) und andererseits die erleichterte Fernbeschäftigung im Homeoffice. Indem die Attraktivität der Regionen als Arbeits- und Wohnort über öffentliche und private Initiativen sowie soziale Innovationen gesteigert wird, sollten gezielt mehr hochqualifizierte jüngere Personen bzw. junge Familien gehalten oder zurückgewonnen werden. Dies würde auch die Situation der öffentlichen Haushalte sichern und – im Sinne regionaler Resilienz – vor zukünftig problematischen Entwicklungen bewahren. Es gilt, die Gefährdung der grundlegenden Daseinsvorsorge zu vermeiden, wie im Hinblick auf soziale und ökonomische Nachhaltigkeit sowie Gemeinwohlorientierung geboten. Dabei ist in diesem Raumtyp in besonderem Maße Kreativität gefragt, gegebenenfalls mit gezielter Aktivierung des kreativ-innovativen Milieus sozial eingebetteter Akteursbeziehungen, um auch über Distanz Wissens- und Technologietransfer bzw. Innovationsimpulse von außerhalb in die eigene Region zu lenken und dort wirksam zu machen.

4

ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Der vorliegende Bericht legt die Dimensionen der Ungleichheit in Nordrhein-Westfalen mit einem methodischen Ansatz offen, der die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen als eine Kombination von Vorteilen und Nachteilen interpretiert, die Menschen vor Ort erleben. Die Analyse zeigt, dass von den 17,92 Millionen Einwohner_innen in Nordrhein-Westfalen 25,3 Prozent in dynamischen Großstadtregionen leben, in denen steigende Lebenshaltungskosten für benachteiligte Haushalte allerdings schwierig zu bewältigen sind. 36 Prozent (6,56 Millionen Menschen) dagegen leben in Großstädten im andauernden Strukturwandel, in denen die Lebensperspektiven stark von der Milieuzugehörigkeit und ihrer Durchlässigkeit für erfolgreiche Bildungs- und Berufswege der Zukunft abhängen. Ein hohes Ausmaß an sozialer Benachteiligung findet sich auch in nordrhein-westfälischen Klein- und Mittelstädten (15,8 Prozent bzw. 2,84 Millionen Menschen), die eine Form der funktionalen Benachteiligung insbesondere im regionalen Wettbewerb mit Großstädten erleben und damit besonderer strukturpolitischer Anstrengungen bedürfen, um mittel- und langfristig nicht abgehängt zu werden. Weniger verdichtete und ländliche Regionen (18 Prozent bzw. 3,22 Millionen Menschen) wiederum stehen vor deutlichen demografischen Herausforderungen, z. B. durch die stetige Abwanderung großer Anteile junger Menschen, deren Rückkehr nach Phasen der Ausbildung und des Berufseinstiegs nicht gesichert ist. Ähnliches gilt für peripher gelegene Kommunen, in denen 4,3 Prozent der Bevölkerung (0,77 Millionen Menschen) leben.

Diese Raumtypologie hilft dabei, Herausforderungen für Struktur- und Sozialpolitik zu bündeln und die übergreifenden Muster zu verstehen. Eine weitere Ausdifferenzierung für einbezogene und weitere Indikatoren legt einzelne Problemlagen in den Regionen offen, erkennt aber auch Stärken und tendenziell positive Entwicklungen für die Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit in den nordrhein-westfälischen Kommunen. Die in den vergangenen Jahrzehnten zunehmende räumliche Konzentration von Menschen und damit auch Konzentration von sozialen und wirtschaftlichen Aktivitäten führte in der Summe allerdings eher dazu, dass sich die Disparitäten zwischen den verdichteten Kerngebieten und den dünn besiedelten Regionen zunehmend verschärfen. Dies zeigt sich zum Beispiel an Kennziffern zur Produktivität und Konzentration hochqualifizierter Beschäftigter auf wenigen Arbeitsmärkten. Die in den Ballungsräumen stattfindenden Verdichtungsprozesse durch Zuwanderungen zeigen gleichzeitig, dass das „gesunde Maß“ und die Tragfähigkeit der Stadtregionen an Grenzen stoßen. Die Folge sind knapper Wohnraum, steigen-

de Miete, eine Überlastung der Verkehrsinfrastruktur sowie hohe Alters- und Kinderarmutsquoten. Insbesondere bei den Lebens- und Bildungschancen werden die sozialräumlichen Probleme benachteiligter Milieus deutlich. Sie konzentrieren sich vor allem in den Großstädten, nicht nur in den strukturschwächeren Kommunen des Ruhrgebiets, sondern auch in den Großstädten Aachen, Münster, Köln und Düsseldorf. Die Folge sind z. B. hohe Zahlen an Schulabgänger_innen ohne Abschluss, die schwieriger in den Arbeitsmarkt der Zukunft integriert werden können. Problematisch sind auch die Einkommensperspektiven, die im Ruhrgebiet zum Beispiel deutlich unter den durchschnittlichen Gehältern in anderen Landesteilen liegen. Fortschreitende Ungleichheit und die Wahrnehmung über fehlende Zukunftsperspektiven führt zu einer zunehmenden Polarisierung der Stadtgesellschaft, die gerade in Zeiten von Unsicherheit und drohender wirtschaftlicher Rezession Spannungen auslöst und den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdet. Sie ist auch Treiber von Wanderungsbewegungen mobiler Menschen, die sich andernorts bessere Chancen versprechen. Junge Menschen ziehen weiterhin in die Innenstädte, denen zudem eine „kommerzielle und kulturelle Musealisierung“ droht, um in der postpandemischen Stadt urbanes Leben zu erhalten (Kunzmann 2021: 11). Gleichzeitig deutet sich mit der Verstärkung von Homeoffice-Regeln und E-Commerce eine neue Wertschätzung für suburbane und familienfreundliche Gemeinden im Umland der Großstädte an. Agglomerationsvorteile bleiben ein Standortvorteil, Arbeitsplätze und Gelegenheiten in der Innenstadt werden aber nicht mehr täglich aufgesucht. Profitieren könnte von diesen Entwicklungen theoretisch auch der weniger verdichtete und ländliche Raum, dem allerdings sehr wahrscheinlich weitere Arbeitskraftverluste durch großindustrielle Landwirtschaft und spezialisierte Produktion bevorstehen.

Somit sind die Chancengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von unterschiedlichen Herausforderungen geprägt. Die Handlungsempfehlungen dieses Berichts konzentrieren sich deshalb auf allgemeine, aber auch räumlich differenzierte Darstellungen von Ansätzen für Struktur- und Sozialpolitik, die allerdings einer starken Koordinierung und einer regionalen und lokalen Ausgestaltung bedürfen. Die aktuellen Perspektiven sind diesbezüglich nicht die besten, die Disruptionen der Corona-Pandemie erzeugen zahlreiche Folgekrisen. So prognostiziert Klaus Kunzmann für die europäische Raumentwicklung nach Covid-19 in eindringlicher Weise, dass die Erholung der Wirtschaft in den kommenden Jahren allerhöchste Priorität erhalten wird

und dass die dafür zur Verfügung gestellten Finanzhilfen vor allem den Städten und Stadtregionen zugutekommen werden, die schon vor der Krise gezeigt haben, „dass sie mit kreativen und innovativen Strategien im internationalen Städtewettbewerb bestehen können“ (Kunzmann 2021: 14). Weiterhin wird sich zukunftsorientierte Wirtschaftsentwicklung auf wenige Wissensregionen konzentrieren, ökonomische Ziele werden über ökologische Erfordernisse dominieren (Kunzmann 2021: 10). Die Befunde dieses Berichts deuten darauf hin, dass diese besorgniserregenden Prognosen sehr ernst genommen werden sollten.

Anhang A

Dokumentation der Indikatoren

#	Name	Quelle	Zeitraum
Pandemie und Ungleichheit			
1	Kurzarbeit	Bundesagentur für Arbeit	2020 (Mai)
2	Krisenbetroffenheit (Anteil Beschäftigte in Branchen mit hoher Krisenbetroffenheit)	https://www.prognos.com/presse/news/detailansicht/1931/7191bb33fdbdd1d3fdcf799f77ee0846/	2020
Arbeitsmarkt und Beschäftigung			
3	(Veränderung) Bruttoinlandsprodukt je Einwohner_in	www.statistikportal.de	2014–2018
4	(Veränderung) Beschäftigungsquote am Arbeitsort	Landesdatenbank NRW	2015–2019
5	(Veränderung) hochqualifizierte Beschäftigte	Bundesagentur für Arbeit	2015–2020
6	Lokalisationsquotient (5 Wirtschaftsbranchen)	Landesdatenbank NRW	2019
7	(Veränderung) Pendelnde mit einem Arbeitsweg von 50 km und mehr	INKAR: Pendlermatrizen der Bundesagentur für Arbeit	2007–2017
Lebens- und Bildungschancen			
8	(Veränderung) Beschäftigungsquote Frauen am Wohnort	Bundesagentur für Arbeit	2015–2020
9	(Veränderung) SGB-II-Quote	Statistik der Bundesagentur für Arbeit	2015–2020
10	Betreuungsquote der unter 3-Jährigen	Landesdatenbank NRW	2020
11	(Veränderung) Kinderarmut	Bundesagentur für Arbeit	2015–2019
12	(Veränderung) Altersarmut	Landesdatenbank NRW	2014–2018
13	Schulabgänger_innen ohne Abschluss	Regionalatlas Deutschland	2014–2018
Wohlstand und Gesundheit			
14	Anzahl freier Dauerpflegeplätze in Pflegeeinrichtungen (Mittelwert vom 16.12.2020 und 12.4.2021)	https://www.heimfinder.nrw.de/	2020/2021
15	Anzahl der Pflegeeinrichtungen pro 100.000 Einwohner_innen	https://www.heimfinder.nrw.de/	2020
16	Hausärztesbesatz	INKAR: Kassenärztliche Bundesvereinigung	2017
17	(Veränderung) Mietpreise je Quadratmeter	empirica Preisdatenbank	2015–2020
18	(Veränderung) Medianentgelt am Wohnort	Bundesagentur für Arbeit	2015–2019
Staatliches Handeln und Partizipation			
19	(Veränderung) gemeindliche Steuerkraft je Einwohner_in	Landesdatenbank NRW	2014–2019
20	Gewerbesteuer	Landesdatenbank NRW	2019
21	kommunale Verschuldung je Einwohner_in	Landesdatenbank NRW	2019
22	Investitionsfördermaßnahmen (Mittelwert)	Landesdatenbank NRW, Vierteljährliche Kassenstatistik des Bundes und der Länder	2016–2019
23	Sachinvestitionen (Mittelwert)	Landesdatenbank NRW, Vierteljährliche Kassenstatistik des Bundes und der Länder	2016–2019
24	Nahversorgung Haltestellen	ILS	2020
25	(Veränderung) Wahlbeteiligung	Landesdatenbank NRW	2013–2017
26	Breitbandverfügbarkeit 1.000 Mbit/s	Breitbandatlas des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur	2019

#	Name	Quelle	Zeitraum
Wanderungen			
27	Gesamtwanderungssaldo (Zuzüge-Fortzüge)	Landesdatenbank NRW, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes	2016–2019
28	Saldo Familienwanderungen (Zuzüge-Fortzüge)	Landesdatenbank NRW, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes	2016–2019
29	Saldo Bildungswanderungen (Zuzüge-Fortzüge)	Landesdatenbank NRW, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes	2016–2019

Anhang B

Wertebereiche der Indikatoren

Indikator	Jahr	Wertebereich von ... bis
Gemeindeebene		
Beschäftigungsquote am Arbeitsort	2019	13,03 % (Rheurdt) bis 108,51 % (Holzwickedede)
Veränderung der Beschäftigungsquote am Arbeitsort	2015–2019	-24,63 %P (Merzenich) bis +33,15 %P (Schloß Holte-Stukenbrock)
hochqualifizierte Beschäftigte	2020	5,61 % (Augustdorf) bis 36,24 % (Bonn)
Veränderung hochqualifizierte Beschäftigte	2015–2020	+0,23 %P (Borgholzhausen) bis +6,34 %P (Düsseldorf)
Pendelnde mit einem Arbeitsweg von 50 km und mehr	2017	4,40 % (Plettenberg) bis 26,40 % (Blankenheim)
Veränderung der Pendelnden mit einem Arbeitsweg von 50 km und mehr	2007–2017	-4,60 %P (Weeze) bis +5,60 %P (Oer-Erkenschwick)
Beschäftigungsquote Frauen am Wohnort	2020	38,38 % (Selfkant) bis 64,59 % (Rosendahl)
Veränderung der Beschäftigungsquote Frauen am Wohnort	2015–2020	+2,01 %P (Kleve) bis +13,52 %P (Borgentreich)
SGB-II-Quote	2020	1,77 % (Hallenberg) bis 25,10 % (Gelsenkirchen)
Veränderung der SGB-II-Quote	2015–2020	-3,17 %P (Wesseling) bis +1,78 %P (Gladbeck)
Betreuungsquote	2020	8,38 % (Kleve) bis 42,40 % (Nordkirchen)
Kinderarmut	2019	2,29 % (Hallenberg) bis 39,95 % (Gelsenkirchen)
Veränderung der Kinderarmut	2015–2019	-7,43 %P (Hamm) bis +5,04 %P (Schleiden)
Altersarmut	2018	0,68 % (Hille) bis 7,99 % (Düsseldorf)
Veränderung der Altersarmut	2014–2018	-1,16 %P (Lichtenau) bis +1,76 %P (Gangeltt)
Anzahl freier Dauerpflegeplätze in Pflegeeinrichtungen (Mittelwert vom 16.12.2020 und 12.4.2021)	2020/2021	0 pro 100.000 Einwohner_innen (97 Gemeinden) bis 384,3 pro 100.000 Einwohner_innen (Herzebrock-Clarholz)
Anzahl der Pflegeeinrichtungen	2020	0 pro 100.000 Einwohner_innen (Rheurdt, Waldfeucht, Eslohe) bis 92,4 pro 100.000 Einwohner_innen (Heimbach)
Hausärztebesatz	2017	2,0 je 10.000 Einwohner_innen (Burbach) bis 11,0 je 10.000 Einwohner_innen (Legden)
Mietpreise je Quadratmeter	2020	4,2 Euro/m ² (Marienmünster) bis 11,7 Euro/m ² (Köln)
Veränderung der Mietpreise je Quadratmeter	2015–2020	+0,2 Euro/m ² (Balve) bis +1,9 Euro/m ² (Ladbergen)
Medianentgelt am Wohnort	2019	2.977,4 Euro (Versmold) bis 4.222,9 Euro (Odenthal)
Veränderung Medianentgelt am Wohnort	2015–2019	+147,9 Euro (Rheda-Wiedenbrück) bis +422,1 Euro (Selfkant)
Steuerkraft je Einwohner_in	2019	719,2 Euro (Oer-Erkenschwick) bis 11.226,6 Euro (Monheim am Rhein)
Veränderung der Steuerkraft je Einwohner_in	2014–2019	-757,4 Euro (Hilchenbach) bis +3.512,2 Euro (Monheim am Rhein)
Gewerbesteuer (je Einwohner_in)	2019	139,2 (Selfkant) bis 4.870,5 (Monheim am Rhein)
kommunale Verschuldung je Einwohner_in	2019	19,2 Euro (Raesfeld) bis 11.101,14 Euro (Siegburg)

Indikator	Jahr	Wertebereich von ... bis
Sachinvestitionen je Einwohner_in (Mittelwert)	2016–2019	0,09 Euro (Goch) bis 4,65 Euro (Monheim am Rhein)
Investitionsfördermaßnahmen je Einwohner_in (Mittelwert)	2016–2019	0,06 Euro (Everswinkel) bis 1,49 Euro (Herne)
Nahversorgung Haltestellen (max. 1.000 Meter Distanz bis zur nächstgelegenen Haltestelle des ÖV mit mindestens 10 Abfahrten am Tag)	2020	63,8 % (Weeze) bis 100 % (Herzogenrath, Hilden)
Wahlbeteiligung	2017	54,1 % (Lotte) bis 78,2 % (Roetgen)
Veränderung der Wahlbeteiligung	2013/2017	+1,3 %P (Bartrup) bis +10,6 %P (Lindlar)
Breitbandverfügbarkeit 1.000 Mbit/s	2019	0% der Haushalte (12 von 396 Gemeinden) bis 99,3% der Haushalte (Metelen)
Gesamtwanderungssaldo (Zuzüge-Fortzüge)	2016–2019	-104,4 je 1.000 Einwohner_innen (Borgentreich) bis 64,8 je 1.000 Einwohner_innen (Kleve)
Saldo Familienwanderungen (Zuzüge-Fortzüge)	2016–2019	-198,8 je 1.000 Einwohner_innen (Borgentreich) bis 113,1 je 1.000 Einwohner_innen (Havixbeck)
Saldo Bildungswanderungen (Zuzüge-Fortzüge)	2016–2019	-487,5 je 1.000 Einwohner_innen (Borgentreich) bis 506 je 1.000 Einwohner_innen (Aachen)

Kreisebene

Kurzarbeit	2020 (Mai)	8,92 % (Leverkusen) bis 25,3 % (Hagen)
Branchenbetroffenheit	2020	11 % (Herne) bis 47,1 % (Olpe)
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner_in	2018	22.740 Euro (Bottrop) bis 81.563 Euro (Düsseldorf)
Veränderung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner_in	2014–2018	-152 Euro (Oberhausen) bis +13.679 Euro (Bonn)
Schulabgänger_innen ohne Abschluss	2018	3,4 (Viersen) bis 10,1 (Krefeld)
Veränderung Schulabgänger_innen ohne Abschluss	2014–2018	-3,3 (Remscheid) bis +4,5 (Herne)

Anhang C

Methodische Erläuterungen zur Clusteranalyse

Im ersten Schritt werden die neun Indikatoren mittels z-Transformation standardisiert, um die unterschiedlich skalierten Variablen (etwa Prozentwerte oder durchschnittliche Beträge in Euro) vergleichbar zu machen. Anschließend erfolgt die Clusteranalyse. Ziel der Clusteranalyse ist es, Gemeinden aufgrund ihrer Ähnlichkeit hinsichtlich bestimmter Merkmalsausprägungen zu Clustern zusammenzufassen. Die Zuordnungsalgorithmen dienen dazu, die Unterschiedlichkeit der Raumeinheiten innerhalb eines Clusters (Raumtyp) zu minimieren und zugleich die Unterschiedlichkeit zwischen den Clustern (Raumtypen) zu maximieren. Es gilt, die bestmögliche Zuordnung sowie die geeignete Clusteranzahl zu finden. Zur Bestimmung der geeigneten Clusterzahl wurde die hierarchische (agglomerative) Clusteranalyse verwendet, die die 396 Gemeinden mit der geringsten euklidischen Distanz zu Clustern zusammenfasst. Die Zusammenfassung der Fälle zu Gruppen erfolgt auf Grundlage der Ähnlichkeitswerte mit dem Ward-Algorithmus. Er tendiert zur Bildung kompakter, in sich homogener sowie überlappungsfreier Gruppen und ist daher gut geeignet für Raumtypologien.

Zuvor gebildete Cluster werden zu neuen Clustern zusammengefügt, wobei wiederum die geringste euklidische Distanz

über die Zuordnung entscheidet. Die Distanz wird jedoch anhand der clusterangehörigen Gemeinden jeweils neu ermittelt. Im letzten Fusionsschritt würden alle 396 Gemeinden einem einzigen Cluster angehören. Die Bestimmung der geeigneten Clusterzahl erfolgt nun mithilfe des sogenannten Dendogramms. Daraus kann abgelesen werden, ab welcher Fusionsstufe die Heterogenität innerhalb der Cluster ein (noch) vertretbares Maß aufweist: Bei sehr wenigen Clustern ist die Heterogenität in der Regel sehr hoch, bei vielen Clustern sehr gering. Zugleich ist es relevant, wie viele Fälle auf den jeweiligen Fusionsstufen zu jeweils einem Cluster zusammengeführt werden. Es wird eine Lösung mit fünf Clustern bevorzugt, da sie zu klein besetzte Cluster vermeidet und zugleich eine ausreichende Differenzierung zwischen den Gemeinden zulässt.

Zur Ermittlung der Clusterzentren und Zuordnung der Gemeinden wird die Clusterzentrenanalyse nachgeschaltet. Sie ermöglicht eine möglichst gute Zuordnung der Gemeinden zu den Clustern. Das Clusterzentrum stellt die Kombination der Mittelwerte der Merkmalsausprägungen der neun Indikatoren dar. Für jeden Fall wird die euklidische Distanz zu jedem Clusterzentrum bestimmt und die Zuordnung erfolgt mit der Maßgabe, dass die euklidische Distanz minimal bleibt.

Anhang D

Lesehilfe

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: Wanderungen in Einwohner_innen
- Zeitreihenentwicklung: immer blau-grau-rot

Zudem ermöglichen Diagramme unter den großformatigen Karten einen Vergleich von Indikatorausprägungen mit den Mittelwerten des Gebietstyps, dem eine Stadt oder eine Gemeinde zugeordnet ist. Die Gebietstypen nutzen die Definition der Stadt- und Gemeindetypen des Bundesinstituts für Bau, Stadt und Raumforschung (BBSR). Die Definition stammt aus dem Jahr 2003 und wird auf den Gebietsstand 2017 der Stadt- und Gemeindegrenzen angewandt, der vom Bundesamt für Kartografie und Geodäsie herausgegeben wird. 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.

„Kriterien sind die Größe der Gemeinde (Bevölkerungszahl) und ihre zentralörtliche Funktion. Hat eine Gemeinde innerhalb eines Gemeindeverbandes oder die Einheitsgemeinde selbst mindestens 5.000 Einwohner oder mindestens grundzentrale Funktion, dann wird diese als Stadt bezeichnet. Trifft eine dieser Bedingungen auf den Gemeindeverband bzw. die Einheitsgemeinde nicht zu, dann handelt es sich um eine Landgemeinde. Von den rund 4.500 Einheiten [in Deutschland] sind rund 1.700 Landgemeinden und 2.800 Städte.

Die Gruppe der Städte wird des Weiteren wie folgt unterschieden:

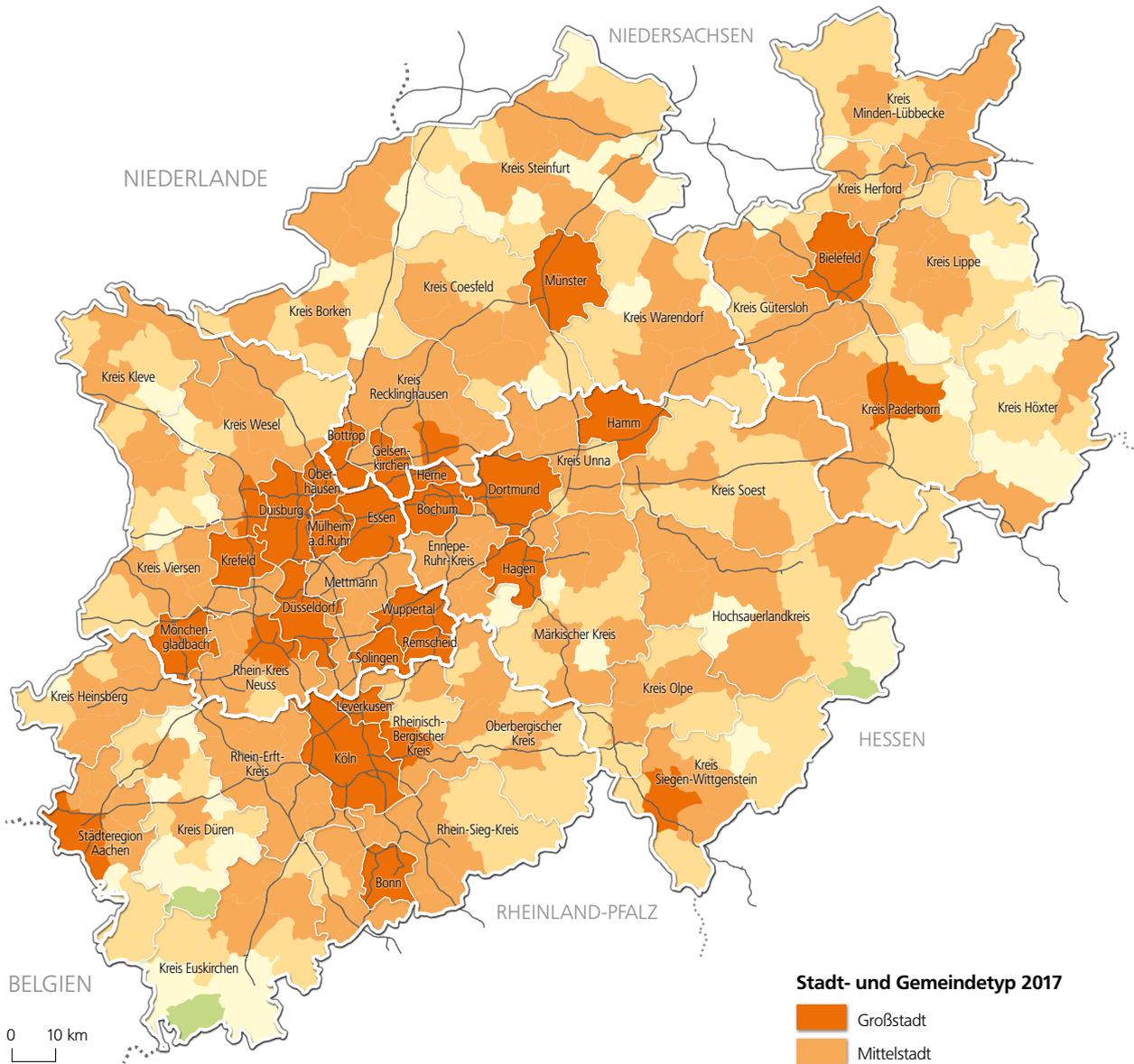
Großstadt: Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde mit mindestens 100.000 Einwohnern; diese Städte haben meist oberzentrale Funktion, mindestens jedoch mittelzentrale. Die Gruppe der Großstädte kann unterschieden werden in 15 große Großstädte mit mind. 500.000 Einwohnern und kleinere Großstädte mit weniger als 500.000 Einwohnern.

Mittelstadt: Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde mit 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern; überwiegend haben diese Städte mittelzentrale Funktion. Die Gruppe der Mittelstädte kann unterschieden werden in Große Mittelstadt mit mind. 50.000 Einwohnern in der Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde, Kleine Mittelstadt mit weniger als 50.000 Einwohnern.

Kleinstadt: Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde mit 5.000 bis unter 20.000 Einwohnern oder mindestens grundzentraler Funktion. Die Gruppe der Kleinstädte kann unterschieden werden in Größere Kleinstadt mit mind. 10.000 Einwohnern in der Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde, Kleine Kleinstadt mit weniger als 10.000 Einwohnern“ (BBSR 2017).

Abbildung 48
BBSR Stadt- und Gemeindetyp 2017

NORDRHEIN-WESTFALEN



Stadt- und Gemeindetyp 2017

- Großstadt
- Mittelstadt
- größere Kleinstadt
- kleine Kleinstadt
- Landgemeinde

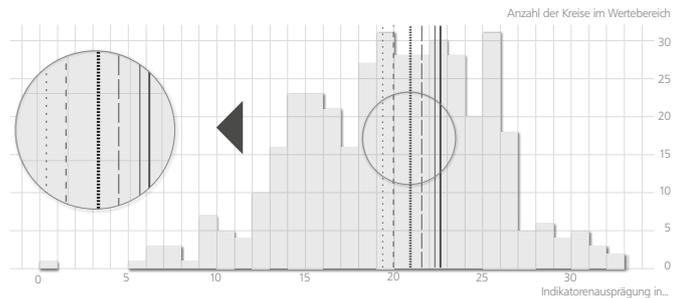
— Autobahnnetz

Stadt- und Gemeindetyp 2017

- Nordrhein-Westfalen
- Großstadt
- Mittelstadt
- größere Kleinstadt
- kleine Kleinstadt
- Landgemeinde

Mittelwerte in den Histogrammen

- MW
- MW
- MW
- MW
- MW
- MW



Quelle: eigene Darstellung.
 Datengrundlage: eigene Berechnung, GeoBasis-DE/BKG 2020.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

- | | | | |
|----|---|----|--|
| 6 | Abbildung 1
Disparitätenkarte Deutschland | 39 | Abbildung 24
Schulabgänger_innen ohne Abschluss 2018 |
| 9 | Abbildung 2
Disparitätenkarte Nordrhein-Westfalen | 39 | Abbildung 25
Veränderung des Anteils der Schulabgänger_innen ohne Abschluss 2014–2018 |
| 15 | Abbildung 3
Kurzarbeit 2020 | 40 | Abbildung 26
Schüler_innen der Sekundarstufe I 2018 |
| 16 | Abbildung 4
Krisenbetroffenheit 2020 | 42 | Abbildung 27
Pflegeplätze 2020/21 |
| 18 | Abbildung 5
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner_in 2018 | 43 | Abbildung 28
Pflegeeinrichtungen 2020 |
| 19 | Abbildung 6
Veränderung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner_in 2014–2018 | 45 | Abbildung 29
Hausärztesbesatz 2017 |
| 19 | Abbildung 7
Veränderung der Beschäftigungsquote am Arbeitsort 2015–2019 | 46 | Abbildung 30
Veränderung der Angebotspreise für Mietwohnungen aller Baujahre 2015–2020 |
| 20 | Abbildung 8
Beschäftigungsquote am Arbeitsort 2019 | 47 | Abbildung 31
Mietpreise 2020 |
| 21 | Abbildung 9
Veränderung des Anteils hochqualifizierter Beschäftigter 2015–2020 | 48 | Abbildung 32
Veränderung des Medianentgeltes am Wohnort 2015–2019 |
| 22 | Abbildung 10
Hochqualifiziert Beschäftigte 2019 | 49 | Abbildung 33
Medianentgelt 2019 |
| 24 | Abbildung 11
Lokalisationsquotient der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in fünf Wirtschaftszweigen 2019 | 50 | Abbildung 34
Veränderung der Steuerkraft je Einwohner_in 2014–2019 |
| 25 | Abbildung 12
Veränderung der Quote der Pendelnden 2007–2017 | 52 | Abbildung 35
Steuerkraft je Einwohner_in 2019 |
| 26 | Abbildung 13
Entwicklung der Pendelzeiten nach Qualifikation in Nordrhein-Westfalen 2002–2017 | 53 | Abbildung 36
Gewerbesteuer je Einwohner_in 2014–2019 |
| 27 | Abbildung 14
Pendelnde mit einem Arbeitsweg von 50 km und mehr 2017 | 55 | Abbildung 37
Schulden je Einwohner_in 2019 |
| 29 | Abbildung 15
Beschäftigungsquote Frauen 2020 | 57 | Abbildung 38
Sachinvestitionen 2016–2019 (Mittelwert der Jahre) |
| 30 | Abbildung 16
Veränderung der Beschäftigungsquote Frauen am Wohnort 2015–2020 | 57 | Abbildung 39
Investitionsfördermaßnahmen 2016–2019 (Mittelwert der Jahre) |
| 31 | Abbildung 17
Veränderung der SGB-II-Quote 2015–2020 | 58 | Abbildung 40
Nahversorgung Haltestellen 2020 |
| 32 | Abbildung 18
SGB-II-Quote 2020 | 59 | Abbildung 41
Veränderung der Wahlbeteiligung 2013–2017 |
| 33 | Abbildung 19
Betreuungsquote 2020 | 60 | Abbildung 42
Wahlbeteiligung 2017 |
| 35 | Abbildung 20
Kinderarmut 2020 | 61 | Abbildung 43
Breitbandverfügbarkeit 1.000 Mbit/s 2019 |
| 36 | Abbildung 21
Veränderung der Kinderarmut (NEF-Quote) 2015–2019 | 63 | Abbildung 44
Wanderungssalden (Zuzüge-Fortzüge) 2016–2019 im Vergleich |
| 37 | Abbildung 22
Altersarmut 2018 | 64 | Abbildung 45
Wanderungssaldo mit deutschen Städten und Gemeinden insgesamt (Zuzüge-Fortzüge) 2016–2019 |
| 38 | Abbildung 23
Veränderung der Altersarmut 2014–2018 | 66 | Abbildung 46
Saldo Familienwanderungen (Zuzüge-Fortzüge) 2016–2019 |

- 67 Abbildung 47
**Saldo Bildungs- und Berufseinstiegswanderungen
(Zuzüge-Fortzüge) 2016–2019**
- 85 Abbildung 48
BBSR Stadt- und Gemeindetyp 2017
- 10 Tabelle 1
**Charakterisierung der Raumtypen für Nordrhein-Westfalen
aus Abbildung 2**
- 12 Tabelle 2
Bandbreiten von Indikatorwerten in den Raumtypen
- 13 Tabelle 3
Kurzbeschreibung und Handlungsbedarfe in den Raumtypen
- 17 Tabelle 4
**Schlüsselerkenntnisse im Themenfeld
Arbeitsmarkt und Beschäftigung**
- 28 Tabelle 5
**Schlüsselerkenntnisse im Themenfeld
Lebens- und Bildungschancen**
- 41 Tabelle 6
**Schlüsselerkenntnisse im Themenfeld
Wohlstand und Gesundheit**
- 51 Tabelle 7
**Schlüsselerkenntnisse im Themenfeld
staatliches Handeln und Partizipation**
- 54 Tabelle 8
**Betroffenheit kommunaler Aufgaben von der
Corona-Krise, Produktrahmen Nordrhein-Westfalen
(aus Freier/Geißler 2020: 357)**
- 63 Tabelle 9
**Schlüsselerkenntnisse im Themenfeld
Wanderungen**

Literaturverzeichnis

AGIPLAN 2015: Resilienz-Barometer Deutschland, <https://www.agiplan.de/news/resilienz-barometer-deutschland/> (10.3.2021).

Alm, Bastian; Fisch, Gerhard 2014: Aufgaben, Instrumente und Perspektiven der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, in: Eberstein, H. H.; Karl, H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln, S.19–23.

Angelidou, Margarita; Kakderi, Christina; Kominos, Nicos; Panori, Anastasia; Psaltoglou, Artemis; Tsarchopoulos, Panagiotis 2018: Enhancing Sustainable Urban Development Through Smart City Applications, in: Journal of Science and Technology Policy Management 9 (2), S. 146–169.

Anger, Christina; Hüther, Michael; Klös, Hans-Peter; Niehues, Judith; Röhl, Klaus-Heiner; Schäfer, Holger 2017: Gerechtigkeitspolitische Handlungsfelder in Deutschland: Relevante Probleme angemessen angehen, IW Policy Paper 10 (2017), Köln.

Anger, Christina; Plünnecke, Axel 2020: INSM-Bildungsmonitor 2020: Wo stehen die Bundesländer beim Bildungscheck?, Institut der Deutschen Wirtschaft im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, https://www.nationalesmintforum.de/fileadmin/medienablage/content/themen/aktuelles/2018/aktuelle-studien/2020/Bildungsmonitor_Schwerpunkt_2020_IW.pdf (25.2.2021).

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) 2021: SARS-CoV-2-Pandemie: Was lernen wir daraus für die Raumentwicklung?, Positionspapier aus der ARL 118. URN: Hannover, Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01189> (7.3.2021).

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft 2020: Räumliche Gerechtigkeit: Themenheft der Nachrichten der ARL 01–02 (2020).

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020: Bildung in Deutschland 2020: Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation, https://www.bildungsbericht.de/static_pdfs/bildungsbericht-2020.pdf (25.2.2021).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2017: Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen: Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland, Bonn, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbearbeitung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/Stadt-Gemeindetyp/StadtGemeindetyp.html> (16.2.2021).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2020: Mobilikon: Das Nachschlagewerk rund um das Thema Mobilität vor Ort, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), <https://mobilikon.de> (7.3.2021).

BMAS – Bundesamt für Arbeit und Soziales 2021: Lebenslagen in Deutschland: Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung 2019: Chancen.Regionen: Das BMBF-Konzept für strukturschwache Regionen, Berlin.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung 2020: Bundesbericht Forschung und Innovation 2020: Forschungs- und Innovationspolitische Ziele und Maßnahmen, Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) 2019: Unser Plan für Deutschland: Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Berlin.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2019: Perspektiven für ein wirtschaftlich starkes Europa, Berlin.

Böhnke, Petra 2011: Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Postdemokratie?, Bundeszentrale für politische Bildung, S. 18–24.

Börsch-Supan, Axel 2020: Empfehlungen für eine nachhaltige und solide Rentenpolitik: Anlässlich des Berichts der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ vom 27. März 2020, https://www.mpsoc.mpg.de/fileadmin/user_upload/MEA/Redaktion/PDFs/Empfehlungen_zur_ReKo_ABS_27032020.pdf (25.2.2021).

Brand, Karl-Werner 2020: Nachhaltigkeitsperspektiven in der (Post-) Corona Welt, in: Soziologie und Nachhaltigkeit, Sonderband II: Die sozial-ökologische Transformation in der Corona-Krise, S. 8–20.

Briglaue, Wolfgang; Stocker, Volker 2020: Bedeutung digitaler Infrastrukturen und Dienste und Maßnahmen zur Förderung der Resilienz in Krisenzeiten, in: Policy Note No. 42, Wien.

Bristow, Gillian, Healy, Adrian (Hrsg.) 2020: Handbook on Regional Economic Resilience, Cheltenham.

Buch, Tanja; Hamann, Silke; Niebuhr, Annekatrin; Rossen, Anja 2014: What Makes Cities Attractive? The Determinants of Urban Labour Migration in Germany, in: Urban Studies 51 (9), S. 1.960–1.978, DOI: 10.1177/0042098013499796.

Bültmann-Hinz, Barbara 2020: Die Gewerbesteuer: Segen oder Fluch?, in: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik No. 151, Berlin.

Bundesagentur für Arbeit o. J.: Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte: Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Jahreszahlen), https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=beschaeftigung-entgelt-entgelt (7.6.2021).

Bundesagentur für Arbeit 2021: Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008, <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Klassifikationen/Klassifikation-der-Wirtschaftszweige/Klassifikation-der-Wirtschaftszweige-2008/Klassifikation-der-Wirtschaftszweige-2008-Nav.html?sessionid=075CB921C45FD958978921ABFAE71E9C> (7.6.2021).

Bundesagentur für Arbeit Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen 2020: Fachkräfte-Engpassanalyse NRW, <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Service/Meldungen/Meldungen/entwurf-sechster-armuts-und-reichtumsbericht.html> (26.3.2021).

Bundesregierung, Deutsche 2017: Lebenslagen in Deutschland: Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung: Kurzfassung, Berlin.

Bundesregierung, Deutsche 2020: Das gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen, Berlin.

Busch, H.-C.; Mühl, C.; Fuchs, M.; Fromhold-Eisebith, M. 2020: Hybride Formen urbaner Produktion durch Digitalisierung? Trends und Beispiele aus Nordrhein-Westfalen, in: Raumforschung und Raumordnung: Spatial Research and Planning 78 (4), S. 1–16, <https://doi.org/10.2478/rara-2020-0013>.

Buslei, Hermann; Geyer, Johannes; Haan, Peter; Harnisch, Michelle 2019: Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut, in: DIW-Wochenbericht 86 (49), S. 909–917.

Chatalova, Liudmila; Wolz, Axel 2019: Globale Entwicklungen, regionale Förderprogramme und zivilgesellschaftliches Engagement, in: Nell, W. & M. Weiland (Hrsg.): Dorf: Ein interdisziplinäres Handbuch, Berlin, S. 227–234.

Dameri, Renata Paola 2017: Smart City Implementation: Creating Economic and Public Value in Innovative Urban Systems, Basel.

Danielczyk, Rainer; Merk, Wolf-E. 2003: Das Ruhrgebiet – ein besonderer Teil der Metropolregion Rhein-Ruhr, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW), Dortmund.

Dauth, Wolfgang; Haller, Peter 2018: Klarer Trend zu längeren Pendeldistanzen: Berufliches Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsort, in: IBA Kurzberichte (10).

Dehio, Jochen; Janßen-Timmen, Ronald; Neumann, Uwe; Rothgang, Michael; Warnecke, Christian; Eckl, Verena; Stenke, Gero; Behrens, Vanessa; Bersch, Johannes; Rammer, Christian 2020: Innovationsbericht Nordrhein-Westfalen: Indikatorenbericht und Bericht zu Status und Mobilität von Humankapital in NRW.

Destatis o. J.a: Schutzsuchende nach Schutzstatus am 31.12.2019 (Tabelle 12531-0040), https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=find&suchanweisung_language=de&query=schutzsuchende#abreadcrumb (3.5.2021).

Destatis o. J.b: Migration und Integration Schutzsuchende, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Glossar/schutzsuchende.html> (7.6.2021).

Destatis 2019: Finanzen und Steuern: Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen, Fachserie 14, Reihe 10.1, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuer-einnahmen/Publikationen/Downloads-Realsteuern/realsteuervergleich-2141010197004.pdf;jsessionid=C444D92D18994D5BA0179D8AEBD06A23.live731?__blob=publicationFile (7.6.2021).

DiFu – Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2017: Die Bedeutung von örtlichen Rahmenbedingungen und Standortfaktoren: Best-Practice-Beispiele für die positive fiskalische Entwicklung von Regionen, Berlin.

Dijkstra, Lewis 2014: Investitionen in Beschäftigung und Wachstum: Förderung von Entwicklung und guter Governance in den Regionen und Städten der EU, Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Europäische Kommission, Brüssel.

Dittrich-Wesbuer, Andrea; Klinger, Thomas 2020: The Mobilisation of Labour and Working from Home, ILS-IMPULSES 2/2020. https://www.ils-forschung.de/files_publicationen/pdfs/ils-impulse_2-20_englisch_online_issn.pdf. (7.3.2021).

Döring, Thomas 2020: Corona-bedingte Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der kommunalen Haushalte, sofia-Diskussionsbeiträge 20 (4), Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse Darmstadt, https://www.sofia-darmstadt.de/fileadmin/Dokumente/Diskussion/2020/Netzversion_D%C3%B6ring_Coronahilfen.pdf (7.3.2021).

Elsen, Susanne 2004: Wirtschaftsförderung – Gemeinwesenökonomie – Soziale Ökonomie: Gleiche Ziele – verschiedene Handlungsansätze Lokaler Ökonomie?, in: Dinkelacker, P. (Hrsg.): Lokale Ökonomie als Integrationsfaktor für junge Menschen in sozialen Brennpunkten, Berlin, S. 6–16.

Faggian, Alessandra; McCann, Philip 2009: Universities, Agglomerations and Graduate Human Capital Mobility, in: Tijdschrift voor economische en sociale geografie 100 (2), S. 210–223, DOI: 10.1111/J.1467-9663.2009.00530.X.

Farhauer, Oliver; Kröll, Alexandra 2009: Verfahren zur Messung räumlicher Konzentration und regionaler Spezialisierung in der Regionalökonomik, Diskussionsbeitrag Nr. V-58-09, Volkswirtschaftliche Reihe der Passauer Diskussionspapiere, Passau.

Fina, Stefan; Heider, Bastian 2021: Ungleiches Hessen: Wie können gleichwertige Lebensverhältnisse erreicht werden? Friedrich-Ebert-Stiftung, Wiesbaden.

Fina, Stefan; Henger, Ralph; Siedentop, Stefan 2020: Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau: Eine Analyse der Mobilisierung von Baupotenzialen in NRW, in: IW-Report 41/2020, Köln.

Fina, Stefan; Osterhage, Frank; Rönsch, Jutta; Rusche, Karsten; Siedentop, Stefan; Zimmer-Hegmann, Ralf; Danielzyk, Rainer 2019a: Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Fina, Stefan; Osterhage, Frank; Rönsch, Jutta; Rusche, Karsten; Siedentop, Stefan; Zimmer-Hegmann, Ralf; Danielzyk, Rainer 2019b: Ungleiches Deutschland: Sozioökonomische Disparitäten 2019: Hintergründe zu Trends, Indikatoren, Analysen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Fina, Stefan; Osterhage, Frank; Rönsch, Jutta; Siedentop, Stefan; Volgmann, Kati; Zimmer-Hegmann, Ralf 2019: Monitoring StadtRegionen: Neue Suburbanisierungsprozesse, in: Hannemann, Christine; Othengrafen, Frank; Pohlan, Jörg, Schmidt-Lauber, Brigitte, Wehrhahn, Rainer (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2017/2018: Schwerpunkt: Housing Policies in Europe, S. 187–260.

Florida, Richard L. 2003: The Rise of the Creative Class: And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life, North Melbourne, Victoria.

Freier, Ronny; Geißler, René 2020: Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, in: Wirtschaftsdienst 100 (5), S. 356–363.

Fromhold-Eisebith, Martina 1999: Das „kreative Milieu“ – nur theoretisches Konzept oder Instrument der Regionalentwicklung?, in: Raumforschung und Raumordnung, 57 (2-3), S. 168-175.

Fromhold-Eisebith, Martina 2012: Clusterförderung und regional resilience – zum (unmöglichen?) Spagat zwischen Stabilität und Anpassungsfähigkeit, in: Koschatzky, Knut.; Stahlecker, Thomas (Hrsg.): Clusterpolitik quo vadis? Perspektiven der Clusterförderung, Karlsruhe, S. 33–53.

Fromhold-Eisebith, Martina; Eisebith, Günter 2008: Clusterförderung auf dem Prüfstand: Eine kritische Analyse, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 52 (2-3), S. 79–94.

Funcke, Antje; Menne, Sarah 2018: Kinderarmut überwinden: Kinder und Jugendliche ins Zentrum der Politik rücken, Policy Brief, Bertelsmann Stiftung, Bielefeld.

G.I.B. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH 2019: Arbeitsmarktreport NRW 2018, Frauen am Arbeitsmarkt mit einem Sonderkapitel: Alleinerziehende am Arbeitsmarkt.

Garnadt, Niklas; Schnitzer, Monika; Viete, Steffen 2020: Räumliche Flexibilisierung durch zunehmende Homeoffice-Nutzung, in: Wirtschaftsdienst 100 (9), S. 661–666.

Gatzweiler, Hans-Peter; Schlömer, Claus 2008: Zur Bedeutung von Wanderungen für die Raum- und Stadtentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung (3/4), S. 245–259.

Geis-Thöne, Wido 2020: Kinderbetreuung: Über 340.000 Plätze für unter Dreijährige fehlen, IW Kurzbericht 96/2020, Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht_2020-_Kinderbetreuung.pdf (25.2.2021).

Goetz, Irene (Hrsg.) 2019: Kein Ruhestand: Wie Frauen mit Altersarmut umgehen, München.

Grüner, Stefan; Mecking, Sabine (Hrsg.) 2017: Wirtschaftsräume und Lebenschancen: Wahrnehmung und Steuerung von sozialökonomischem Wandel in Deutschland 1945–2000, Berlin/Boston.

Haan, Peter; Stichnoth, Holger; Blömer, Maximilian; Buslei, Hermann; Geyer, Johannes; Krolage, Carla; Müller, Kai-Uwe 2017: Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politikszenerien, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Hahne, Ulf 2017: Die Region in der Postwachstumsdebatte, in: Knieling, Jörg. (Hrsg.): Wege zur großen Transformation: Herausforderung für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung, München, S. 49–64.

Harsche, Johannes; Imelli, Birgit; Jaensch, Kerstin 2013: Entwicklungsperspektiven der Bioenergiebranche im Vergleich zwischen unterschiedlich strukturierten Wirtschaftsräumen, in: Berichte über Landwirtschaft: Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft (91), S. 1–25.

Heider, Bastian 2019: What Drives Urban Population Growth and Shrinkage in Postsocialist East Germany?, in: Growth and Change 50 (4), S. 1.460–1.486, DOI: 10.1111/GROW.12337.

Heider, Bastian; Stroms, Peter; Koch, Jannik; Siedentop, Stefan 2020: Where Do Immigrants Move in Germany? The Role of International Migration in Regional Disparities in Population Development, in: Population, Space and Place, DOI: 10.1002/PSP.2363.

Henger, Ralph M.; Voigtländer, Michael 2019: Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, in: IW-Report 28 (2019), Köln.

Hirschle, Michaela; Schürt, Alexander 2008: Suburbanisierung und kein Ende in Sicht? Intraregionale Wanderungen und Wohnungsmärkte, in: Informationen zur Raumentwicklung (3/4), S. 211–227.

Höflehner, Thomas; Meyer, Jonas 2017: Nachhaltigkeit und Regionen – die Renaissance ländlicher Räume, in: Zimmermann, Friedrich M. (Hrsg.): Nachhaltigkeit wofür? Von Chancen und Herausforderungen für eine nachhaltige Zukunft, Berlin/Heidelberg, S. 147–168.

Hofmeister, Sabine; Mölders, Tanja; Thiem, Anja 2014: Nachhaltige Raumentwicklung, in: Heinrichs, H.; Michelsen, G. (Hrsg.): Nachhaltigkeitswissenschaften, Berlin/Heidelberg, S. 523–547.

Hünemeyer, Vanessa Rebecca; Kempermann, Hanno 2020: Ländliche Regionen in Deutschland: Ergebnisse des IW-Regionalrankings 2020, in: IW-Trends: Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung 47 (2), Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Hüther, Michael; Südekum, Jens; Voigtländer, Michael 2019: Die Zukunft der Regionen in Deutschland: Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Ilchmann, Christian; Rösel, Felix; Steinbrecher, Johannes 2015: Steuerwettbewerb im Kleinen: Ein Blick auf den Fall Monheim, in: ifo Dresden berichtet 22 (4), S. 26–38.

INRIX 2019: Berlin ist Deutschlands Stauhauptstadt, <https://inrix.com/press-releases/scorecard-2018-de/> (9.2.2021).

Iskan, Stefan (Hrsg.) 2020: Corona in Deutschland: Die Folgen für Wirtschaft, Gesellschaft und Politik, Stuttgart.

Jessen, Johann; Siedentop, Stefan 2018: Reurbanisierung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raum- und Stadtentwicklung, Hannover, S. 2.073–2.084.

Junkernheinrich, Martin 2019: Kommunale Altschulden: Wie kann eine Lösung aussehen?, in: Wirtschaftsdienst 99 (9), S. 602.

Junkernheinrich, Martin 2020: Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen: Wirkungsketten und Modellrechnungen, FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik, Kaiserslautern.

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.

Kempermann, Hanno; Krause, Manuela; Lichtblau, Karl 2020: Auf dem Weg zu einer starken Region: Zukunftspotenziale der Metropole Ruhr, IW Consult GmbH, Köln.

Kinderhilfswerk e.V., Deutsches 2018: Kinderreport Deutschland 2018: Rechte von Kindern in Deutschland, Berlin.

Klemmer, Paul; Schubert, Karl 1992: Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten, in: Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (53), Berlin.

Koschatzky, Knut; Kroll, Henning 2019: Innovationsbasierter regionaler Strukturwandel: Strukturschwache Regionen in Deutschland, in: Arbeitspapiere Unternehmen und Region, R1 (2019), Fraunhofer ISI, Karlsruhe.

Kriegesmann, Bernd; Böttcher, Matthias; Lippmann, Torben 2016: Die regionalökonomische Bedeutung der Wissenschaft für das Ruhrgebiet, Standort 40, S. 177–183, <https://doi.org/10.1007/s00548-016-0438-9> (7.6.2021).

Kunzmann, K. 2021: Europäische Raumentwicklung nach COVID-19: Herausforderungen und Visionen: Nachrichten der ARL_03/2020_50. Jahrgang, Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, S. 9–15.

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, Thünen-Institut, Braunschweig.

Kuss, Michael; Meyer, Christian; Reimer, Mario 2010: Die REGIONALEN als Instrument regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen: Das Beispiel der REGIONALE 2010 Köln/Bonn, in: Mielke, Bernd; Münter, Angelika: Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen: Arbeitsmaterial der ARL 352, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 117–139.

Lammers, Konrad 2006: Brauchen wir eine regionale Strukturpolitik? Informationen zur Raumentwicklung 9, S. 525–531.

Landesbetrieb IT.NRW 2021: Gebiet und Bevölkerung, <https://www.it.nrw/statistik/gesellschaft-und-staat/gebiet-und-bevoelkerung> (7.6.2021).

Landesbetrieb IT.NRW 2020: Ende 2019 bezogen 3,4 Prozent weniger Menschen in NRW Mindestsicherungsleistungen als ein Jahr zuvor, <https://www.it.nrw/ende-2019-bezogen-34-prozent-weniger-menschen-nrw-mindestsicherungsleistungen-als-ein-jahr-zuvor> (9.3.2021)

LEP, NRW 2020: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen, https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/20201104_druckversion_lep.pdf (16.2.2021).

Lichtblau, Karl; Lutzky, Nikolai 2009: Koordinierung raumwirksamer Politiken: Möglichkeiten des Bundes, durch die Koordinierung seiner raumwirksamen Politiken regionale Wachstumsprozesse zu unterstützen, BAW Institut für regionale Wirtschaftsforschung GmbH/ IW Consult GmbH, Bremen; Köln.

Lietzmann, Torsten; Wenzig, Claudia 2020: Materielle Unterversorgung von Kindern, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Materielle_Unterversorgung_von_Kindern_2020.pdf (25.2.2021).

Lübking, Uwe 2020: Sicherstellung der Gesundheitsversorgung auf dem Lande, in: G&S Gesundheits- und Sozialpolitik 74 (2), S. 8–15, DOI: 10.5771/1611-5821-2020-2-8.

Mädig, Heinrich 2021: Gleichwertige Lebensverhältnisse und Fachpolitik – explorative Beobachtungen und Überlegungen am Beispiel der aktuellen Kohlepolitik, in: Raumforschung und Raumordnung| Spatial Research and Planning 79 (1), S. 73–86.

Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2020: Länderliste Nordrhein-Westfalen gemäß LuFV III Anlage 8.7, https://www.vw.nrw.de/presse/pressemitteilungen/Archiv-des-VM-2020/2020_01_31_LuFV-Bahn/PM-Laenderliste-LUFV_Anlage.pdf (7.6.2021).

Meier Frank; Krücken, Georg 2011: Wissens- und Technologietransfer als neues Leitbild? Universitäts-Wirtschafts-Beziehungen in Deutschland, in: Hölscher B.; Suchanek, J. (Hrsg.): Wissenschaft und Hochschulbildung im Kontext von Wirtschaft und Medien, Wiesbaden, S. 91–110.

MHKBG – Ministerium für Bau, Heimat, Kommunales und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen 2021: Öffentliche Wohnraumförderung 2021, Düsseldorf, https://www.mhkgb.nrw/sites/default/files/media/document/file/Handout_oeffentliche_Wohnraumfoerderung_2021_02_03.pdf (2.3.2021).

Milbert, Antonia; Sturm, Gabriele; Walther, Antja 2013: Auf der Suche nach dem guten Leben: Geschlechtstypische Wanderungen in Deutschland, BBSR-Analysen KOMPAKT (4), S. 1–20.

- Neumann, Uwe** 2005: Ökonomisch-demographische Segregationsmechanismen: Aktuelle Befunde aus der Rhein-Ruhr-Region (18), Essen.
- Niedomysl, Thomas; Hansen, Høgni Kalsø** 2010: What Matters More for the Decision to Move: Jobs versus Amenities, in: *Environment and Planning A* 42 (7), S. 1.636–1.649, DOI: 10.1068/A42432.
- NRW.Bank** 2020: Wohnungsmarktbericht NRW, Münster.
- NRW.Bank** 2017: Preisgebundener Wohnungsbestand 2017: Entwicklung geförderter Wohnungen in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- NRW.Bank** 2019: Preisgebundener Wohnungsbestand 2019: Entwicklung geförderter Wohnungen in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development** 2018: Bildung auf einen Blick, Paris, <https://www.bmbf.de/files/eag2018%20finale%20fassung%20mit%20links1.pdf> (3.5.2019).
- Potter, J.; Hofer, A. R. (Hrsg.)** 2009: Stärkung von Unternehmertum und wirtschaftlicher Entwicklung in Ostdeutschland: Lernen von lokaler Praxis, in: *OECD Local Entrepreneurship Reviews-Endbericht*, Paris.
- Prognos** 2020: Wie wirkt der Corona-Lockdown auf Branchen und Regionen?, <https://www.prognos.com/de/projekt/wie-wirkt-der-corona-lockdown-auf-branchen-und-regionen> (7.6.2021).
- Raffer, Christian; Scheller, Henrik** 2021: KfW-Kommunalpanel 2021, Berlin, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2021.pdf> (10.5.2021).
- Randelhoff, Martin** 2017: Stadt formt Mobilität formt Stadt, <https://www.zukunft-mobilitaet.net/163387/analyse/mobilitaet-stadt-siedlungsstruktur-autogerechte-stadt-techniklaeubigkeit> (25.10.2020).
- Ravens-Sieberer, Ulrike; Kaman, Anne; Otto, Christiane; Adedeji, Adekunle; Napp, Ann-Kathrin; Becker, Marcia et al.** 2021: Seelische Gesundheit und psychische Belastungen von Kindern und Jugendlichen in der ersten Welle der COVID-19-Pandemie: Ergebnisse der COPSy-Studie, in: *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, DOI: 10.1007/s00103-021-03291-3.
- Röhl, Klaus-Heiner** 2005: Entwicklung und Schwerpunkte der Regionalförderung in Deutschland, in: *IW-Trends: Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* 32 (1), Köln, S. 17–32.
- Röhl, Klaus-Heiner** 2020: Gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland: Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 18. November 2020, (58), Köln.
- Röhl, Klaus-Heiner; Bertenrath, Roman; Hentze, Tobias** 2020: Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen, Köln.
- Rosenfeld, M.T.W.; Alecke, B.; Franz, P.; Heimpold, G.; Kilper, H.; Kunkel, K.; Untiedt, G.; Zillmer, S.** 2007: Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“, Sonderheft 2, IWH, Halle.
- Roßteutscher, Sigrid; Schäfer, Armin** 2016: Asymmetrische Mobilisierung: Wahlkampf und ungleiche Wahlbeteiligung, in: *Politische Vierteljahresschrift* 57 (3), S. 455–483.
- Schepelmann, Philipp** 2013: Nachhaltige Regionalpolitik, in: v. Hauff, M. & T. Nguyen (Hrsg.): *Nachhaltige Wirtschaftspolitik*, Baden-Baden, S. 277–300.
- Schmidt, Petra Ilona** 2009: An räumlichen Potenzialen ausgerichtete Entwicklungs- und Förderstrategien: Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, in: Eich-Born, M. (Hrsg.): *Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland*, Hannover, S. 59–82.
- Schröder, Alexander; Sonnenburg, Anja** 2019: Pflegewirtschaft in Deutschland: Entwicklung der Pflegebedürftigkeit und des Bedarfs an Pflegepersonal bis 2035, GWS-Institute of Economic Structures Research.
- Seifert, Wolfgang; Wallasch, Mareen; Schräpler, Jörg-Peter; Mann, Holger** 2019: Erwerbsbeteiligung von Frauen im Vergleich, in: Ruhr-Universität Bochum (Hrsg.): *ZEFIR-Materialien Band 7*, Bochum.
- Siedentop, Stefan; Fleischer, Janne; Münter, Angelika; Osterhage, Frank; Volgmann, Kati; Rönsch, Jutta; Joshi, Jigeeshu; Klee, Kristina** 2019: „Stadt oder Umland?“. Aktuelle Trends des Bauens und Wohnens in deutschen Stadtregionen, *ILS-Trends* 2/19, Dortmund.
- Siedentop, Stefan; Münter, Angelika; Osterhage, Frank; Volgmann, Kati** 2020: Überhitzt und unterkühlt – Wohnungsmärkte als Ausdruck und Antrieb des raumstrukturellen Wandels, in: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): *Stadtentwicklungsbericht Nordrhein-Westfalen 2020: Bauen und Wohnen: Motoren der Stadtentwicklung*, Düsseldorf, S. 12–23.
- Siedentop, Stefan; Osterhage, Frank** 2017: StadtLand NRW: Neue raumstrukturelle Dynamiken in bewegten Zeiten, in: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): *Bericht zur Stadtentwicklung 2017: Stadtentwicklung in der Region – Interkommunales Handeln*, Düsseldorf, S. 58–61.
- Sieglen, Georg; Roth, Duncan; Carl, Birgit** 2021: Auswirkungen der Covid-19-Krise auf den Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen, *IAB Regional* 1 (2021), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Stark, Kerstin** 2021: Zu Entstehung von Mobilitätsbenachteiligung und ihrer Vermeidung im Kontext ökologischer Nachhaltigkeit: Entwicklung und Anwendung eines Konstellationsansatzes zur differenzierten Betrachtung sozialer und ökologischer Anforderungen an Mobilität, Dissertation am Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung der Universität Kassel.
- Statista** 2020: Anteil der Schulabgänger/-innen ohne Hauptschulabschluss an der gleichaltrigen Bevölkerung in Deutschland von 2007 bis 2019, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/440740/umfrage/anteil-der-schulabgaenger-innen-ohne-hauptschulabschluss-in-deutschland/> (7.6.2021).
- Statista** 2021: Anzahl von Pflegeheimen und ambulanten Pflegediensten in Deutschland in den Jahren 1999 bis 2018, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2729/umfrage/anzahl-der-pflegeheime-und-ambulanten-pflegedienste-seit-1999/>.
- Statistisches Bundesamt** 2020: Armutsgefährdung in Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen von 2009 bis 2019 am stärksten gestiegen, Pressemitteilung Nr. 308 vom 13. August 2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/08/PD20_308_634.html (9.3.2021).
- Stawarz, Nico; Rosenbaum-Feldbrügge, Matthias** 2020: Binnenwanderung in Deutschland seit 1991: Aktuelle Analysen und Befunde, in: *Bevölkerungsforschung Aktuell* 41 (2), S. 3–7.
- Steinwede, Jacob; Kaltenborn, Bruno; Knerr, Petra; Schiel, Stefan** 2008: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: Eine Bilanz, München; Mering.
- Strambach, Simone; Kohl, Hendrik** 2015: Mobilitätsdynamiken und Wissensarbeit – zum Wandel berufsbedingter zirkulärer Mobilität, in: *Raumforschung und Raumordnung* 73 (4), S. 257–268, <https://doi.org/10.1007/s13147-015-0355-6>.
- Titze, Mirko** 2008: Beseitigung struktureller Defizite mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“: Ein Vergleich der Strategien in den neuen Bundesländern, in: *Raumforschung und Raumordnung* 66 (3), S. 244–259.
- Tophoven, Silke; Lietzmann, Torsten; Reiter, Sabrina; Wenzig, Claudia** 2017: Armutsmuster in Kindheit und Jugend, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Längsschnittbetrachtungen von Kinderarmut, Gütersloh*.

Troeger-Weiß, Gabi 2014: Netzwerke als Instrument zur Senkung struktureller und funktionaler Risiken regionaler Wirtschaftsräume, in: Pechlaner, H.; Doepfer, B. C. (Hrsg.): Wertschöpfungskompetenz und Unternehmertum: Rahmenbedingungen für Entrepreneurship und Innovation in Regionen, Wiesbaden, S. 53–56.

Vehrkamp, Robert; Wegschaider, Klaudia 2017: Populäre Wahlen: Mobilisierung und Gegenmobilisierung der sozialen Milieus bei der Bundestagswahl 2017, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Volgmann, Kati; Münter, Angelika 2018: Specialization of and Complementarities Between (new) Knowledge Clusters in the Frankfurt/Rhine-Main Urban Region, in: Regional Studies, Regional Science 5 (1), S. 125–148, DOI: 10.1080/21681376.2018.1452630.

Wawrzonkowski, Arthur 2020: Kurzarbeit in Zeiten von Corona: Bestandsaufnahme, Entwicklung und Branchenschwerpunkte der Kurzarbeit in Nordrhein-Westfalen, in: G.I.B. Kurzbericht 2 (2020), Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH, Bottrop.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2019: Unsere gemeinsame digitale Zukunft, Berlin.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen 2020: Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration, Berlin.

Wolff, Franziska; Mederake, Linda 2019: Rahmenbedingungen und Instrumente für die Gestaltung nachhaltiger Stadt-Land-Verknüpfungen (86), Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

Wößmann, Ludger; Freundl, Vera; Grewenig, Elisabeth; Lergetporer, Philipp; Werner, Katharina; Zierow, Larissa 2020: Bildung in der Coronakrise: Wie haben die Schulkinder die Zeit der Schulschließungen verbracht, und welche Bildungsmaßnahmen befürworten die Deutschen?, in: ifo Schnelldienst 73 (09), S. 25–39; <http://hdl.handle.net/10419/225170> (9.8.2021).

zu Köcker, Gerd Meier; Schneider, Konstantin; Grieb, Bernhard 2017: Cluster-Initiativen als Schrittmacher der regionalen Innovationsentwicklung, ClusterAgentur Baden-Württemberg, Stuttgart.

Impressum

ISBN:

978-3-96250-951-4

Herausgeberin:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Nordrhein-Westfalen
Godesberger Allee 149
53175 Bonn

Verantwortlich:

Petra Wilke

Titelmotiv:

dpa picture alliance/Scott Malcolm

Gestaltung:

Stetzer Kommunikationsdesign, München

Lektorat:

Sönke Hallmann, Berlin

Druck:

Druckerei Brandt, Bonn

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

© Friedrich-Ebert-Stiftung Nordrhein-Westfalen
September 2021

