



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



„Abgehängte Regionen“ – Befunde zur räumlichen Ungleichheit von Lebensverhältnissen

Antonia Milbert

Abgehängte Regionen – Probleme und Gegenstrategien

Transferworkshop der Expertenplattform Demographischer
Wandel in Sachsen-Anhalt in Zusammenarbeit mit dem IWH

Halle (Saale), 28.6.2018

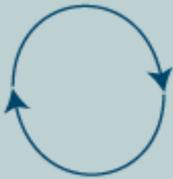
„abgehängte Regionen“ – häufig zitiert, selten definiert

„... typisch für **abgehängte und unterentwickelte Regionen**: bestimmte Ressourcen werden von externen Investoren genutzt, aber die später daraus fließenden Gewinne werden nicht regional reinvestiert, sondern fließen ab. Eine selbsttragende Dynamik kommt so nicht zustande, die sozial gefährdeten Bevölkerungsteile und die öffentliche Infrastruktur müssen weiter durch externe Transfers gestützt werden.“ (Land, R. 2015: 384)

„Das Problem sozialer Desintegration zeigt sich brennpunktartig **in abgehängten Regionen und Stadtvierteln**. Im Osten stellt besonders der periphere ländliche Raum ein Demokratieproblem dar, im Westen dominieren soziale Brennpunkte in ausgesuchten Stadtteilen.“ (Borstel, D. 2016: 165)

„Die Frage, ob in Deutschland **bestimmte Regionen abgehängt wurden**, lässt sich folglich zusammenfassend festhalten: Auf der Ebene der objektiven Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage gab es schon immer abgehängte Regionen. Menschen, die in diesen Regionen geboren wurden, hatten und haben wesentlich schlechtere Startchancen.“ (Baur, N. 2008: 7)

abgehängte
Regionen



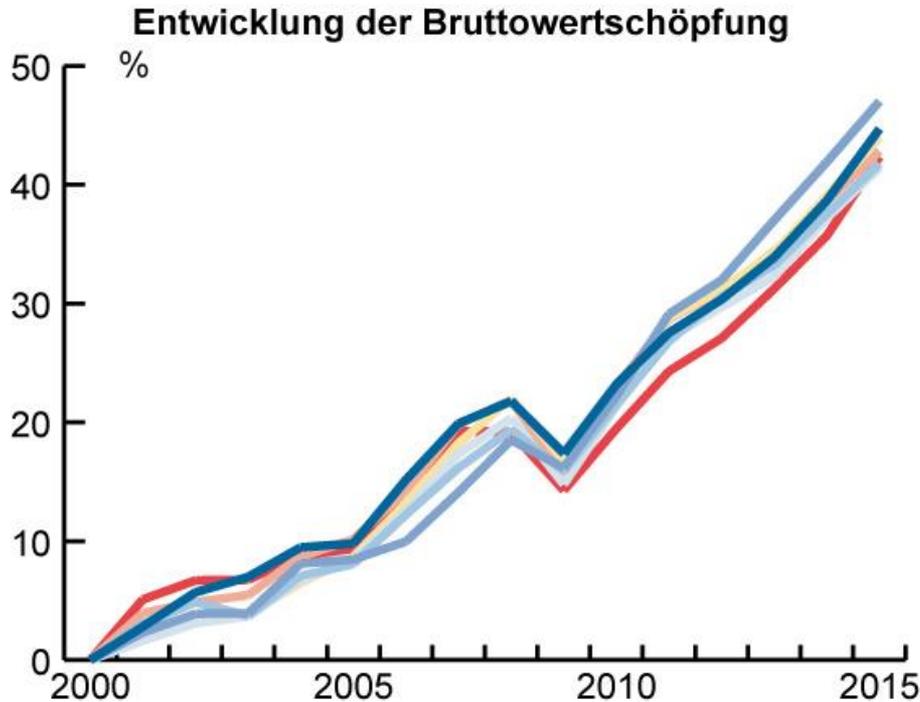
gleichwertige
Lebensverhältnisse

← **Wortbedeutung von „abgehängt“**

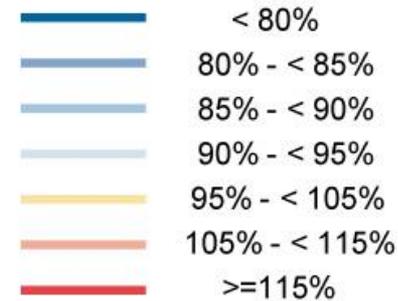
- abschütteln, hinter sich lassen,
- loswerden, die Bindung lösen

← **GG Art. 72 Abs. 2** – unbestimmter Rechtsbegriff:
spezifische Themenfelder konkreter Gesetzgebungen
ROG §1 Abs.2 - „...gleichwertigen Lebensverhältnissen
in den Teilräumen“ - Spezifizierung der Leitvorstellung
der nachhaltigen Raumentwicklung

Wann sind Regionen abgehängt?



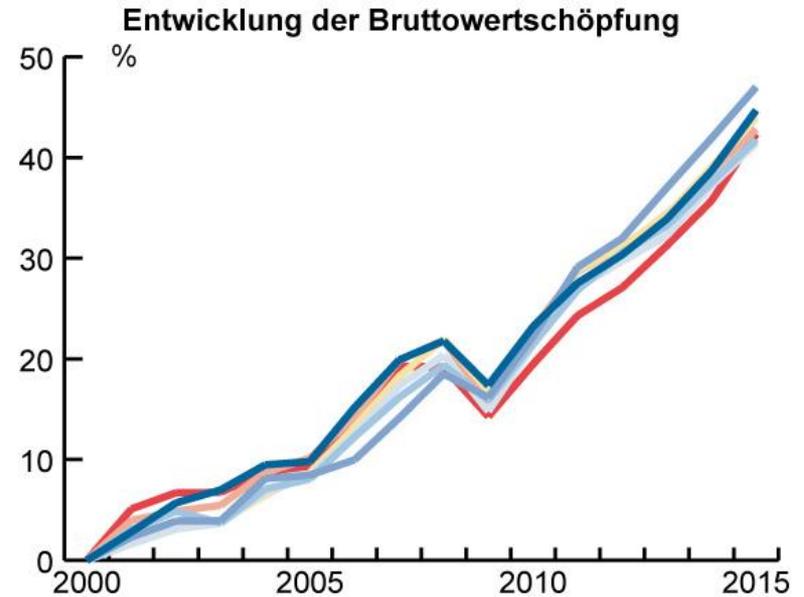
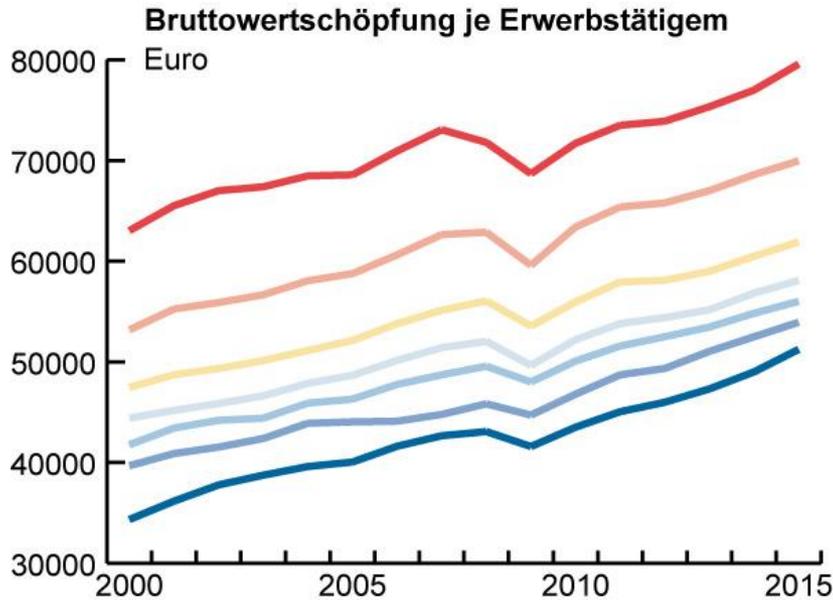
Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem 2000 (Bund=100)



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder, Laufende Raumbeobachtung des BBSR
© BBSR Bonn 2018

Wann sind Regionen abgehängt?

Bruttowertschöpfung 2000 bis 2015



Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem 2000 (Bund=100)

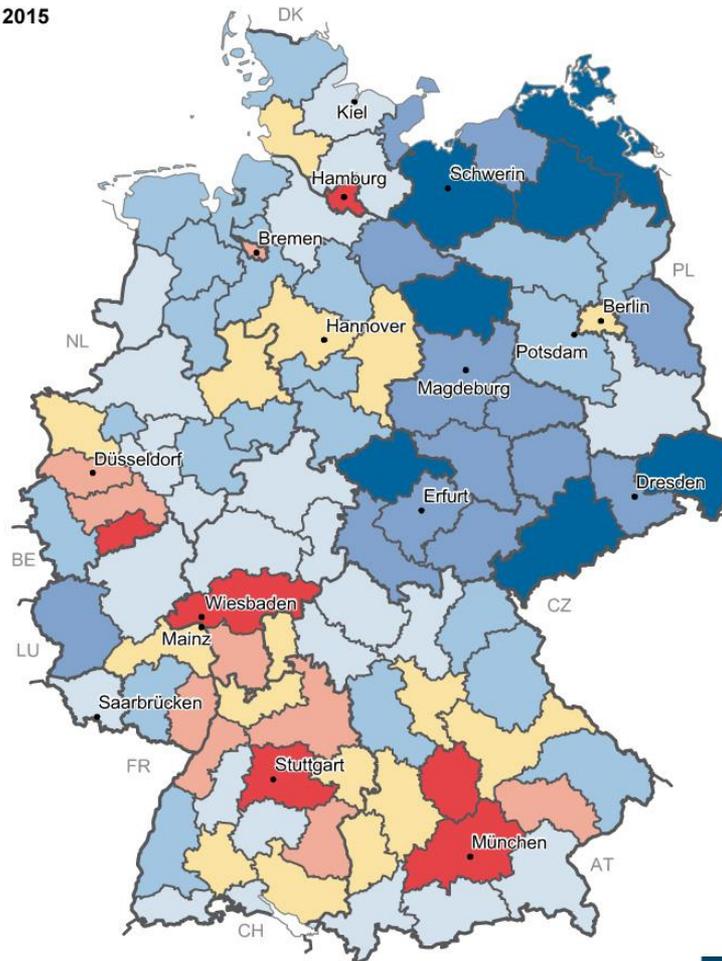
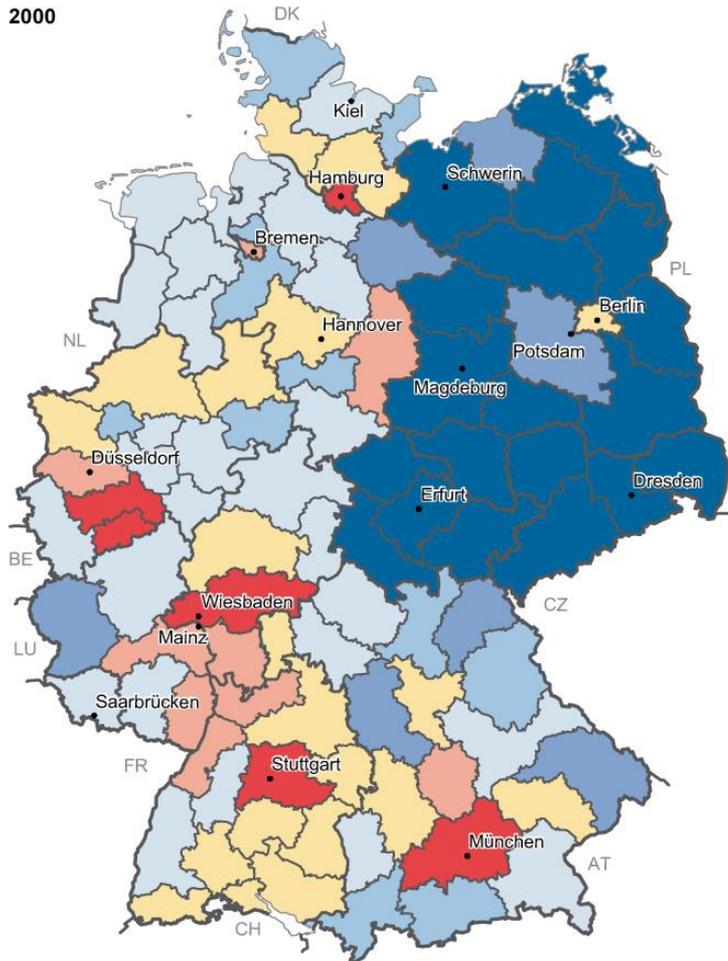
- < 80%
- 80% - < 85%
- 85% - < 90%
- 90% - < 95%
- 95% - < 105%
- 105% - < 115%
- $\geq 115\%$

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder,
Laufende Raumbearbeitung des BBSR
© BBSR Bonn 2018

Wertschöpfung

2000

2015



100km

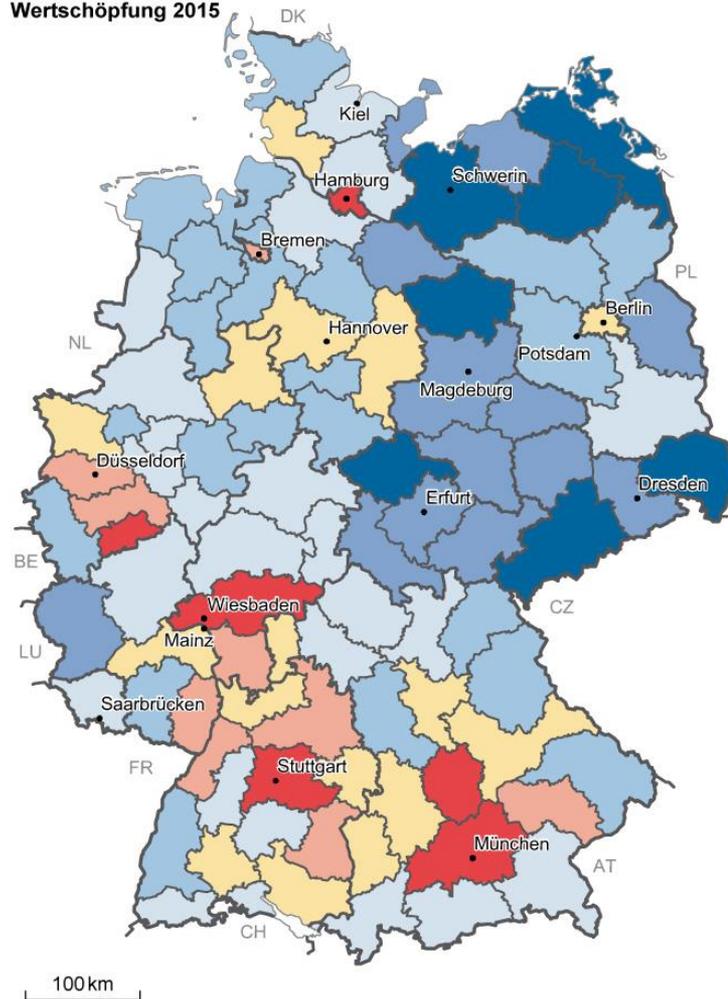
© BBSR Bonn 2018 

Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem, Bundesmittel = 100 %

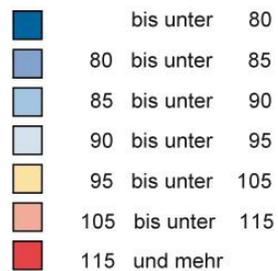
	bis unter 80		
	80 bis unter 85		
	85 bis unter 90		
	90 bis unter 95	2000	2015
	95 bis unter 105	Minimum:	63,8 71,0
	105 bis unter 115	Maximum:	142,6 149,7
	115 und mehr		

Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR
 Geometrische Grundlage: Raumordnungsregionen (generalisiert),
 31.12.2016 © GeoBasis-DE/BKG
 Bearbeitung: A. Milbert

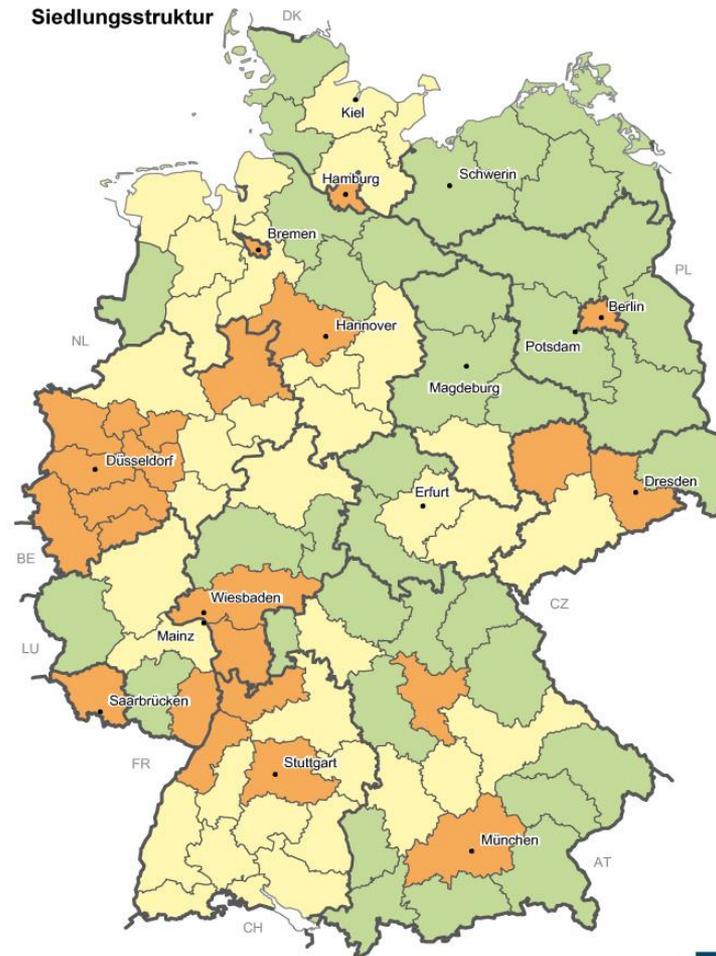
Wertschöpfung 2015



Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem, Bundesmittel = 100 %



Siedlungsstruktur

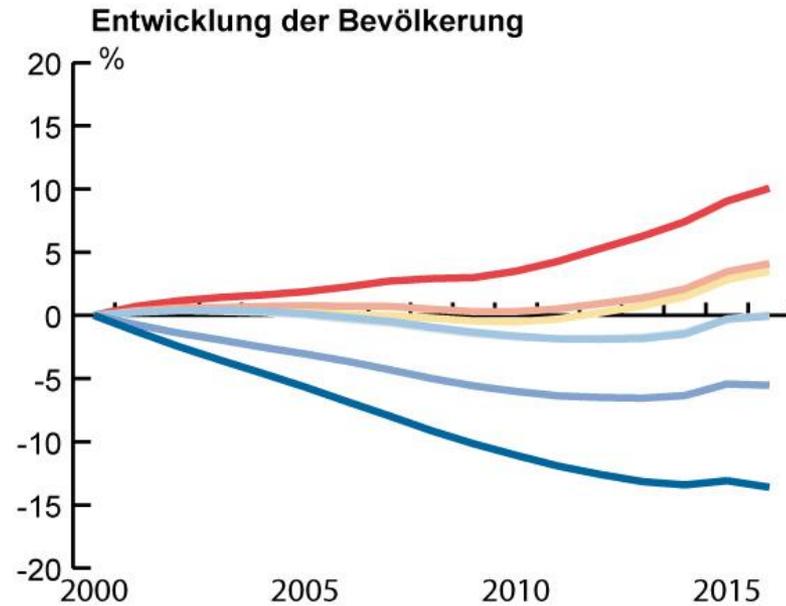
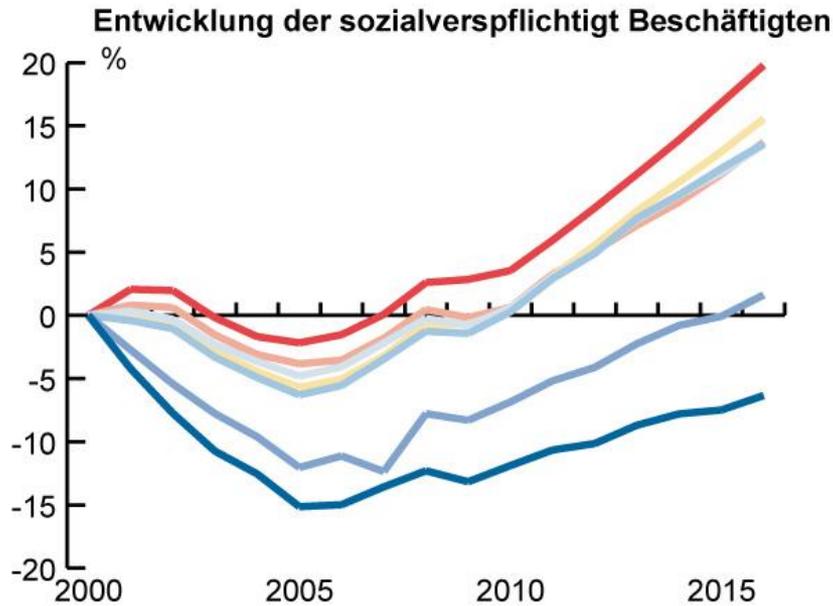


Siedlungsstrukturelle Regionstypen



Datenbasis: Laufende Raubeobachtung des BBSR
 Geometrische Grundlage: Raumordnungsregionen (generalisiert),
 31.12.2016 © GeoBasis-DE/BKG
 Bearbeitung: A. Milbert

Entwicklung von Beschäftigung und Bevölkerung 2000 bis 2016



Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem 2015 (Bund=100)

- < 80%
- 80% - < 85%
- 85% - < 90%
- 90% - < 95%
- 95% - < 105%
- 105% - < 115%
- $\geq 115\%$

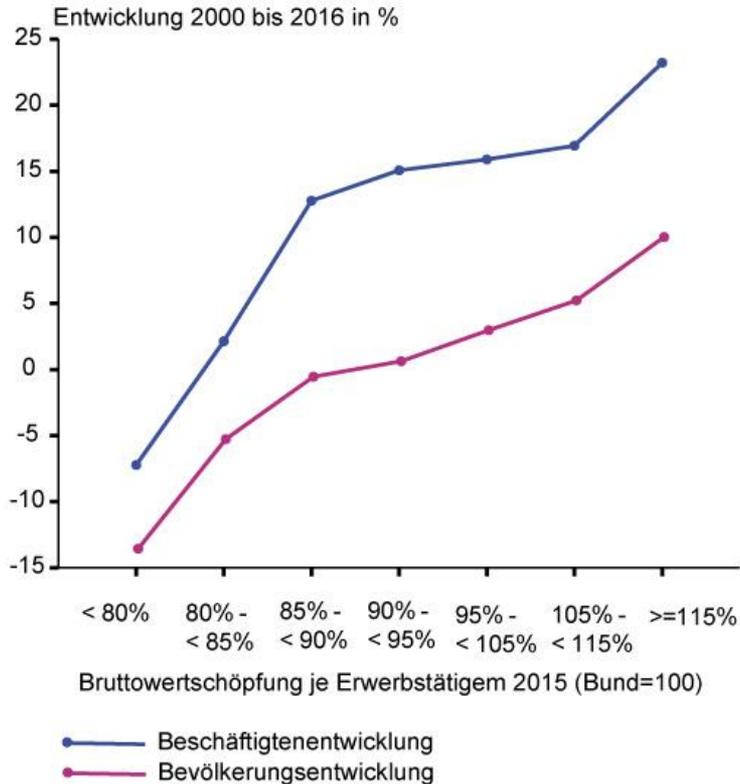
Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder, Beschäftigtenstatistik der BA, Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder der Laufende Raumberechnung des BBSR

© BBSR Bonn 2018

Wann sind Regionen abgehängt?

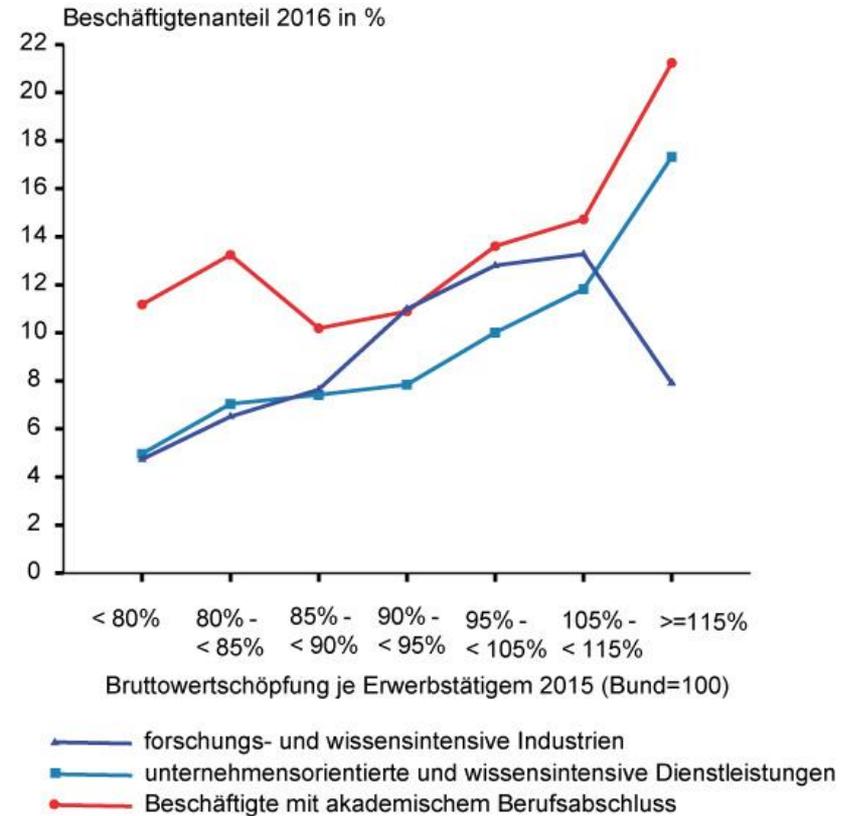
Mittelwertunterschiede in den Regionsgruppen nach Wertschöpfung

Beschäftigten- und Bevölkerungsentwicklung



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder, Beschäftigtenstatistik der BA, Bevölkerungsforschung des Bundes und der Länder, Laufende Raumbeobachtung des BBSR

FuE-Berufe, Akademisierung



© BBSR Bonn 2018

Zwischenfazit:

- Die wirtschaftliche Entwicklung (gemessen in BIP oder BWS) folgt auch in Regionen niedrigerer Wertschöpfung dem konjunkturellen Verlauf.
- Die sieben Regionsgruppen der Wertschöpfung unterscheiden sich deutlich in ihrer Branchenstruktur („territoriale Arbeitsteilung“) und in dem Besatz mit wertschöpfungsintensiven Branchen.
- Die wissens- und forschungs-intensiven Industrien und Dienstleistungen benötigen akademisch gebildete Fachkräfte; ihre territoriale Ungleichverteilung ist verantwortlich für die altersselektive Abwanderung aus Regionen ohne diesen hohen Bedarf an Akademikern.
- Die altersselektive Binnenwanderung beschleunigt den demografischen Wandel in Abwanderungsregionen und verlangsamt ihn in den Zuwanderungsregionen.
- Agglomerationsvorteile spielen hierbei eine Rolle; die Entwicklung verläuft aber nicht stringent entlang der Achse Stadt-Land.
- „abgehängt“ ist kein passender Begriff für die „territoriale Ungleichheit“, die mit dieser Entwicklung verbunden ist.

- Verschiedene Ansätze im Sinne einer „Ausgewogenheit der Teilräume“, die den Menschen gleichwertig Chancen eröffnet:
 - **Gerechtigkeitsbegriffe** (Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ des Bayerischen Landtag)
 - **„territoriale Ungleichheit“**: Zugang zu erstrebenswerten Gütern und Dienstleistungen, Erreichen von begehrten Positionen sind auf Grund des Wohnortes dauerhaft erschwert oder erleichtert; Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben sind für die Betroffenen eingeengt oder erweitert (Neu, C. 2006)
 - **Peripherisierung**: Logik und die Dynamik der räumlichen Zentralisierungen dadurch, dass sie die Menschen, wirtschaftliche Produktivität und Infrastrukturfunktionen bündeln und so den übrigen Regionen entziehen (Kühn, M. 2016)
- Theoretische Ansätze sind schwierig konsequent über Indikatoren zu operationalisieren
- Oft bleibt unbestimmt, was alles zu den Lebensverhältnissen zählt und wie sie genau über Indikatoren zu operationalisieren sind

Wann sind Lebensverhältnisse gleichwertig?

Messkonzept des BBSR für den Raumordnungsbericht 2011

→ für die Kleine Anfrage Bündnis 90/Grüne aktualisiert (zum Stand 2014/15/16)

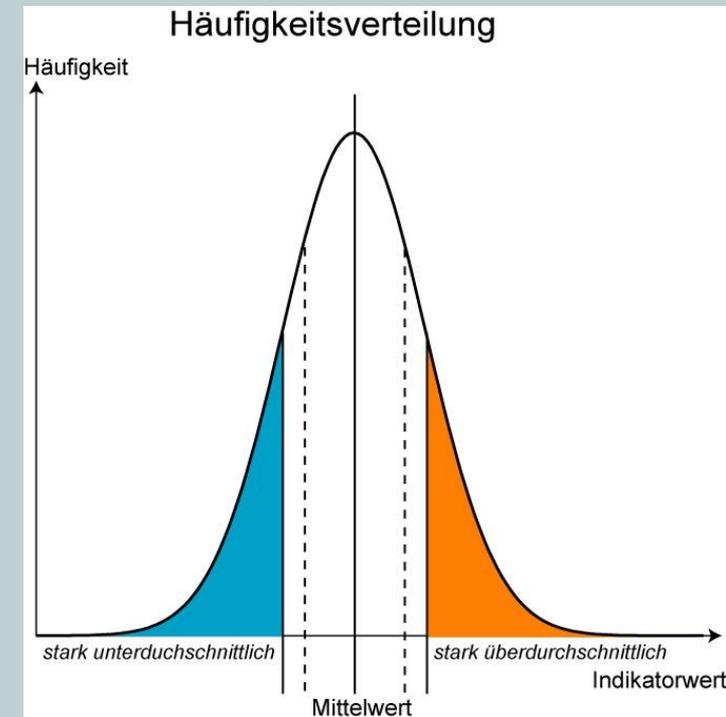
Einzel-dimension	Indikatoren	
Demografie	1	Bevölkerungsentwicklung
	2	Lebenserwartung Männer
	3	Anteil unter 15-Jährige
	4	Anteil über-75-Jährige
Wirtschaft	1	BIP je Erwerbstätige
	2	Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungen
	3	Beschäftigte in wissens- und forschungsintensiven Industrien
Arbeitsmarkt	1	Arbeitslosenquote
	2	Pendeldistanzen
	3	Erwerbstätigenbesatz
	4	Ausbildungsplatzquote

Einzel-dimension	Indikatoren	
Wohlstand	1	Verschuldete Privatpersonen
	2	Anteil unter 15-Jährige, die in Bedarfsgemeinschaften leben
	3	Verfügbares Pro-Kopf-Einkommen
Infrastruktur	1	Einwohnerdichte
	2	PKW-Reisezeit zu Ober- und Mittelzentren
	3	Anteil unter 3-Jährige in Kindertagesstätten
	4	Ärzte-Einwohner-Relation
	5	Betten für stationäre Pflege
	6	Grundschulnetzdichte
	7	Erreichbarkeit von Autobahnen, IC/ICE-Anschlüssen, Flughäfen
	8	Haushalte mit Breitbandversorgung mit mind. 50 Mbit/s
Wohnungsmarkt	1	Angebotsmieten

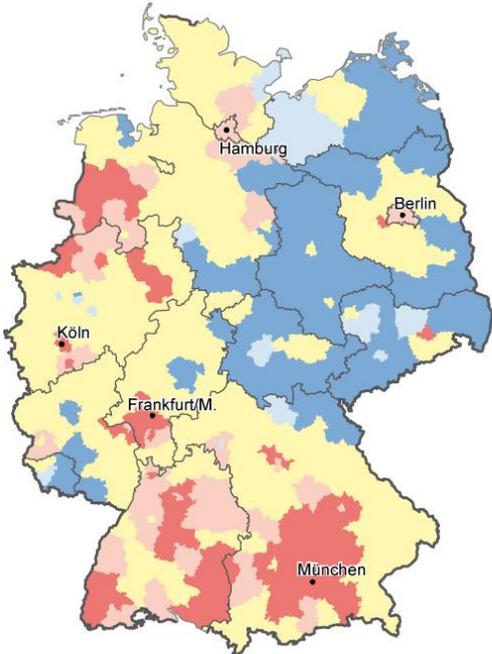
- Index je Einzeldimension als Durchschnittswert der Indikatoren
- Auszählung: Häufigkeit der Region bei den 6 Einzeldimensionen stark unterdurchschnittlich oder stark überdurchschnittlich

4 Einzeldimensionen → sehr stark unterdurchschnittliche/überdurchschnittliche Lebensverhältnisse

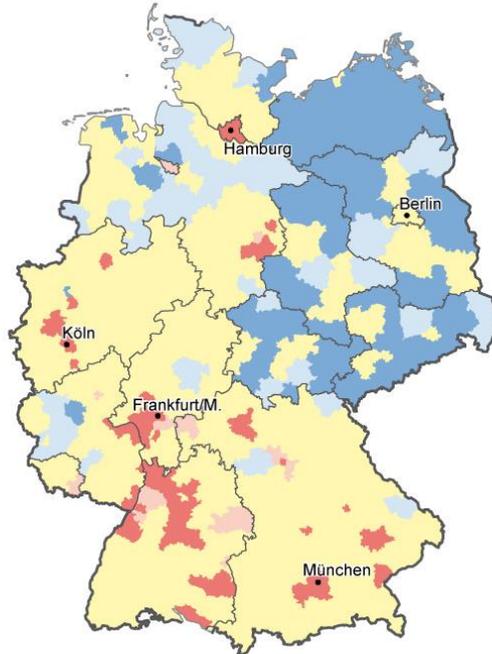
3 Einzeldimensionen → stark unterdurchschnittliche/überdurchschnittliche Lebensverhältnisse



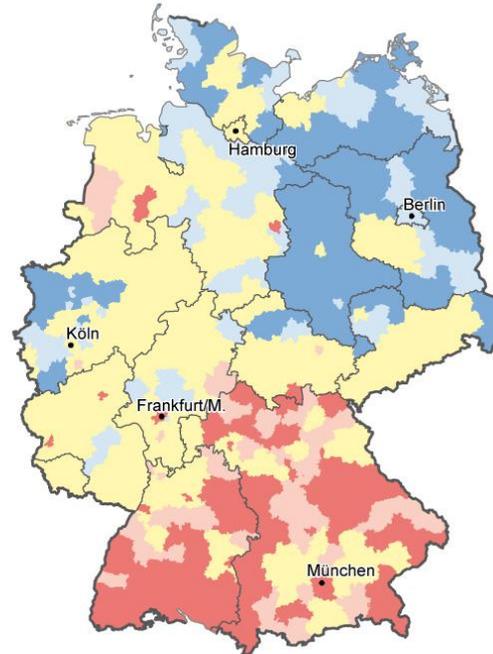
Demografie



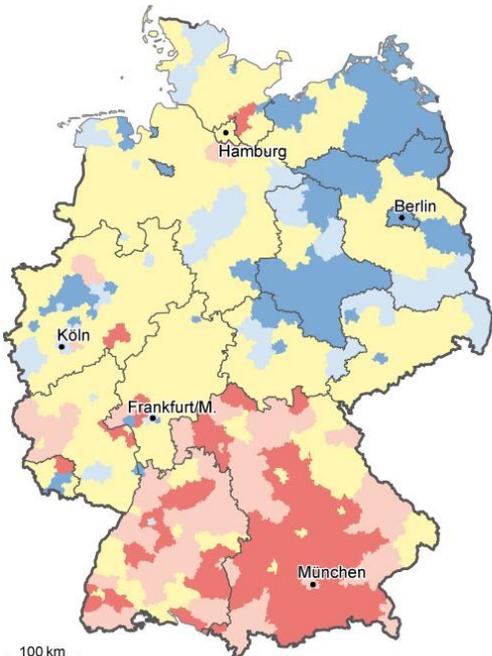
Wirtschaft



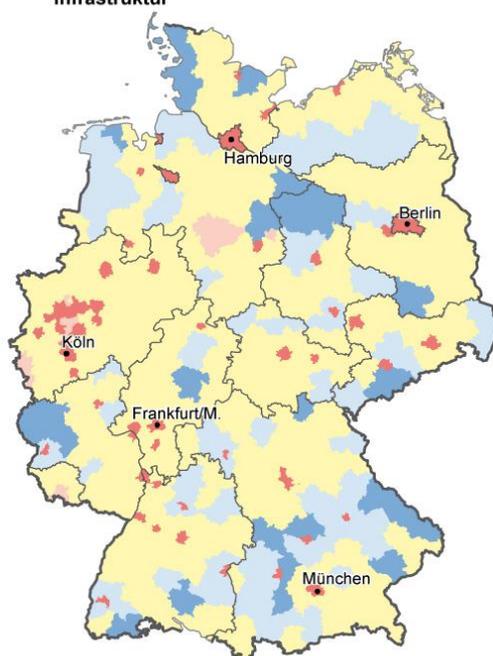
Arbeitsmarkt



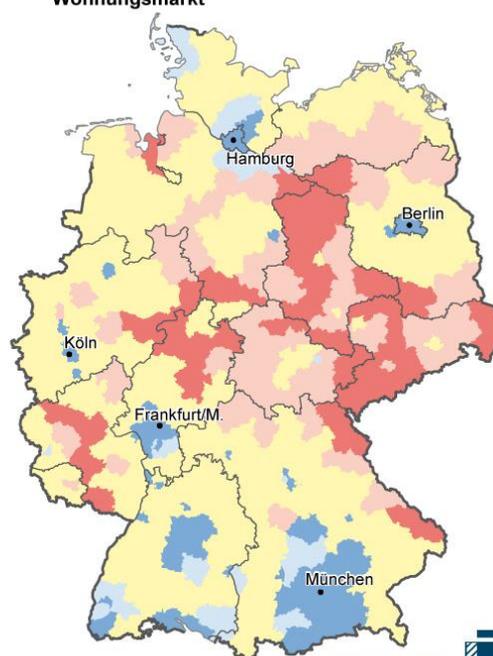
Wohlfstand



Infrastruktur



Wohnungsmarkt



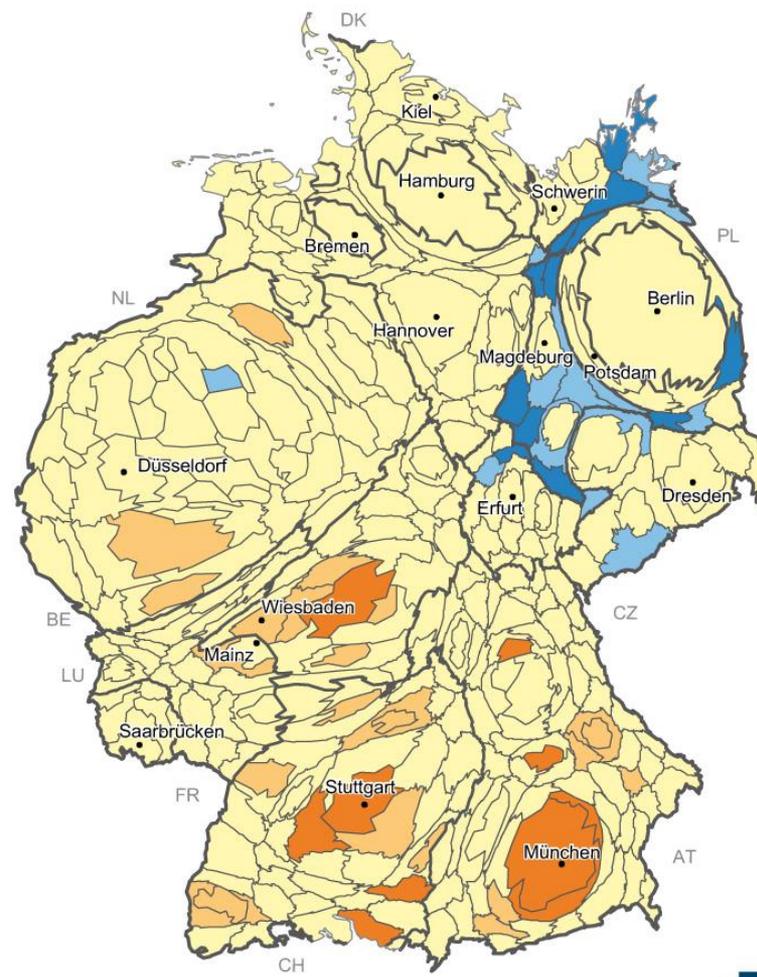
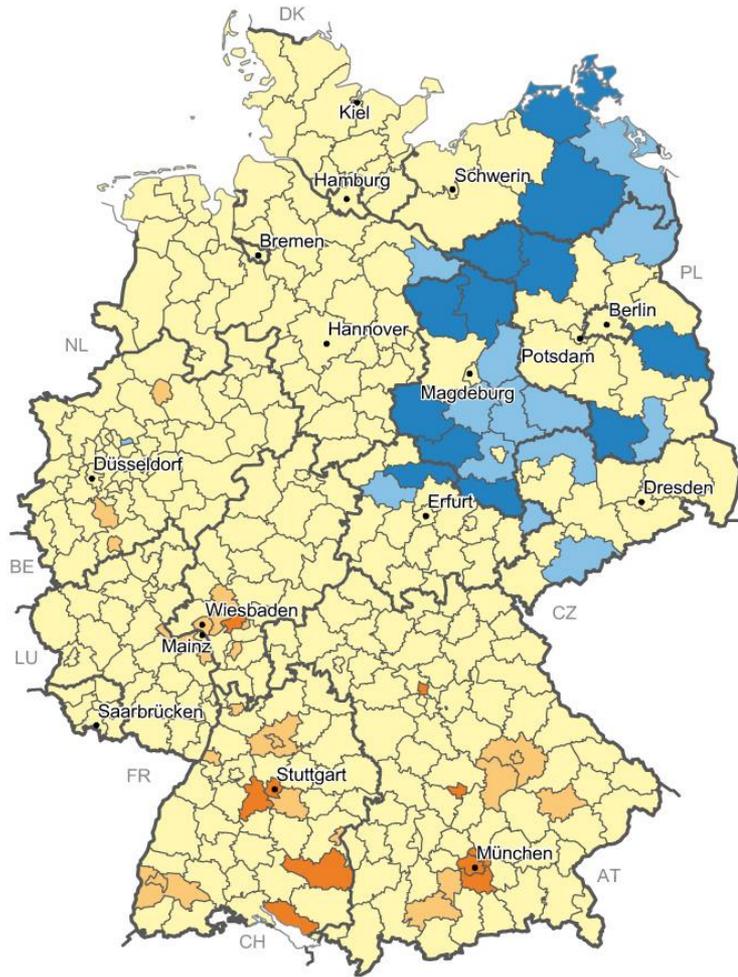
Index*

- stark überdurchschnittlich
- überdurchschnittlich
- durchschnittlich
- unterdurchschnittlich
- stark unterdurchschnittlich

* gleiche Bewertungsrichtung:
blau = ungünstig, rot = günstig



Über- und unterdurchschnittliche Ausprägungen regionaler Lebensverhältnisse



100 km

flächenproportional

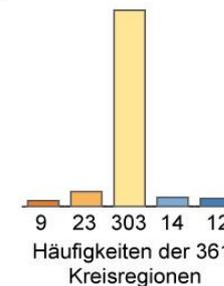
bevölkerungsproportional

© BBSR Bonn 2017



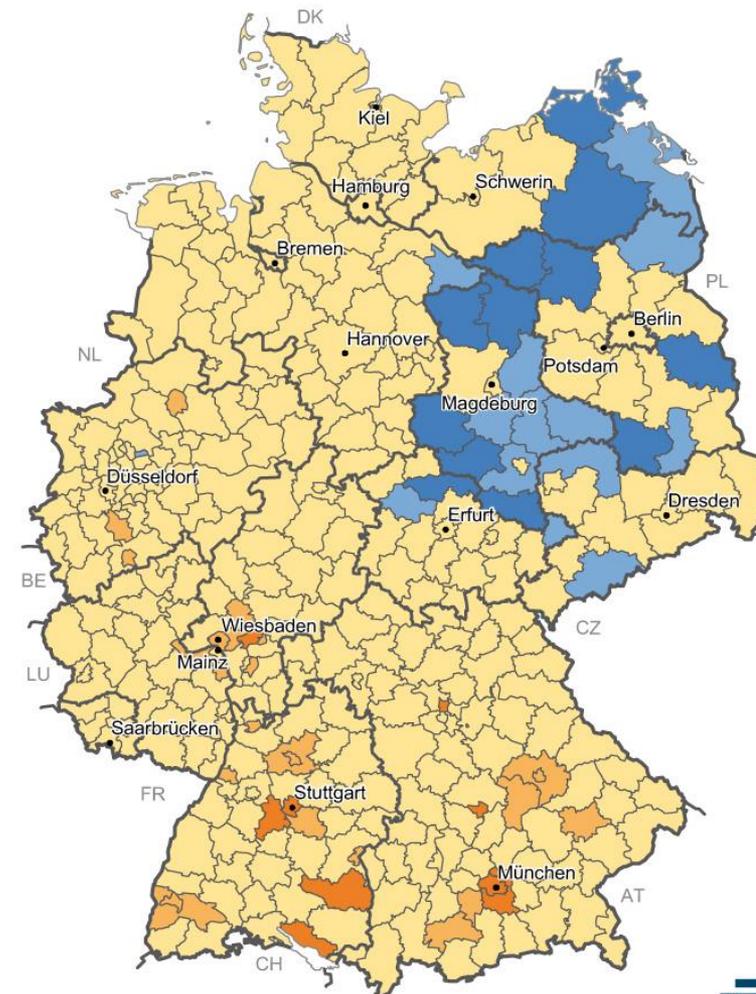
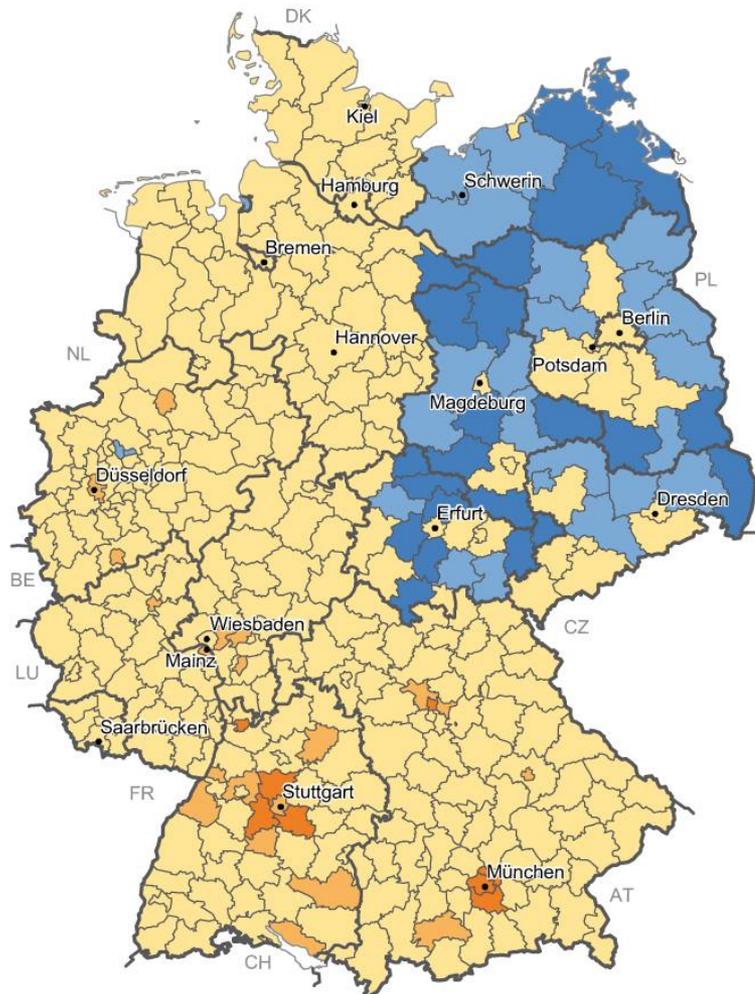
Teilräume mit über- bzw. unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen (2014/15 bzw. aktuell verfügbares Jahr)

- sehr stark überdurchschnittlich (mindestens 4 Einzeldimensionen stark überdurchschnittlich)
- stark überdurchschnittlich (3 Einzeldimensionen stark über- u. max. 2 Einzeldimensionen stark unterdurchschnittlich)
- ausgeglichene Lebensverhältnisse
- stark unterdurchschnittlich (3 Einzeldimensionen stark unter- u. max. 2 Einzeldimensionen stark überdurchschnittlich)
- sehr stark unterdurchschnittlich (mindestens 4 Einzeldimensionen stark unterdurchschnittlich)



Vergleichsjahr (2000 oder frühest mögliches Jahr)

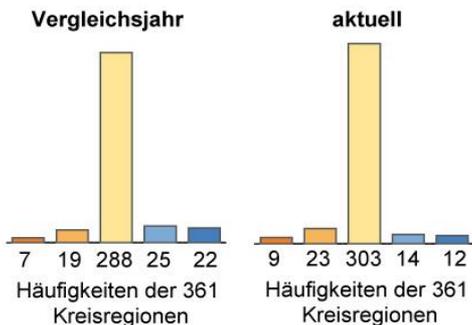
aktuell (2014/15 oder aktuellst verfügbares Jahr)



100 km

Teilräume mit über- bzw. unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen

- sehr stark überdurchschnittlich
- stark überdurchschnittlich
- ausgeglichene Lebensverhältnisse
- stark unterdurchschnittlich
- sehr stark unterdurchschnittlich



© BBSR Bonn 2017



- Keine klare Trennung von Zustands- und Entwicklungsindikatoren (methodisch problematisch)
- Generalisierte Orientierung am Bundesmittel
- Über Einzelindikatoren werden Disparitäten berücksichtigt, die nicht restlos ausgleichbar sind (geografische Bedingungen, Grundrecht auf Freizügigkeit und marktwirtschaftliche Verfassung) – z.B. Einwohnerdichte/Siedlungsstruktur, BIP-Niveau...
- Vereinheitlichte räumliche Bezugsebene: die räumliche Ebene muss den Dimensionen entsprechend angepasst werden (so ist es u.a. notwendig, im Bereich von Infrastrukturen räumlich zu unterscheiden und abzuschichten, da Infrastrukturen unterschiedliche Reichweiten besitzen).

- Zugang zu allen Dienstleistungen und Infrastrukturen für einen in einem Staatsgebiet angemessenen Lebensstandard ← **Daseinsvorsorge (1)**
- bedingt individuelle, kommunale und regionale „Befähigung“ → **wirtschaftlicher Erfolg/Wettbewerbsfähigkeit (2) / kommunale Handlungsspielraum (3) / individueller Wohlstand/Wohlbefinden (4)**
 - vier Dimensionen gleichwertiger Lebensverhältnisse
 - Dimensionen stehen in gegenseitiger Abhängigkeit → bei Bewertung zu berücksichtigen
- über Jahrhunderte entwickelte Siedlungsstrukturen bilden einen Rahmen, der ebenfalls bei der Bewertung zu berücksichtigen ist

Fazit:

- Indikatoren und Messkonzepte sind ein Hilfsmittel, über die Dimensionen / Standards gleichwertiger Lebensverhältnisse ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln.
- Räumliche Gleichwertigkeit kann kaum in einem einzigen Globalindikator abgebildet werden, sondern es lassen sich (maximal) für einzelne Dimensionen zusammengesetzte Maße entwickeln und abbilden.
- Die Raumordnung kann (mit einem Messkonzept) nicht in fachpolitische Zuständigkeiten eingreifen, sondern „nur“ ihrem Auftrag gemäß als handlungsfeldübergreifender Politikbereich die integrierte Betrachtung von Problemlagen bzw. Herausforderungen ermöglichen.
- Ziel ist es,
 - Regionen ähnlicher Problemlagen bzw. Herausforderungen darzustellen
 - Objektive Kriterien für Herausforderungen anzubieten
 - Diskussionen um die Gleichwertigkeit unter Berücksichtigung der geänderten sozio-ökonomischen Voraussetzungen mit Informationen zu begleiten

Baur, N., 2008: Regionale Ungleichheiten der Arbeitsmarktchancen. Wahrnehmung und Wirklichkeit sozialer Absicherung. zur debatte 7/2008, <https://www.kath-akademie-bayern.de/ausgabe/2008/7.html>.

Bayerischer Landtag (Hrsg.): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/1970

https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK_Lebensverhaeltnis_Abschlussbericht.pdf

Borstel, D., 2016: Die rechte Mobilisierung – eine Gefahr für die Demokratie? Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) Heft 2/2016, S. 163-169.

Kühn, M., 2016: Peripherisierung und Stadt: Städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg. transcript Verlag Bielefeld.

Land, R., 2015: 25 Jahre Deutsche Einheit – Ist das Wirtschafts- und Sozialmodell der vereinigten Bundesrepublik zukunftsfähig? In: Ragnitz, J., G. Heimpold, J. Hölscher, R. Land, Rainer: 25 Jahre Deutsche Einheit: eine Erfolgsgeschichte? Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 95, H. 6, S. 383-388, <http://dx.doi.org/10.1007/s10273-015-1837-4>.

Neu, C., 2006: Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung. APuZ 37/2006, S. 8-15.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Antonia Milbert

Bundesinstitut f. Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Referat I 6 – Stadt-, Umwelt- und Raumbeobachtung

Deichmanns Aue 31-37

53179 Bonn

antonia.milbert@bbr.bund.de

Tel.: 0228-401-2256