

DOI: 10.5771/0342-300X-2022-3-223

# Ungleichheiten der Lebensverhältnisse zwischen Stadt und Land

Wer ans Wohnen denkt, denkt zuerst an seine „vier Wände“. Erst der Schritt vor die Haustür – der Weg zur Arbeit, zum Einkaufen, zur Schule, ins Grüne – macht klar, dass die ganze Umgebung zum Wohnen dazugehört. Damit ist man ohne Umschweife beim Thema der regionalen Lebensverhältnisse. Die politische, wissenschaftliche und gesellschaftliche Auseinandersetzung ist vielfach geprägt durch eine zugespitzte Polarisierung: abgehangene ländliche Regionen, die Probleme bei der Sicherung der Daseinsvorsorge haben, versus Boomtowns mit starker Bevölkerungszunahme und Überlastung der regionalen Wohnungsmärkte. Zu fragen ist allerdings, ob Stadt und Land tatsächlich so weit auseinanderdriften und was die Politik tun kann, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu fördern.

MARKUS ELTGES, ANTONIA MILBERT

---

## 1 Wohnen und gleichwertige Lebensverhältnisse

Wegen zunehmender sozialer Spannungen auf dem Wohnungsmarkt wird (wieder) ein „Grundrecht auf Wohnraum“ (Butterwegge 2021, S.208) gefordert. Wohnen ist Teil der Daseinsvorsorge. Das sprichwörtliche „Dach über dem Kopf“ zählt zu den grundlegenden Bedürfnissen des Menschen. Gerade in Zeiten der Pandemie ist mehr als deutlich geworden, wie sehr auch die Fähigkeit, mit Krisen umzugehen, von den Wohnbedingungen abhängt. Wohnen ohne Balkon oder in zu kleiner Wohnung, ohne Rückzugsräume bei täglicher Anwesenheit aller Haushaltsmitglieder stellte für viele Familien und Lebensgemeinschaften eine echte Herausforderung dar. Unter diesen Bedingungen waren die Kontaktbeschränkungen eine Grenzerfahrung. Wohnen befriedigt nicht allein ein Grundbedürfnis, die Wohnverhältnisse schmälern oder steigern die Lebensqualität allgemein.

Wohnen hört nicht an der eigenen Haustür auf und es wird von vielfältigen subjektiven und objektiven Faktoren geprägt. Die Wohnung ist Teil eines Gebäudes, eines Straßenzuges, eines Quartiers, eines Stadt- oder Ortsteils, einer Stadt oder eines Dorfes, einer Region. Wie und wo jeder und jede wohnt, ist der physische Ausdruck seiner

bzw. ihrer Verortung in der sozialen Gemeinschaft. Wohnen ist gekoppelt an Präferenzen, Bindungen, Möglichkeiten jedes und jeder Einzelnen. Das Wohnen variiert nach den Bedürfnissen in den verschiedenen Lebensphasen und ist abhängig von den Gegebenheiten der Region. Und alle diese Faktoren beeinflussen sich wechselseitig: Die regionalen Lebensbedingungen prägen das Wohnen und die Strategien von Immobilieneigentümern, und die Entscheidungen über den Wohnstandort und über Immobilien-Investitionen prägen wiederum die regionalen Lebensverhältnisse. Die Qualität des Wohnens ist nur im Zusammenhang mit den regionalen Lebensbedingungen angemessen zu erfassen. Da die regionalen Ungleichheiten in der Versorgung mit Wohnraum im Beitrag von Waltersbacher (in diesem Heft) behandelt werden, stehen hier die Bedingungen des Wohnens jenseits der eigenen Haustüre im Mittelpunkt.

Eine Politik zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist gerade angesichts neuer Ungleichgewichte notwendig. Wohnungsknappheit in vielen Städten und Regionen führt zu stetig steigenden Mieten und Bodenpreisen. Mieterhaushalte werden durch die Mietzahlungen immer stärker belastet. In anderen Regionen stehen Wohnungen leer, und Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohneigentum müssen teils massive Wertverluste hinnehmen. Der familiäre Generationenvertrag, wonach die Kinder auf den von den Eltern erworbenen Werten

aufbauen, hat einen räumlichen Split erfahren (BMI 2019, S.12). Während die Kindergeneration von Eltern mit Wohneigentum in den Boomregionen massiv Vermögen aufbauen kann, wird die Kindergeneration von Eltern mit Wohneigentum in entlegenen und schrumpfenden Regionen „kalt enteignet“. Im Fall pflegebedürftiger Eltern sind Kinder sogar doppelt benachteiligt: Neben Wertverlusten haben sie auch noch Pflegekosten zu tragen, die unter „normalen Umständen“ durch den gestiegenen Immobilienwert gedeckt wären.

Welche räumlichen Differenzierungen sind geeignet, um die Ungleichheiten der Lebensverhältnisse beschreiben und analysieren zu können? Hier muss vor Pauschalierungen gewarnt werden. Die Unterscheidung zwischen Stadt und Land ist diffuser geworden: Nicht jede Stadt wächst und nicht jede Region in den ländlichen Räumen schrumpft. Zudem muss die föderale Struktur Deutschlands mit ihren spezifischen Stadt-Land-Ausprägungen beachtet werden. Hinzu kommen noch die Unterschiede zwischen Ost und West, die nicht nur mit den Nachwirkungen des Realsozialismus zu erklären sind, sondern auch mit sehr langfristigen Pfadabhängigkeiten.

## 2 Räumliche Differenzierungen zur Beurteilung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Auf Basis der Stadt-Land-Typisierung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR o. J.) fällt zunächst der – fast spiegelbildliche – Unterschied zwischen den westlichen und östlichen Flächenländern auf. Während in den ersteren annähernd 74 % der Einwohner in städtischen Räumen leben, wohnt in den östlichen Flächenländern mit 72 % ein nahezu gleich hoher Anteil der Bevölkerung in ländlichen Räumen. Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern weisen die stärkste ländliche Prägung auf, gefolgt von Sachsen-Anhalt und Thüringen. Am wenigsten ländlich sind von den westdeutschen Flächenländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen (Tabelle 1).

Ostdeutschland ist siedlungsstrukturell weit mehr durch periphere ländliche Räume geprägt als Westdeutschland. Das dürfte in Teilen die beobachtbaren Ost-

TABELLE 1

### Städtische und ländliche Prägung des Bundes und der Länder

	Bevölkerung zum 31.12.2020 (absolut)	Anteil der Bevölkerung nach städtischem und ländlichem Raum (in Prozent)		Bevölkerungsentwicklung 2010 bis 2020 (in Prozent)		
		Städtische Räume	Ländliche Räume	insgesamt	Städtische Räume	Ländliche Räume
Deutschland	83 155 031	68,2	31,8	3,5	4,9	0,7
Ost	16 163 795	44,7	55,3	1,4	7,7	-3,1
Flächenländer Ost (ohne Berlin)	12 499 707	28,5	71,5	-1,2	4,2	-3,1
Berlin	3 664 088	100,0	0,0	11,3	11,3	
Brandenburg	2 531 071	7,2	92,8	2,8	17,0	1,8
Mecklenburg-Vorp.	1 610 774	13,0	87,0	-0,3	4,3	-1,0
Sachsen	4 056 941	50,3	49,7	-0,3	4,4	-4,7
Sachsen-Anhalt	2 180 684	21,7	78,3	-5,2	3,4	-7,3
Thüringen	2 120 237	31,2	68,8	-3,5	0,8	-5,3
West	66 991 236	73,8	26,2	4,1	4,5	2,8
Flächenländer West (ohne Bremen und Hamburg)	64 458 628	72,8	27,2	4,0	4,4	2,8
Baden-Württemberg	11 103 043	87,3	12,7	5,8	6,0	4,3
Bayern	13 140 183	47,1	52,9	6,0	8,4	4,0
Bremen	680 130	100,0	0,0	4,3	4,3	
Hamburg	1 852 478	100,0	0,0	8,4	8,4	
Hessen	6 293 154	82,0	18,0	5,4	6,7	-0,2
Niedersachsen	8 003 421	44,1	55,9	2,8	3,4	2,3
Nordrhein-Westfalen	17 925 570	97,8	2,2	2,1	2,2	-3,6
Rheinland-Pfalz	4 098 391	68,9	31,1	2,6	3,6	0,4
Saarland	983 991	100,0	0,0	-1,9	-1,9	
Schleswig-Holstein	2 910 875	35,2	64,8	3,9	5,4	3,2

Anmerkung: Bevölkerungszahl 2010 wurde um den Zensusknick 2011 bereinigt

Quelle: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, Laufende Raumbearbeitung des BBSR, BBSR Bonn 2021

West-Unterschiede heute stärker begründen als die Nachwirkungen des Transformationsprozesses in Ostdeutschland, der eben nicht alle historischen Pfadabhängigkeiten aufgelöst hat.

Betrachtet man die Bevölkerungsdynamiken ländlicher und städtischer Räume in Ost und West, so scheint sich in beiden Fällen zunächst ein traditionelles Bild zu bestätigen: Die Städte wachsen sehr viel dynamischer als die ländlichen Regionen. Die städtischen Räume<sup>1</sup> in Westdeutschland (mit Ausnahme des Saarlandes) konnten zwischen 2010 und 2020 in der Summe Bevölkerungsgewinne (+4,5 %) verzeichnen. Auch die ländlichen Räume (mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens) haben hier in der Summe Bevölkerung gewonnen, wenn auch weniger deutlich (+2,8 %). Von Schrumpfung betroffen sind Landkreise in Nordrhein-Westfalen, Südniedersachsen, Saarland und angrenzend Rheinland-Pfalz sowie im Nordosten Bayerns (Abbildung 1). In Ostdeutschland sind die Konzentrationsprozesse auf die großen Städte mit herausragenden wirtschaftlichen Potenzialen noch ausgeprägter als im Westen. Hier gewannen die Städte zwischen 2010 und 2020 in der Summe 7,7 % Bevölkerung hinzu, während die ländlichen Räume 3,1 % verloren. Die ländlichen Kreise in den Neuen Bundesländern haben in der Summe Einwohner verloren, am stärksten in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Ausnahme ist Brandenburg, wo der ländliche Raum insgesamt gewonnen hat, und zwar hauptsächlich durch die überdurchschnittliche Dynamik der Umlandkreise Berlins, die von ihrer Nähe zur Hauptstadt profitieren konnten.

Die Spanne der relativen Bevölkerungsentwicklung der 401 Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland zwischen 2010 und 2020 reicht von +18 % in der Stadt Leipzig bis fast -11 % im Kreis Mansfeld-Südharz. Diese Zahlen scheinen die Vorstellung gegensätzlicher Entwicklungen in Stadt und Land zu bestätigen: wachsende Städte versus schrumpfende ländliche Regionen. Aber die Entwicklungen verlaufen nicht immer entlang der Stadt-Land-Dichotomie. Es gibt wachsende ländliche Kreise und schrumpfende Städte. 24 ländliche Kreise hatten von 2010 bis 2020 in jedem Jahr einen Zuwachs an Bevölkerung. Die Bevölkerungsgewinne der ländlichen Räume in Bayern und Baden-Württemberg lagen über dem Bundesdurchschnitt. Innerhalb der ländlichen Räume muss deshalb zwischen den eher zentrumsnahen und den peripheren ländlichen Kreisen unterschieden werden. Während Erstere von den Wachstumsprozessen der großen Städte profitieren können, ist für Letztere neben ihren Strukturchwächen auch die periphere Lage Ursache für ihre geringeren Entwicklungschancen.

ABBILDUNG 1

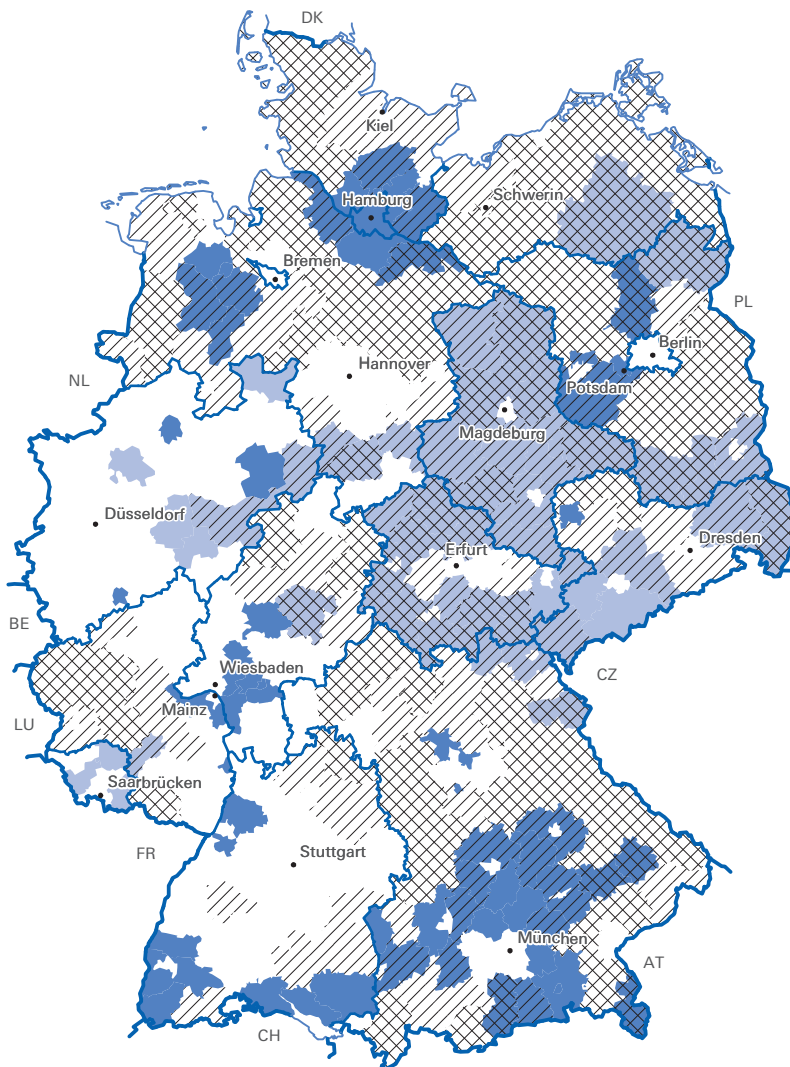
Landkarte der anhaltenden Bevölkerungsgewinne und -verluste, 2010–2020<sup>A</sup>

Kreise, die jedes Jahr Bevölkerung

- gewonnen
- verloren haben

Siedlungsstruktureller Kreistyp / ländliche Kreise 2019

- ▨ Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen
- ⊠ Dünn besiedelte ländliche Kreise



A 2015 wird als Ausnahmejahr der Flüchtlingszuwanderung nicht berücksichtigt  
Anmerkung: Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2019 ©BKG/GeoBasis-DE

Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR, Bonn 2021; Bearbeitung: A. Milbert

WSI Mitteilungen

Einer Differenzierung bedürfen auch die städtischen Kreise. Nur ein Drittel aller Großstädte hatte jährliche Bevölkerungszuwächse. Von den insgesamt 54 Kreisen mit jährlichen Bevölkerungsverlusten sind zehn als eher

1 Auf der Ebene der Kreise werden alle kreisfreien Großstädte ab 100 000 Einwohner kurz als „Städte“ bezeichnet. Der „städtische Raum“ bezieht dagegen auch die (Um-)Landkreise mit ein, die wegen ihres hohen Bevölkerungsanteils

in Groß- und Mittelstädten und ihrer hohen Verdichtung eher als städtisch strukturiert zu bezeichnen sind. Wenn im Folgenden von Großstädten gesprochen wird, so sind stets die kreisfreien Großstädte gemeint.

städtisch geprägt zu klassifizieren, da sie dichter besiedelt sind und ein hoher Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten lebt. Die beiden Pole der Bevölkerungsentwicklung sind weder auf der Stadt-Land-Achse noch in Ost oder West eindeutig zu verorten. Für die Mehrheit aller Kreise ist eine wechselvolle Bevölkerungsdynamik zwischen Wachstum, Stagnation und Schrumpfen charakteristisch. Ländliche Räume per se als Verlusträume zu klassifizieren, geht an der Realität ebenso vorbei wie die Vorstellung, Städte seien per se die Gewinner. Deshalb wird im Folgenden die Frage nach räumlichen Erscheinungsformen ungleicher Lebensverhältnisse auf dreifache Art operationalisiert:

- erstens nach der Trennlinie zwischen West und Ost, eine Unterscheidung, die nicht nur in den aus der jüngeren Geschichte Deutschlands resultierenden Entwicklungen begründet ist;
- zweitens nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR (BBSR o.J.). Diese Typologie folgt der klassischen Unterscheidung von Stadt und Land nach den Kriterien Dichte der Bevölkerung und Anteil der groß- und mittelstädtischen Bevölkerung für die Kreise;
- drittens nach Demografietypus. Die Unterscheidungen West–Ost und Stadt–Land erfassen – wie oben dargelegt – räumlich vermittelte Ungleichheiten nur ungenau. Deshalb wird hier noch ein dritter Zugang über drei Demografietypen gewählt: Kreise mit anhaltenden Bevölkerungsgewinnen, solche mit anhaltenden Bevölkerungsverlusten und solche mit uneinheitlicher Bevölkerungsentwicklung. Dahinter steht die Annahme, dass Bevölkerungsgewinne respektive -verluste einer Region sowohl ein Indikator als auch eine Ursache für bessere oder schlechtere Lebensbedingungen sind („Abstimmung mit den Füßen“).

### 3 Dimensionen ungleicher Lebensbedingungen

Die im Folgenden zur Beschreibung ungleicher Lebensverhältnisse verwendeten Indikatoren sind dem Deutschlandatlas (BMI 2021) entnommen. Er kann als ein politischer, wissenschaftlich unterstützter Kanon von Indikatoren zur Messung gleichwertiger Lebensbedingungen verstanden werden. In neun Teilbereichen veranschau-

lichen Karten, wo und wie wir leben, arbeiten, wohnen, lernen, uns versorgen, bewegen und vernetzen sowie für unsere Gesundheit und Sicherheit gesorgt wird. Der Deutschlandatlas umfasst damit auch die oben dargelegten Faktoren der Wohnstandortwahl und des Wohnumfeldes. Zusätzliche Indikatoren zu Alter, Einkommen und Bildung – im Deutschlandatlas u. a. im Teilbereich „Wer wir sind“ – dienen dazu, bei der Beschreibung ungleicher Lebensverhältnisse die sozialen Fähigkeiten und ökonomischen Möglichkeiten verschiedener sozialer Gruppen, mit diesen Bedingungen umzugehen, wenigstens näherungsweise zu berücksichtigen (Bojarra-Becker et al. 2016, S.7).<sup>2</sup>

Der nach statistisch-methodischen Aspekten verdichtete Indikatorenansatz ist *Tabelle 2* zu entnehmen. Die Tabelle enthält bezogen auf jeden Indikator neben dem arithmetischen Mittelwert und dem Variationskoeffizienten auch die arithmetischen Mittelwerte für das unterste und oberste Fünftel aller Kreise, da dieses Maß für die Spanne zwischen Gewinnern und Verlierern weniger von Extremen beeinflusst wird als das Minimum und Maximum der Wertereihe.

Die Bevölkerungsentwicklung und deren Komponenten zählen zu den zentralen Dimensionen zur Beschreibung ungleicher Lebensbedingungen. Die „Abstimmung mit den Füßen“ ist einer der treffendsten Indikatoren dafür, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen mit den regionalen Lebensbedingungen nicht zufrieden sind, eine andere Lebensumgebung wünschen, an Lebensphasen orientiert neue Chancen suchen und daher ihre Heimat verlassen. Es wandern vor allem die Jüngeren und die Aufstiegs- und Bildungsorientierten. So gewinnen die Zuwanderungsregionen an Humankapital, was sich nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch und sozial durch eine größere Beteiligung an und Lust auf Mitgestaltung positiv auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Region auswirken kann.

Infolge der durch Wanderung verschobenen Verhältnisse zwischen den Altersgruppen kann auch der natürliche Saldo, also die Differenz aus Geburten und Sterbefällen, in den attraktiven Regionen im Saldo sinken oder gar positiv werden. Die Wachstumsdynamik kann jedoch auch negative Prozesse in Gang setzen, indem sich die hohe Attraktivität in hohen Preissteigerungen insbesondere in den Boden- und Immobilienmärkten niederschlagen, was wiederum Verdrängungsprozesse auslösen kann.

Dagegen stellen dauerhafte Bevölkerungsverluste eine Region ebenso vor große Herausforderungen. Lebensleis-

2 Vermehrt wird für die Messung gleichwertiger Lebensverhältnisse gefordert, sog. Outcome-Indikatoren zu verwenden (Bojarra-Becker et al. 2016; Stielike 2018; Volkmann 2018). Die tatsächlichen Wirkungszusammenhänge zwischen Input (eingesetzte Ressourcen), Output (messbare Leistungen) und Outcome (Bruttowirkung, Resultat) sind auf der Makroebene schwer zu erfassen (vgl. Mäding

2018; Kehl et al. 2012) oder werden in Frage gestellt, da sie sich ggf. zu einseitig auf Markterfordernisse und nicht auf den Menschen beziehen (ausführlich im Bereich der Berufsbildung vgl. Windelband et al. 2014). Input-orientierte Indikatorenansätze sollten daher zumindest Informationen zur Soziostruktur der Bevölkerung einbeziehen.

TABELLE 2

### Mittelwerte und Variationskoeffizienten der Indikatoren zur Beschreibung ungleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland

Indikator	Kreise insgesamt			Mittelwert der		
	Mittelwert	Standardabweichung	Variationskoeffizient <sup>A</sup>	untersten 20%	obersten 20%	
Komponenten der demografischen Entwicklung	Bevölkerungsentwicklung 2010–2020 [%]	3,8	5,1	134,7	–5,0	9,2
	Natürlicher Saldo, kumuliert 2010–2020 [je 1000 Einwohner]	–20,3	26,6		–65,4	5,4
	Wanderungssaldo, kumuliert 2010–2020 [je 1000 Einwohner]	59,3	31,4	53,0	9,3	98,7
	Bevölkerungsdichte 2020 [Einwohner je km <sup>2</sup> ]	232,6	408,9	175,8	80,8	1740,3
	Veränderung der Bevölkerungsdichte 2020 gegenüber 2000 [Einwohner je km <sup>2</sup> ]	4,6	50,7		–46,9	139,4
Alters- und Sozialstruktur der Bevölkerung	Durchschnittsalter 2019 [Jahre]	43,5	2,3	5,3	41,3	48,0
	Veränderung des Durchschnittsalters 2019 gegenüber 2009 [Jahre]	1,7	1,5	90,3	0,1	4,1
	Verfügbares Einkommen der Privathaushalte 2018 [Euro je Einwohner]	22 887,1	2 806,8	12,3	19 390,5	26 302,6
Entwicklung der Arbeitsplätze	Anteil Personen in Bedarfsgemeinschaften 2019 [%]	6,9	3,7	53,4	2,2	11,5
	Anteil Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss 2019 [%]	6,7	2,1	31,7	3,9	10,5
	Anteil Vollzeitäquivalente an den Erwerbstätigen 2018 [%]	84,8	2,4	2,8	81,4	88,2
Wohnen und Daseinsvorsorge	Entwicklung der Vollzeitäquivalente Erwerbstätige 2008–2018 [%]	9,1	6,6	72,4	–1,9	16,9
	Anteil ausschließlich Geringfügig Beschäftigter am Arbeitsort 2018 [%]	10,9	2,6	24,1	7,4	14,6
	Unterbeschäftigungsquote 2019 [%]	7,1	3,1	43,7	3,2	11,5
	Durchschnittliche Pendeldistanz der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort 2019 [km]	16,9	3,8	22,6	13,0	23,2
	Wohnfläche je Einwohner [m <sup>2</sup> ]	44,9	7,0	15,7	34,1	53,8
Wohnen und Daseinsvorsorge	Durchschnittliche Angebots- und Wiedervermietungsmiete 2019 [Euro je m <sup>2</sup> ]	8,4	2,6	31,0	5,3	10,8
	Anteil Einwohner, die weder Hausarzt, Apotheke noch Supermarkt/Discounter in fußläufiger Entfernung (1 km) erreichen können [%]	29,4	11,1	37,9	3,0	41,4
	Mittlere Pkw-Fahrzeit zum nächsten Krankenhaus mit Grundversorgung 2016 [Minuten]	14,9	2,9	19,5	8,3	18,1
	Mittlere Pkw-Fahrzeit zum nächsten Krankenhaus mit Schwerpunkt-/Maximalversorgung 2016 [Minuten]	32,8	12,9	39,4	12,7	51,2
	Durchschnittliche Flugzeit durch Luftrettung während des Tages 2016 [Minuten]	7,1	2,7	37,8	2,5	10,8
	Mittlere Pkw-Fahrzeit von der nächsten Polizeidienststelle 2014 [Minuten]	8,5	2,4	28,3	4,5	11,5
	Anteil Bevölkerung mit akzeptabler Erreichbarkeit des öffentlichen Verkehrs 2020 [%] <sup>B</sup>	83,3	12,9	15,5	29,4	100,0
	Anteil Haushalte mit Breitband-Internetanschluss von mindestens 100 Mbit/s 2020 [%]	85,3	11,8	13,9	63,2	97,2
	Anteil Haushalte mit Breitband-Internetanschluss von mindestens 1000 Mbit/s 2020 [%]	54,3	27,3	50,2	7,4	86,5
	Anteil betreute Kinder 6 bis unter 11 Jahre 2019 [%]	23,4	21,8	92,9	9,1	61,9

A Variationskoeffizient = Anteil der Standardabweichung am Mittelwert in %; bei negativen Mittelwerten oder Mittelwerten sehr nahe Null nicht aussagefähig und daher hier nicht angegeben.

Hätten alle Regionen den gleichen Indikatorwert, wäre der Variationskoeffizient 0. Je höher der Wert, desto ungleicher sind die Regionen

B Akzeptable Erreichbarkeit: definiert als max. Distanz von 600m Luftlinie (bei Bahnhöfen 1200m) bis zu einer Haltestelle mit mindestens 20 Abfahrten pro Tag

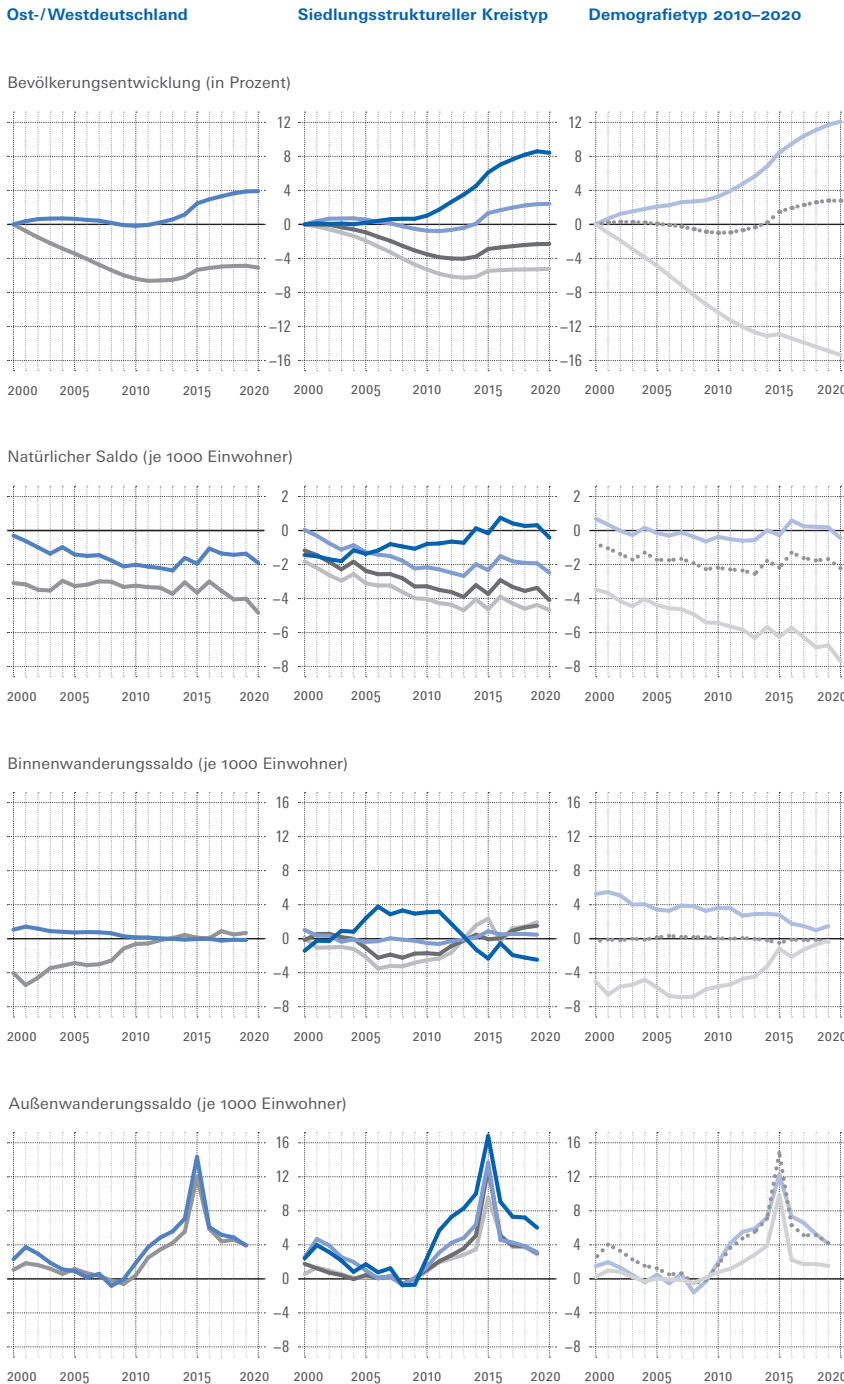
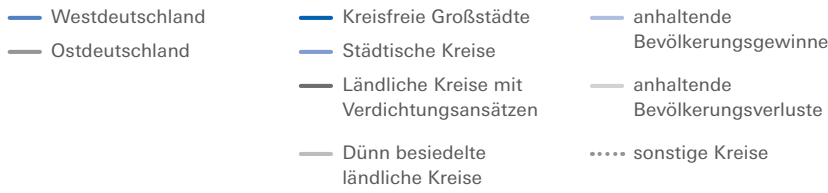
WSI Mitteilungen

Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, BBSR Bonn 2021

ABBILDUNG 2

Bevölkerungsentwicklung, 2000–2020

Angaben in Prozent und je 1000 Einwohner



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung und Wanderungstatistik des Bundes und der Länder; Laufende Raumbearbeitung des BBSR, Bonn 2021

WSI Mitteilungen

tungen, v. a. wenn sie sich in Immobilien manifestieren, verlieren an Wert. Weniger Menschen, sinkende Kaufkraft und sinkende Steuereinnahmen senken die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, was wiederum zum Rückzug privater Anbieter führen kann, und erschweren die Finanzierung notwendiger öffentlicher Investitionen. Wegen der geringeren Auslastung wird es auch relativ immer teurer, die sozialen und technischen Infrastrukturen aufrecht zu erhalten. Zudem werden die Partizipationsmöglichkeiten der immobilen Bevölkerungsgruppen eingeschränkt (vgl. u. a. Fuchs et al. 2009; Kersten 2009; Miosga 2015). So drohen Teufelskreiseffekte: Die Menschen wandern fort, weil ihnen die Lebensbedingungen in der Region nicht ausreichen, und ihre Abwanderung macht es der Region noch schwerer, etwas daran zu ändern. Je mehr sich die Komponenten der demografischen Entwicklung verstärken, desto stärker ist die Abwärts- oder Aufwärtsspirale. Die Wirtschaftsstruktur befördert Zu- oder Abwanderung, wodurch wiederum die natürliche Bevölkerungsentwicklung entscheidend beeinflusst wird. Durch beide demografischen Prozesse wird die Alterung der Bevölkerung in den Regionen beschleunigt oder abgebremst (Milbert 2017, S. 82). Wo sie beschleunigt wird, sinkt tendenziell die Fähigkeit, kollektive Interessen zu formulieren und umzusetzen, um damit die eigenen Lebensverhältnisse und die der Region zu verbessern (Beetz 2008, S. 11).

Nachfolgend werden die Ungleichheiten in den Lebensverhältnissen anhand der in *Tabelle 2* beschriebenen Indikatoren detailliert diskutiert. Dabei werden die oben entwickelten drei Raumtypologien zugrunde gelegt: Ost/West, siedlungsstrukturelle Kreistypen sowie die Unterscheidung nach Demografietypus.

3.1 Demografische Entwicklungsunterschiede

Die Schere zwischen Ost- und Westdeutschland hat sich bis 2010 vergrößert, danach bleibt der Unterschied nahezu konstant (*Abbildung 2*). Seit 2010 wuchsen die ostdeutschen Großstädte zum Teil sogar stärker als vergleichbare westdeutsche. Schrumpfung erreicht vermehrt westdeutsche Kreise und zeichnet sich hier teils so stark ab, wie es vorher nur in Ostdeutschland der Fall war. Bei jenen Kreisen, die anhaltend Bevölkerung verlieren, besteht in jedem Fall Handlungsbedarf.

Die Binnenwanderungsbilanz zwischen Ost- und Westdeutschland ist in jüngerer Zeit nahezu ausgeglichen, und auch bei den Demografietypen verringert sich die Bedeutung von Binnenwanderungsgewinnen und -verlusten. So sind es in der Summe der natürliche Saldo und die Verteilung der Außenwanderungsgewinne, die eine Vergrößerung der demografischen Schere innerhalb Ost- und Westdeutschlands anheizen.

Legt man die siedlungsstrukturellen Kreistypen zugrunde, so zeigt sich ein deutlicher Gegensatz zwischen Stadt und Land. Vor allem die Großstädte verzeichneten

seit 2010 hohe Bevölkerungsgewinne, während ländliche Kreise im Durchschnitt seit 2000 Bevölkerung verloren haben. Innerhalb der ländlichen Räume treffen die Bevölkerungsverluste dünn besiedelte ländliche Kreise am stärksten (*Abbildung 2*).

Abwanderung vor allem junger Menschen in die Städte ist ein seit Jahrhunderten zu beobachtender Prozess. Solange die Bevölkerung in ländlichen Räumen durch hohe Geburtenraten stärker wuchs, blieb die Bevölkerungszahl gleichwohl stabil. Der Wegzug der überzähligen Arbeitskräfte in die Städte war sogar willkommen (Beetz 2016, S. 111). Heute ist in erster Linie der dauerhaft hohe Sterbeüberschuss für die Bevölkerungsverluste ländlicher Regionen verantwortlich. Vor allem in den östlichen ländlichen Kreisen wurde die negative Bilanz durch die Abwanderung vieler junger Menschen nach der deutschen Einheit verstärkt. Die steigenden Gewinne aus der Außenwanderung seit 2010 und aus der Binnenwanderung seit 2014 gleichen den anhaltend negativen natürlichen Saldo nicht aus.

Ganz gegensätzlich verlief die Entwicklung in den Großstädten. Eine hohe Zuwanderung aus dem Ausland, die nur für kurze Zeit 2008/09 in der Phase der Finanz- und Wirtschaftskrise unterbrochen wurde, und im Zeitraum 2005–2012 auch eine Zuwanderung aus dem Inland bedeuteten für die Großstädte einen Zugewinn vor allem jüngerer Menschen. Denn sowohl in der Binnen- als auch in der Außenwanderung ziehen vor allem jüngere Menschen in die Städte. Mit dem Zuzug dieser Gruppe verändert sich die Altersstruktur. Weil die hinsichtlich der Geburtenzahlen wichtigen jüngeren Frauenjahrgänge durch Zuwanderungen (vgl. Bucher/Schlömer 2006, S. 24; Maretzke/Weiß 2009, S. 39) in den Städten überproportional anstiegen, verringerte sich in den Großstädten der Sterbeüberschuss und kehrte sich seit 2015 sogar in einen Geburtenüberschuss um.

### 3.2 Alters- und Sozialstruktur

Die Alterung der Bevölkerung in den Regionen wird meist im Hinblick auf den Anpassungsbedarf der Infrastrukturen diskutiert (Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen, Unterstützungsbedarf und Unterstützungspotenzial, Barrierefreiheit etc.) (vgl. BBSR 2017; Eberlein/Klein-Hitpaß 2012; Winkel 2006). Je schneller der Alterungsprozess in den Regionen verläuft, desto dringlicher wird es, bestehende Infrastrukturen um- oder aufzurüsten. Das ist in den Kreisen mit anhaltenden Bevölkerungsverlusten der Fall. Hier ist die Bevölkerung mit im Durchschnitt 47,5 Jahren die älteste und um fast fünf Jahre älter als in den anhaltend wachsenden Kreisen. Dort hat sich die Alterung zwischen 2009 und 2019, die bundesweit um 1,7 Jahre vorangeschritten ist, kaum bemerkbar gemacht, während sie in anhaltend schrumpfenden Kreisen mit 3,7 Jahren am stärksten war (*Tabelle 3*).

Mehr als vom Alter hängt der Zugang zu gesellschaftlich hoch bewerteten Gütern wie Gesundheit, Bildung und

Kultur (Bayerischer Landtag 2017, S. 20) vom Einkommen ab. Die verfügbaren Einkommen sind in den anhaltend schrumpfenden Kreisen mit durchschnittlich 20 900 € pro Einwohner bundesweit am niedrigsten. Hier sind die Unterscheidungen nach Ost und West sowie den siedlungsstrukturellen Kreistypen und damit nach der klassischen Stadt-Land-Dichotomie besonders irreführend. Denn die Kreise mit sehr geringen verfügbaren Einkommen finden sich sowohl im Ruhrgebiet – und damit in einer hoch urbanisierten Region des Westens – als auch in zahlreichen ländlichen Regionen Ostdeutschlands. Dabei ist zu bedenken, dass die Unterschiede in den verfügbaren Einkommen über alle Kreise hinweg durch die öffentlichen Transferzahlungen gemildert werden. Die Anteile der Unterbeschäftigten und der Personen in Bedarfsgemeinschaften variieren stärker zwischen den Regionen.

Transfereinkommen sind in Großstädten in der Regel häufiger anzutreffen als in ländlichen Kreisen, dies ist ein Hinweis auf die schärfere soziale Polarisierung in großen Städten. In den von dauerhaften Bevölkerungsverlusten betroffenen Kreisen verschiebt sich dagegen das Gesamtniveau in Richtung auf niedrigere Einkommen und mehr Armut. Die Armutsquote<sup>3</sup> ist hier im Schnitt um drei Prozentpunkte höher als in wachsenden Kreisen, um zwei Punkte höher als in ländlichen Kreisen und um einen Punkt höher als in Großstädten.

Nicht nur die Altersstruktur und die Einkommensverhältnisse können dazu beitragen, regionale soziale Ungleichheiten zu verfestigen, auch das Bildungsniveau kann dabei wirksam werden. Die steigende Bedeutung von höherer Schul- und Berufsbildung geht einher mit einem Umzug eines Teils der jungen Menschen zwischen 18 und 24 Jahren vom Land in die städtischen Zentren, den Standorten der höheren Bildungseinrichtungen. Statt die Bildungsinfrastruktur in den dünn besiedelten, strukturschwachen Regionen zu stärken, wurden dort seit 2008 überproportional Grund- und berufsbildende Schulen geschlossen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020, S. 51). Fehlende Berufsschulen erschweren für die Jugendlichen den Übergang von der Schule in die Berufsausbildung. Der zusätzliche Aufwand, weiter entfernt liegende Berufsschulen aufzusuchen, reduziert die Motivation, eine berufliche Ausbildung in der Region aufzunehmen. Mangelnde Nachfrage seitens potenzieller Auszubildender verringert die Neigung der Betriebe, Ausbildungsplätze anzubieten. So kommt in den Abwanderungsgebiete-

3 Armut wird hier gemessen an der Armutsgefährdungsquote. Sie ist definiert als der Anteil von Personen in Haushalten, deren Nettoäquivalenzeinkommen gemäß OECD-Skala weniger als 60 % des Medianeinkommens beträgt. Die Armutsgefährdungsquote wird jährlich im Mikrozensus ermittelt und auf den Anpassungsschichten/Raumordnungsregionen ausgewiesen. Da keine Kreisdaten vorliegen, wurde die Armutsgefährdungsquote nicht in die Tabellen aufgenommen.

TABELLE 3

Indikatormittelwerte für Landesteile, siedlungsstrukturelle Kreistypen und Demografietypen 2010–2020

Indikator	Bund	Landesteil		Siedlungsstruktureller Kreistyp				Demografietypen 2010–2020			
	insgesamt	West	Ost	Kreisfreie Großstädte	Städtische Kreise	Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen	Dünn besiedelte ländliche Kreise	anhaltende Bevölkerungsgewinne	sonstige Kreise	anhaltende Bevölkerungsverluste	
Komponenten der demografischen Entwicklung	Bevölkerungsentwicklung 2010–2020 [%]	3,8	4,2	2,1	7,5	3,3	1,5	0,3	8,6	4,0	-5,5
	Natürlicher Saldo, kumuliert 2010–2020 [je 1000 Einwohner]	-20,3	-17,0	-34,3	0,0	-21,1	-34,2	-42,9	-0,8	-19,4	-60,4
	Wanderungssaldo, kumuliert 2010–2020 [je 1000 Einwohner]	59,3	59,7	57,8	76,3	55,0	50,2	47,3	88,1	60,0	5,7
	Bevölkerungsdichte 2020 [Einwohner je km <sup>2</sup> ]	232,6	269,4	148,4	2000,6	319,1	139,2	86,1	286,4	257,4	115,5
	Veränderung der Bevölkerungsdichte 2020 gegenüber 2000 [Einwohner je km <sup>2</sup> ]	4,6	10,1	-7,9	155,5	7,5	-3,3	-4,8	30,9	7,0	-21,0
Alters- und Sozialstruktur der Bevölkerung	Durchschnittsalter 2019 [Jahre]	43,5	42,9	45,7	41,6	43,5	44,8	45,7	41,9	43,3	47,5
	Veränderung des Durchschnittsalters 2019 gegenüber 2009 [Jahre]	1,7	1,5	2,5	-0,1	2,0	2,6	3,2	1,0	1,5	3,7
Entwicklung der Arbeitsplätze	Verfügbares Einkommen der Privathaushalte 2018 [Euro je Einwohner]	22 887,1	23 535,6	20 226,6	22 439,0	23 887,7	22 447,9	21 629,8	24 090,9	22 865,2	20 989,3
	Anteil Personen in Bedarfsgemeinschaften 2019 [%]	6,9	6,4	8,8	10,5	5,5	5,0	5,4	5,7	7,2	7,1
	Anteil Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss 2019 [%]	6,7	6,2	9,0	7,4	5,8	7,3	7,2	6,0	6,7	8,4
Wohnen und Daseinsvorsorge	Anteil Vollzeitäquivalente an den Erwerbstätigen 2018 [%]	84,8	84,1	88,1	85,6	83,8	85,0	85,6	85,1	84,5	86,5
	Entwicklung der Vollzeitäquivalente Erwerbstätige 2008–2018 [%]	9,1	9,6	6,6	11,2	9,2	7,5	6,1	13,0	9,2	0,1
	Anteil ausschließlich Geringfügig Beschäftigter am Arbeitsplatz 2018 [%]	10,9	11,6	7,6	9,1	12,2	11,2	10,3	10,7	11,1	9,5
	Unterbeschäftigungsquote 2019 [%]	7,1	6,6	9,1	9,7	5,9	5,8	6,5	5,8	7,2	8,1
	Durchschnittliche Pendeldistanz der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort 2019 [km]	16,9	17,0	16,5	13,0	17,6	19,0	20,2	17,4	16,6	18,1
Wohnen und Daseinsvorsorge	Wohnfläche je Einwohner [m <sup>2</sup> ]	44,9	46,1	39,7	40,0	46,7	47,1	47,2	44,7	45,2	43,0
	Durchschnittliche Angebots- und Wiedervermietungsmiete 2019 [Euro je m <sup>2</sup> ]	8,4	8,6	7,4	10,2	8,3	7,0	6,6	10,0	8,4	5,5
	Anteil Einwohner, die weder Hausarzt, Apotheke noch Supermarkt/Discounter in fußläufiger Entfernung (1 km) erreichen können [%]	29,4	28,3	31,9	3,4	20,8	31,7	36,0	25,5	29,6	31,4
	Mittlere Pkw-Fahrzeit zum nächsten Krankenhaus mit Grundversorgung 2016 [Minuten]	14,9	14,3	16,2	9,3	13,1	14,8	16,6	14,3	14,7	15,9
	Mittlere Pkw-Fahrzeit zum nächsten Krankenhaus mit Schwerpunkt-/Maximalversorgung 2016 [Minuten]	32,8	32,1	34,3	18,7	27,5	33,0	37,5	31,5	32,6	34,2
	Durchschnittliche Flugzeit durch Luftrettung während des Tages 2016 [Minuten]	7,1	7,1	7,3	3,8	6,0	7,8	7,8	6,5	7,1	7,8
	Mittlere Pkw-Fahrzeit von der nächsten Polizeidienststelle 2014 [Minuten]	8,5	7,9	9,8	5,3	7,0	8,5	9,8	8,1	8,2	9,5
	Anteil Bevölkerung mit akzeptabler Erreichbarkeit des öffentlichen Verkehrs 2020 [%] <sup>A</sup>	83,3	83,2	83,7	99,4	92,0	82,6	76,3	83,2	82,8	85,0
	Anteil Haushalte mit Breitband-Internetanschluss von mindestens 100 Mbit/s 2020 [%]	85,3	86,6	79,8	96,3	85,1	76,7	73,6	88,7	86,0	74,5
	Anteil Haushalte mit Breitband-Internetanschluss von mindestens 1000 Mbit/s 2020 [%]	54,3	57,0	43,4	82,1	50,6	36,0	29,9	62,7	56,2	26,5
Anteil betreute Kinder 6 bis unter 11 Jahre 2019 [%]	23,4	16,2	53,2	23,2	15,9	31,8	33,8	23,4	20,7	42,9	

A Akzeptable Erreichbarkeit: definiert als max. Distanz von 600 m Luftlinie (bei Bahnhöfen 1200 m) bis zu einer Haltestelle mit mind. 20 Abfahrten pro Tag

Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, BBSR Bonn 2021

ten zum *brain drain* Bildungsorientierter ein relativ hoher Anteil von jungen Menschen hinzu, die die Schule ohne Hauptschulabschluss verlassen. In Westdeutschland beträgt die Differenz in den Schulabbruchquoten zwischen kontinuierlich wachsenden (5,8 %) und kontinuierlich schrumpfenden Regionen (6,7 %) nur 0,7 Prozentpunkte, in Ostdeutschland dagegen liegt sie bei 1,4 Punkten (8,1 % in den wachsenden, 9,5 % in den schrumpfenden Regionen). Man könnte von einer intergenerationellen „Vererbung“ der sozialen Verhältnisse und wahrgenommenen Perspektivlosigkeit sprechen.

### 3.3 Entwicklung von Arbeitsplätzen

Der Befund einer älter werdenden Bevölkerung mit einem geringen Anteil gut ausgebildeter junger Menschen weist einerseits auf Probleme des Arbeitsmarkts hin und führt andererseits zu einer weiteren Verschlechterung der Arbeitsmarktlage, sofern nicht andere Standortfaktoren dem entgegenwirken (Büttner 2006, S. 61). Sowohl das Durchschnittsalter als auch der Anteil der Schulabgänger ohne Schulabschluss korrelieren negativ mit der Entwicklung der Arbeitsplätze. Diese Zusammenhänge lassen sich auch an der Entwicklung des Arbeitsmarkts ablesen. Zwischen 2008 und 2018 nahm die Zahl der vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen bundesweit um rund 9 % zu und auch in ländlichen Kreisen stieg sie im Durchschnitt um 6 % bis 7,5 %, hingegen stagnierte die Zahl vollzeitadäquater Arbeitsplätze in Kreisen mit anhaltenden Bevölkerungsverlusten. Auch die Unterbeschäftigungsquote ist in diesen Regionen mit 8,1 % höher als in anderen Kreistypen. Die wirtschaftliche Entwicklung kann in diesen Regionen nicht dem bundesweiten Trend folgen. Im Gegensatz dazu stiegen die Vollzeitäquivalente der Erwerbstätigen in Kreisen mit wachsenden Bevölkerungszahlen mit rund 14 % überproportional. Hier vergrößert sich die Kluft zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen, eine Entwicklung, die sich in dieser Stärke zwischen Stadt und Land nicht in der Bevölkerungsdynamik widerspiegelt.

Die Veränderung des Durchschnittsalters 2009–2019 und der Zahl der Vollzeitäquivalente 2008–2018 weisen ähnlich hohe regionale Unterschiede mit vergleichbar großen Variationskoeffizienten von 88 % bzw. 73 % auf. Fehlen die Fachkräfte und der Nachwuchs in einer obendrein immer älter werdenden Bevölkerung, dann verschlechtert sich auch das Entwicklungspotenzial der ansässigen Betriebe. Die als schlechter wahrgenommenen beruflichen Perspektiven in den Abwanderungsgebieten wiederum können für junge Menschen ein Motiv sein, die Schulbildung vorzeitig abzubrechen. Die Negativspirale gewinnt doppelt an Dynamik.

Die Differenzen zwischen Stadt und Land und zwischen den Demografietyphen erklären allerdings nicht die Unterschiede in der Vollzeiterwerbsquote, der Unterbeschäftigung, bei den verfügbaren Einkommen und der

Schulabbrecherquote zwischen Ost und West. Hier wirken strukturelle Benachteiligungen in Ostdeutschland fort. Zwar orientieren sich in der DDR sozialisierte männliche und weibliche Erwerbstätige stärker an einem Vollzeit-arbeitsplatz, aber u. a. wegen geringerer Tarifbindung der ostdeutschen Betriebe, dem geringeren Anteil gut zahlender Großbetriebe und von Betrieben des verarbeitenden Gewerbes verharret das ostdeutsche Einkommensniveau 15 % unterhalb des Westdurchschnitts (vgl. auch BMWi 2020, S. 156). In Ostdeutschland ist das verfügbare Einkommen der Privathaushalte immer noch geringer und die Unterbeschäftigungsquote höher als in Westdeutschland, auch wenn die Unterschiede aktuell weniger ausgeprägt sind als noch vor zehn Jahren.

### 3.4 Wohnen und Daseinsvorsorge

Die regionalen Unterschiede im Wohn- und Immobilienmarkt werden ausführlich von Waltersbacher (in diesem Heft) beschrieben. Die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf ist in ländlichen Räumen höher und die Miet- und Wohnkosten sind niedriger als in städtischen. Diese positiveren Aspekte des Wohnens in ländlichen Räumen können aber die oft geringere Gewährleistung und/oder Verschlechterung der Daseinsvorsorge nicht kompensieren. Was nutzt ein schöner Garten, wenn im Bedarfsfall kein Krankenhaus oder keine weiterführende Schule in erreichbarer Nähe sind?

Eine vergleichbare Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie in der Stadt ist in ländlichen Räumen schwierig, weil die geringe Zahl und Dichte der Bevölkerung die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen einschränkt. Dennoch sind die ländlichen Räume mit technischer und sozialer Infrastruktur nicht generell unterversorgt (vgl. Küpper/Steinführer 2017; Milbert/Furkert 2020). Besteht aber z. B. ein Versorgungsdefizit in einem städtischen Raum, kann dies durch nahe gelegene Alternativangebote kompensiert werden. In ländlichen und insbesondere in peripheren Räumen fehlt es an diesen Alternativen. Daher sind Schließungen von Einrichtungen in ländlichen Räumen für die Daseinsvorsorge kritischer als in städtischen Regionen (Milbert/Furkert 2020, S. 33).

Die bundeseinheitlichen Standards zur Erreichbarkeit der Krankenhaus-Grundversorgung von unter 30 Minuten sind überall und für 99 % der Bevölkerung erfüllt, die der Krankenhaus-Schwerpunkt- und Maximalversorgung von unter 60 Minuten für 96 % der Bevölkerung (Augurky et al. 2014; Pütz/Lackmann 2020). Die flächendeckende Grundversorgung zum Erhalt der Gesundheit ist damit gesichert. Wenn aber neben der Grundversorgung auch die Schnelligkeit der therapeutischen Erstversorgung wie bei Herzinfarkt, Schlaganfall oder Unfalltraumata entscheidend sind, dann bestehen für 11 % bis 17 % der Bevölkerung Versorgungsdefizite (Pütz/Lackmann 2020). Dies betrifft auch einige der Regionen, die anhaltende Bevölke-

rungsverluste verbuchen wie das nördliche Sachsen-Anhalt und Teile Mecklenburg-Vorpommerns.

Stadt und Land unterscheiden sich deutlich bezüglich der Entfernungen, die die Menschen zurücklegen müssen, um soziale Infrastruktureinrichtungen zu nutzen. In dünn besiedelten Regionen kann ein erheblicher Anteil der Bevölkerung, nämlich 36 % (Tabelle 3), weder einen Hausarzt, noch eine Apotheke, noch einen Supermarkt oder Discounter – um drei systemrelevante Einrichtungen auszuwählen – innerhalb einer fußläufigen Distanz von maximal einem Kilometer erreichen. Mindestens ein Fünftel der Einwohner in nahezu allen Regionen mit Ausnahme der Großstädte ist auf ein Verkehrsmittel angewiesen, um diese Einrichtungen zu erreichen, in den Großstädten beträgt dieser Anteil nur 3,4 %. Da in vielen Kommunen in ländlichen Regionen ein hinreichendes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln fehlt, sind die Menschen dort überwiegend auf das eigene Auto verwiesen. Das aber belastet das Haushaltsbudget, und wer kein Auto besitzt oder nicht fahren kann, ist von der Hilfe anderer abhängig (vgl. BBSR 2017, S. 128; Miosga 2015, S. 20; Nobis/Kuhnimhoff 2017). Armut und Alter können so die durch fehlende Infrastrukturen bedingten Abkopplungsprozesse noch verstärken.

## 4 Schlussfolgerungen

Abwanderung und Zuwanderung sind treffsichere Indikatoren für räumliche Ungleichheit, denn diese beiden Größen spiegeln die Zukunftserwartungen der mobilen Menschen wider. Sie beeinflussen auch den natürlichen Saldo. In der Summe bestimmen diese Größen die Bevölkerungsentwicklung. Diese ist nach wie vor Ursache und einer der wichtigsten Treiber für die Unterschiede in den Lebensverhältnissen im Raum. Die Unterscheidung von bevölkerungsmäßig wachsenden, stagnierenden und schrumpfenden Räumen ist daher ein besonders geeigneter Zugang zur Untersuchung ungleicher Lebensverhältnisse und zur Identifikation von Räumen mit besonderem politischem Handlungsbedarf. Dadurch werden die Unterscheidungen von Stadt und Land sowie Ost und West nicht hinfällig. Aber die Analysen haben gezeigt, dass sie differenziert werden müssen. Weder Ost noch West, we-

der die städtischen noch die ländlichen Räume sind in ihrer Gänze Räume mit Handlungsbedarf.

Die beschriebenen Ungleichheiten insbesondere zwischen wachsenden und schrumpfenden Räumen verlangen eine aktive Strukturpolitik unter dem Primat der Politik. Der viel zitierte Auftrag „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in Art. 72, Abs. 2 des Grundgesetzes stellt allerdings keinen Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dar. Er enthält vielmehr eine Erforderlichkeitsklausel. Demnach hat der Bund ein Gesetzgebungsrecht in bestimmten Bereichen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Aber die Hürden für ein Eingreifen des Bundes sind sehr hoch, faktisch müsste der Zusammenhalt der Bundesrepublik bedroht sein: „Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist [...] erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“<sup>4</sup> Ab wann das der Fall ist, dafür existiert keine Norm, das kann nur politisch entschieden werden.<sup>5</sup>

Regionale Ungleichheiten sind normal. Zu unterschiedlich sind die Siedlungsstrukturen, die historischen oder wirtschaftsstrukturellen Vorprägungen, um nur einige Determinanten regionaler Entwicklungsprozesse zu nennen. Alle diese Determinanten münden in eine räumlich-funktionale Arbeitsteilung ein, die den besonderen Standortvor- und -nachteilen Rechnung trägt. Aus Mansfeld-Südharz wird keine Bankenmetropole und aus München wird kein Standort der Landwirtschaft oder der einfachen Massenfertigung. Dennoch muss den regionalen Ungleichheiten ein hohes gesellschaftspolitisches Gewicht beigemessen werden. Denn diese Ungleichgewichte können auf Dauer die Demokratie gefährden. Vor allem den ländlichen Räumen mit dauerhaften Bevölkerungsverlusten muss weiterhin eine besondere strukturpolitische Aufmerksamkeit geschenkt werden. Gleiches gilt für Städte, die unter langanhaltenden Ungleichgewichten auf den lokalen Arbeitsmärkten und hohen Transferabhängigkeiten leiden. Hier ist das Ruhrgebiet zu nennen.

Ungleichheiten gibt es in den verschiedensten Lebensbereichen. Es geht z. B. um zu hohe Mietbelastungen,

4 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 – Leitsatz 2.

5 Analog zur alten Regelung zum Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG wäre denkbar, dass das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium feststellt, dass die gleichwertigen Lebensbedingungen gefährdet sind und auf dieser Basis ein noch zu bestimmender Instrumentenkanon zum Ein-

satz kommt. Nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG durften die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen waren nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, das vom Bundesminister für Wirtschaft festgestellt werden musste.

Fehlentwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, fehlende Tragfähigkeit der sozialen und technischen Infrastrukturen, ungleiche Teilhabechancen, gravierende Luftschadstoff- oder Lärmbelastungen. Das heißt, alle Fachpolitiken, die nicht selten raumblind sind, sind gefordert. Genau das hat die Bundesregierung in ihrer Zwischenbilanz der 19. Legislaturperiode hervorgehoben: „Die Bundesregierung misst der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zentrale Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland bei. Sie hat [...] daher das Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu einer ressortübergreifenden Aufgabe gemacht“ (BMI 2021, S. 3). Die neu gewählte Bundesregierung hält an diesem Ziel fest und plant periodische Evaluationsberichte (Koalitionsvertrag 2021, S. 128).

Ein wesentliches Problem der schrumpfenden Regionen ist die Abwanderung junger Erwerbsfähiger. Um sie zu verringern, ist eine familienfreundliche Politik (u. a. Stichwort Familiensplitting) gefordert. Die aktuelle Covid-19-Pandemie sollte als Chance begriffen werden, das Arbeiten räumlich zu dezentrieren. Stichworte sind hier *Homeoffice* oder *Co-working Spaces*. Vor allem müssen in solchen Räumen Arbeitsplätze geschaffen werden, was gerade in Regionen mit Handlungsbedarf kein selbsttätiger Prozess ist. Hier fehlt die kritische Masse für eine ausreichende Anzahl von Antragstellern auf Fördermittel. Endogenes Wachstum zu initiieren, z. B. mit der Anreizförderung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, findet keine ausreichende unternehmerische Basis, und diese schmale Basis genügt selten den Anforderungen eines überregionalen Absatzmarktes, um den sogenannten Primäreffekt zu erzielen. Daher sollten fünf Strategien handlungsleitend sein:

- Zum einen müssen die Länder und der Bund eine regionale Strukturpolitik mit ihren Arbeitsplätzen umsetzen, um Wachstumseffekte auszulösen. Der Bund hat hiermit bereits begonnen. Aber das wird nicht reichen. Auch die großen Unternehmen sind gefordert.
- Zum anderen sollte eine solche Dekonzentrationspolitik durch eine regionale Differenzierung von Lohn- und Einkommensteuersätzen zugunsten jener ländlichen Räume mit Handlungsbedarf gestützt werden. „Mehr Netto vom Brutto“ in diesen Regionen fördert Konsum und Investitionen in Eigentum, erhöht die Nachfrage nach Dienstleistungen, belebt Ortskerne und schafft neue Lebens- und Aufenthaltsqualitäten im öffentlichen Raum. Das Berlinförderungsgesetz sah solche Förderungen für Unternehmen und Beschäftigte vor.
- Ferner ist der Ausbau der Breitbandversorgung mit Nachdruck voranzutreiben. Die nach wie vor bestehenden regionalen Unterschiede zu Lasten der ländlichen Räume verhindern sowohl eine erfolgreiche Dekonzentrationspolitik als auch die Nutzung endogener Potenziale zur wirtschaftlichen Entwicklung mit neuen Arbeitsplätzen.
- Umsetzung der Koalitionsvereinbarung in dem Punkt: „Alle Bundesförderprogramme werden regelmäßig evaluiert und auf ihre räumliche Wirkung mit einheitlichen Datenstandards überprüft. Die Ergebnisse werden in einem periodischen Gleichwertigkeitsbericht veröffentlicht und die Fortschritte bezüglich gleichwertiger Lebensverhältnisse transparent gemacht.“ (ebd.)
- Aufbauend darauf müssen die Fachpolitiken ihre Raumbindigkeit überwinden und gezielter ihre Instrumente in Regionen ansetzen oder ergänzen, die durch große Abweichungen vom Durchschnitt oder einem politisch gesetzten Zielwert charakterisiert sind. ■

## LITERATUR

- Augurzky, B. / Beivers, A. / Straub, N. / Veltkamp, C.** (2014): Erarbeitung von Umsetzungsvorschlägen der Positionen der Ersatzkassen zur Krankenhausplanung: Vorläufiger Endbericht zum Forschungsvorhaben des Verbandes der Ersatzkassen e. V. (vdek). Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI): RWI Projektberichte, Essen
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung** (2020): Bildung in Deutschland 2020. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt, <https://www.bildungsbericht.de/de/nationaler-bildungsbericht> (letzter Zugriff: 02.02.2022)
- Bayerischer Landtag** (Hrsg.) (2017): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“, Drucksache 17/19700
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung)** (Hrsg.) (2017): Raumordnungsbericht 2017, Bonn
- BBSR** (Hrsg.) (o. J.): Laufende Raumbbeobachtung. Raumabgrenzungen. Siedlungsstrukturelle Kreistypen, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html?nn=2544954> (letzter Zugriff: 02.02.2022)
- Beetz, S.** (2008): Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit, in: Barlösius, E. / Neu, C. (Hrsg.): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften: Materialien 21, Berlin, S. 7–16
- Beetz, S.** (2016): Der Landfluchtdiskurs – zum Umgang mit räumlichen Uneindeutigkeiten, in: Informationen zur Raumentwicklung 2.2016, S. 109–120
- BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat)** (2019): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Berlin
- BMI** (2021): Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse. Zwischenbilanz der 19. Legislaturperiode, März 2021, Berlin
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft)** (Hrsg.) (2020): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2020, Berlin
- Bojarra-Becker, E. / Beckmann, K. J. / Danielzyk, R. / Dehne, P. / Eltges, M. / Köckler, H. / Ritzinger, A. / Schäde, G. / Stielike, J. M. / Tautz, A.** (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken: Perspektiven und Handlungsfelder. Akademie der Raumentwicklung der Leibniz-Gemeinschaft (ARL): Positionspapier aus der ARL, Nr. 108, Hannover
- Bucher, H. / Schlömer, C.** (2006): Die Bevölkerung, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050. BBSR: Berichte des BBSR 23, Bonn, S. 7–38
- Butterwege, C.** (2021): Wohnungleichheit in Deutschland. Erscheinungsformen, Hintergründe und Gegenmaßnahmen, in: Sozial Extra 45 (3), S. 205–209
- Büttner, T.** (2006): Demographischer Wandel und regionale Arbeitsmärkte, in: Gans, P. / Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.): Demografische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Akademie der Raumentwicklung der Leibniz-Gemeinschaft (ARL): Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Nr. 226, Hannover, S. 56–64
- Eberlein, M. / Klein-Hitpaß, A.** (2012): Altengerechter Umbau der Infrastruktur: Investitionsbedarf der Städte und Gemeinden. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): Difu-Impulse Bd. 6, Berlin
- Fuchs, J. / Hummel, M. / Zika, G.** (2009): Demografischer Wandel löst langfristig Abwärtsspirale aus. Entwicklung von Beschäftigung und Erwerbspersonenpotenzial in Ostdeutschland, in: Salzmann, T. / Skirbekk, V. / Weiberg, M. (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Herausforderungen des demografischen Wandels, Wiesbaden, S. 15–33
- Kehl, K. / Then, V. / Münscher, R.** (2012): Social Return on Investment: auf dem Weg zu einem integrativen Ansatz der Wirkungsforschung, in: Anheier, H. K. / Schröer, A. / Then, V. (Hrsg.): Soziale Investitionen. Interdisziplinäre Perspektiven, Wiesbaden, S. 313–331
- Kersten, J.** (2009): Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion, in: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge, Wiesbaden, S. 22–38
- Koalitionsvertrag** (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf)
- Küpper, P. / Steinführer, A.** (2017): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen zwischen Ausdünnung und Erweiterung: ein Beitrag zur Peripherisierungsdebatte, in: Europa Regional 23 (4), S. 44–60
- Mäding, H.** (2018): Gleichwertige Lebensverhältnisse und Aufbau Ost. Eine Zwischenbilanz nach über 25 Jahren, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und

Raumforschung (BBSR) (Hrsg.): Gleichwertige Lebensverhältnisse im Spiegel demografischer Indikatoren, Dezentertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“ in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 30. November und 1. Dezember 2017 in Berlin, BBSR-Online-Publikation 11, Bonn, S. 4–13

**Maretzke, S. / Weiß, W.** (2009): Demografische Herausforderungen ländlicher Räume, in: BMVBS/BBSR (Hrsg.): Ländliche Räume im demografischen Wandel. BBSR-Online-Publikation 33, Bonn, S. 33–44

**Milbert, A.** (2017): Demografischer Wandel – Umbruch statt Megatrend, in: BBSR (Hrsg.): Trends in der Stadt- und Regionalentwicklung, Informationen zur Raumentwicklung 5/2017, S. 78–91

**Milbert, A. / Furkert, M.** (2020): Überversorgte Städte, unterversorgtes Land? Regionale Selektionsprozesse im Bereich der Daseinsvorsorge, in: Politikum: Analysen, Kontroversen, Bildung 6 (3), S. 26–33

**Miosga, M.** (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – Nicht nur Aufgabe der Kommunen! Expertise im Auftrag des BayernForums der Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/bayern/11597.pdf> (letzter Zugriff: 02.02.2022)

**Nobis, C. / Kuhnimhof, T.** (2018): Mobilität in Deutschland – MiD Ergebnisbericht. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur (FE-Nr. 70.904/15), Bonn, Berlin

**Pütz, T. / Lackmann, G.** (2020): Erreichbarkeit von Akutkrankenhäusern für ausgewählte Indikationen, in: Informationen zur Raumentwicklung 47 (1), S. 30–53

**Stielike, J. M.** (2018): Sozialstaatliche Verpflichtungen und raumordnerische Möglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge, Baden-Baden

**Volkman, A.** (2018): Gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Daseinsvorsorge und räumlichen Verwirklichungschancen. Dissertation an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund, Dortmund

**Windelband, L. / Spöttl, G. / Becker, M.** (2014): Qualität in der Berufsausbildung – Chancen und Gefahren einer Output-/Outcome-Orientierung, in: Fischer, M. (Hrsg.): Qualität in der Berufsausbildung. Anspruch und Wirklichkeit, Berichte zur beruflichen Bildung, Bielefeld, S. 297–322

**Winkel, R.** (2006): Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die soziale Infrastruktur, in: Gans, P. / Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.): Demografische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Akademie der Raumentwicklung der Leibniz-Gemeinschaft (ARL): Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Nr. 226, Hannover, S. 172–191

## AUTOR\*IN

**MARKUS ELTGES**, Dr., Direktor und Professor des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Forschungsschwerpunkte: Fiskalische Ausgleichssysteme, regionale Konvergenzforschung, Instrumente der Raum- und Stadtentwicklungspolitik

@ markus.eltges@bbr.bund.de

**ANTONIA MILBERT**, Projektleiterin im Referat Stadt-, Umwelt- und Raumbeobachtung des BBSR. Forschungsschwerpunkte: Gleichwertige Lebensverhältnisse, Kleinstadtforschung und kommunale SDG-Indikatoren.

@ antonia.milbert@bbr.bund.de