

© Schwerpunkt »Stadt, Land – im Fluss«

## Abgehängte Regionen – nur ein ostdeutsches Thema?

von Ulf Hahne

*30 Jahre nach dem Mauerfall wurde in den letzten Monaten vielfach Bilanz zur Lage und Entwicklung der ostdeutschen Länder und Regionen gezogen. Den Würdigungen der vielfach erreichten Annäherung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland steht die Debatte um abgehängte Regionen und die Wahlerfolge rechtspopulistischer Parteien bei den Landtagswahlen 2019 gegenüber. Die regionalen Schwerpunkte der Wahlerfolge der AfD legen die These nahe, dass in strukturschwachen ländlichen Regionen die unterdurchschnittlichen Lebensverhältnisse zu einer hohen Unzufriedenheit geführt haben. Diese Regionen – früher häufig als »unproduktiv« bezeichnet – entfalten ein Bedrohungspotenzial für den jeweiligen Gesamtstaat, der Reaktionen herausfordert. Eine hektische politische und wissenschaftliche Debatte um abgehängte Regionen hat eingesetzt. Der folgende Beitrag geht zunächst der Frage nach, wie sich in den letzten Jahren die Wirtschaftskraft zwischen Stadt und Land sowie zwischen Ost und West entwickelt hat – mit zum Teil überraschenden Ergebnissen. In einem zweiten Schritt wird erörtert, ob und inwieweit die Wahlerfolge der AfD (allein) mit der wirtschaftlichen Situation zusammenhängen.*

Die politischen Bewertungen unterschiedlicher Lebensverhältnisse in Deutschland haben eine rasche Wendung vollzogen. So hieß es noch im zweiten Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume, der 2016 erschienen ist: »Ehemals deutlich ausgeprägte Unterschiede in den Lebenslagen und Lebensstilen der Bevölkerung ländlicher Räume und der (Groß)Städte nähern sich auch durch Mobilität, Medien und Kommunikation erheblich an.«<sup>1</sup> Doch schon im Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2017 änderte sich der Tenor, der Bericht betonte die »großen regionalen Unterschiede« und leitete daraus ab: »Gerade in den schwächsten Regionen, in denen sich Menschen ›abgehängt‹ fühlen mögen, können gesellschaftliche Spaltungen bis hin zu radikalen Einstellungen entstehen.«<sup>2</sup> Das Heimatministerium des Bundes legt einen Deutschlandatlas vor, der einige Dimensionen der regionalen Lebensverhältnisse kartographisch aufzeigt. Das Bundeskabinett setzte eine Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« ein, um »konkrete Vorschläge (zu) erarbeiten, wie in Zukunft Ressourcen und Möglichkeiten für alle in Deutschland lebenden Menschen gerecht verteilt werden können.«<sup>3</sup>

Im wissenschaftlichen Bereich nahm die Zahl der Studien zur regionalen Entwicklung sprunghaft zu.

Die OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, schlussfolgerte aus ihren Daten, dass wirtschaftlich schwache Regionen in Deutschland in den Jahren 2011 bis 2016 schneller gewachsen sind als die wirtschaftsstarke Regionen und damit die regionalen Unterschiede abgenommen haben.<sup>4</sup> Das konzidiert zwar auch das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), betont aber explizit, dass dieser Konvergenzprozess nur in den Jahren nach 2000 rasch voranschritt, in den letzten Jahren dagegen nur noch in Trippelschritten weiterginge.<sup>5</sup> Noch weitere Institute folgten, um mit jeweils anderen Raumzuschnitten oder anderen Indikatoren in die Debatte einzusteigen.<sup>6</sup>

Zwei Themenbereiche sind in diesem Zusammenhang zu klären:

- Gibt es in Deutschland abgehängte Regionen und liegen diese nur in den ostdeutschen Ländern?
- Hängen die Wahlerfolge der AfD mit der wirtschaftlichen Situation zusammen?

### Entwicklung der Regionen – Faktenlage

Zu den zentralen Thesen in der Debatte gehört, dass Globalisierung und Digitalisierung nicht nur Gewinn-

**Tab. 1: Wirtschaftskraft (Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) 2000 und 2016**

	Wirtschaftskraft			in v. H. des Bundes	
	BIP/E 2000	BIP/E 2016	Veränderung in vH	2000	2016
<i>Bundesrepublik Deutschland insgesamt</i>	25729	38100	48,1	100	100
Großstädte	36994	51541	39,3	143,8	135,3
davon: West	41071	56787	38,3	159,6	149,0
davon: Ost	24819	36085	45,4	96,5	94,7
davon: Ost ohne Berlin	24226	35480	46,5	94,2	93,1
<i>Städtische Kreise</i>	23552	34778	47,7	91,5	91,3
davon: West	23879	35063	46,8	92,8	92,0
davon: Ost	15164	26032	71,7	58,9	68,3
<i>Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen</i>	19282	30391	57,6	74,9	79,8
davon: West	21141	32306	52,8	82,2	84,8
davon: Ost	15277	25600	67,6	59,4	67,2
<i>Dünn besiedelte ländliche Kreise</i>	18542	29238	57,7	72,1	76,7
davon: West	21175	32051	51,4	82,3	84,1
davon: Ost	15089	25099	66,3	58,6	65,9

Daten: Destatis; Regionsabgrenzung BBSR; eigene Berechnungen

ner in den ökonomisch hochentwickelten Staaten erzeugen, sondern auch Verlierer und Verliererregionen. Die Verliererregionen liegen dabei nicht nur in den ländlichen Regionen, sondern auch in den städtischen Agglomerationen, die sich vom wirtschaftlichen Strukturwandel nicht erholt haben. Insbesondere die Arbeitsplatzverluste der Schwerindustrie im Bereich Stahl und Kohle gelten als typische Beispiele für den durch Deindustrialisierung ausgelösten Abstiegsweg ganzer Regionen (Ruhrgebiet, Saarland, Oberpfalz in Deutschland, Rust Belt in den USA). Die ländlichen Regionen geraten wiederum durch den Wandel zur wissensbasierten und auf urbane Kontakt- und Vernetzungsmöglichkeiten orientierten Ökonomie weiter unter Druck.

Aktuelle Analysen betonen übereinstimmend, dass auch in Deutschland diese beiden Typen betroffener Regionen auffallen, wenn Untersuchungen zum Stand und zur Entwicklung der regionalen Disparitäten erfolgen. Drei Themenbereiche werden dabei meist berücksichtigt: die Demografie, die Ökonomie und die infrastrukturelle Ausstattung. In diesem Beitrag sollen nur die Ökonomie und hier auch nur drei Faktoren betrachtet werden, welche als zentrale ökonomische Voraussetzungen für die Anziehungskraft von Regionen gelten können: Produktivität, Beschäftigung und Verdienstmöglichkeiten. Als Regionsabgrenzung wird die Kreisebene gewählt, die Kreistypen folgen einer gebräuchlichen Einteilung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Einige Untersuchungen arbeiten mit größeren Regionseinheiten und verwischen damit kleinräumigere Unterschiede, zudem vermindert dies auch die Spannweite der Differenzen.

### *Regionale Produktivität*

Eine wichtige Kenngröße wirtschaftlicher Entwicklung ist die Wirtschaftskraft, die sich aus dem Quotienten von regionaler Wirtschaftsleistung (Bruttoregionalprodukt) und Einwohnerzahl ergibt. Der Indikator kennzeichnet zeitpunktbezogen die Produktivität der betrachteten Region und zeigt im Regionsvergleich die bestehenden regionalen Disparitäten in der Wirtschaftskraft zwischen den verschiedenen Regionstypen auf. Im Vergleich verschiedener Zeitpunkte kann die relative Entwicklung zwischen den Regionen beobachtet werden: Haben sich die Unterschiede verringert oder vergrößert? Datenbasis für die regionalisierte Wirtschaftsleistung ist im Folgenden der zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags aktuell verfügbare Wert, das Jahr 2016.

Im betrachteten Zeitraum gab es bundesweit eine bemerkenswerte Entwicklung der Wirtschaftskraft, von der auch die ländlichen Räume profitierten. Gleichwohl hängen ländliche Regionen gegenüber den städtischen Räumen auch im Jahr 2016 deutlich zurück. Dünn besiedelte ländliche Kreise bilden sowohl im Ausgangsjahr 2000 als auch nach weiteren 16 Jahren das Schlusslicht in der räumlichen Rangordnung der Wirtschaftskraft (wobei sich der Quotient automatisch schon durch die sinkende Bevölkerungszahl verbessert). Und hinsichtlich der West-Ost-Dichotomie gilt: Alle östlichen Regionstypen hinken trotz einer überdurchschnittlichen Entwicklung noch immer weit hinter den Werten der West-Regionen zurück. Die ländlichen Regionen im Osten erreichen im Jahr 2016 gerade einmal zwei Drittel der durchschnittlichen Wirtschaftskraft, die dortigen dünn besiedelten Kreisen liegen nochmals darunter. Deutlich besser

schneiden die ländlichen Kreise im Westen – und dabei auch die dünn besiedelten Regionen – ab: Sie erreichen immerhin 84 Prozent des Bundesdurchschnitts.

Zwar haben die ländlichen Regionen eine gute Produktivitätsentwicklung gezeigt, doch der Abstand zu den Regionen mit hoher Wirtschaftskraft ist nach wie vor groß: Die ländlichen Regionen liegen in Relation zu den städtischen Regionen im Jahr 2016 gerade einmal bei 71 Prozent des Durchschnitts der städtischen Regionen. Die ländlichen Regionen in den ostdeutschen Ländern liegen nochmals um zehn Prozent darunter.

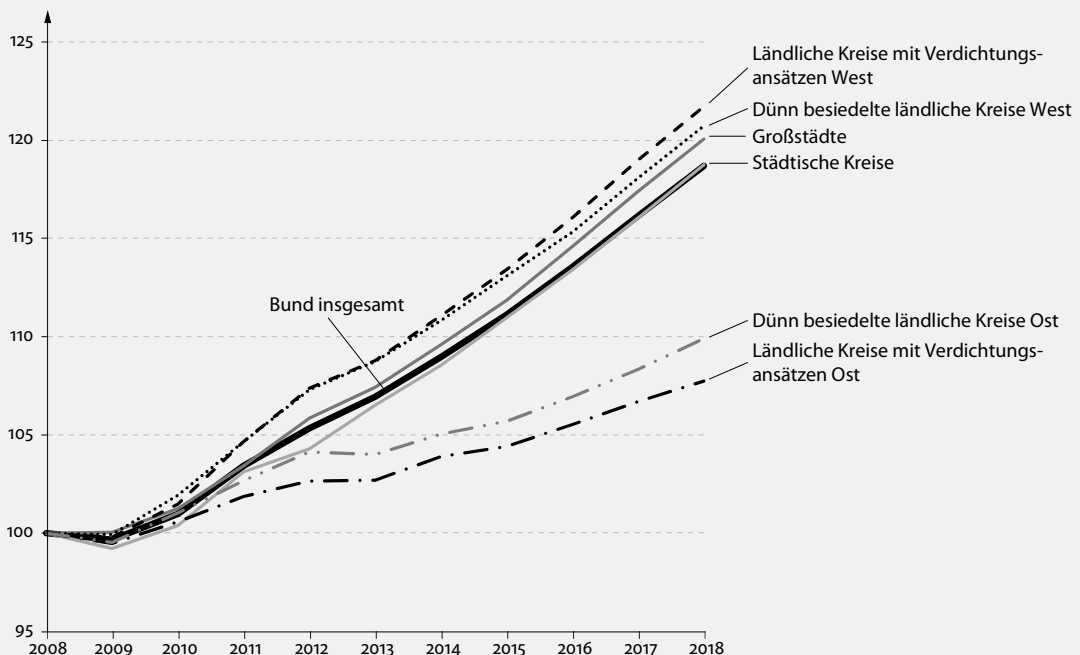
Obwohl aufgrund des Produktivitätsrückstandes zu vermuten wäre, dass die Regionen mit der schwächsten Wirtschaftskraft in den ostdeutschen ländlichen Räumen zu finden wären, trifft dies nicht zu. Von den fünf wirtschaftsschwächsten Regionen im Jahr 2016 liegen vier in den westdeutschen Bundesländern; es handelt sich um die Landkreise Südwestpfalz (Rangplatz 401 von 401 Kreisen und kreisfreien Städten in Deutschland), Kusel (Rangplatz 400), Rhein-Pfalz-Kreis (Platz 399) und den Kreis Plön (Platz 397). Die zwei letztgenannten stellen insofern Sonderfälle innerhalb dieser Kreise dar, weil sie als Umlandkreise direkt an wirtschaftstarke Zentren grenzen, Plön an die Landeshauptstadt Kiel, der Rhein-Pfalz-Kreis an die Wirtschaftszentren Ludwigshafen und Mannheim. Derartige Umlandkreise weisen häufig eine geringe

Wirtschaftskraft, aber eine hohe Wohnattraktivität und einen sehr hohen Auspendlersaldo bei den Arbeitskräften auf.<sup>7</sup>

Schon im Vergleichsjahr 2000 bildete die Südwestpfalz das Schlusslicht des bundesdeutschen Rankings, es folgten auf den davorliegenden Plätzen das Altenerburger Land, der Kreis Sonneberg, der Rhein-Pfalz-Kreis und das Eichsfeld. Neben den ostdeutschen Landkreisen schälen sich auch rheinland-pfälzische Landkreise als langfristige Sorgenkinder unter den ländlichen Regionen im Westen heraus, denn auch der Kreis Kusel gehörte im Jahr 2000 zu den zehn wirtschaftsschwächsten Kreisen in Deutschland. Die Südwestpfalz mit dem Zentrum Pirmasens war einstmal ein Zentrum der Schuh- und Lederindustrie in Deutschland, diese Industrien wanderten aber im Zuge der Globalisierung ab, der Übergang in die flexible Produktion gelang nicht. Die Region ist ein Beispiel für eine nicht gelungene Transformation nach dem Wegfall der sie einst prägenden Industrien.

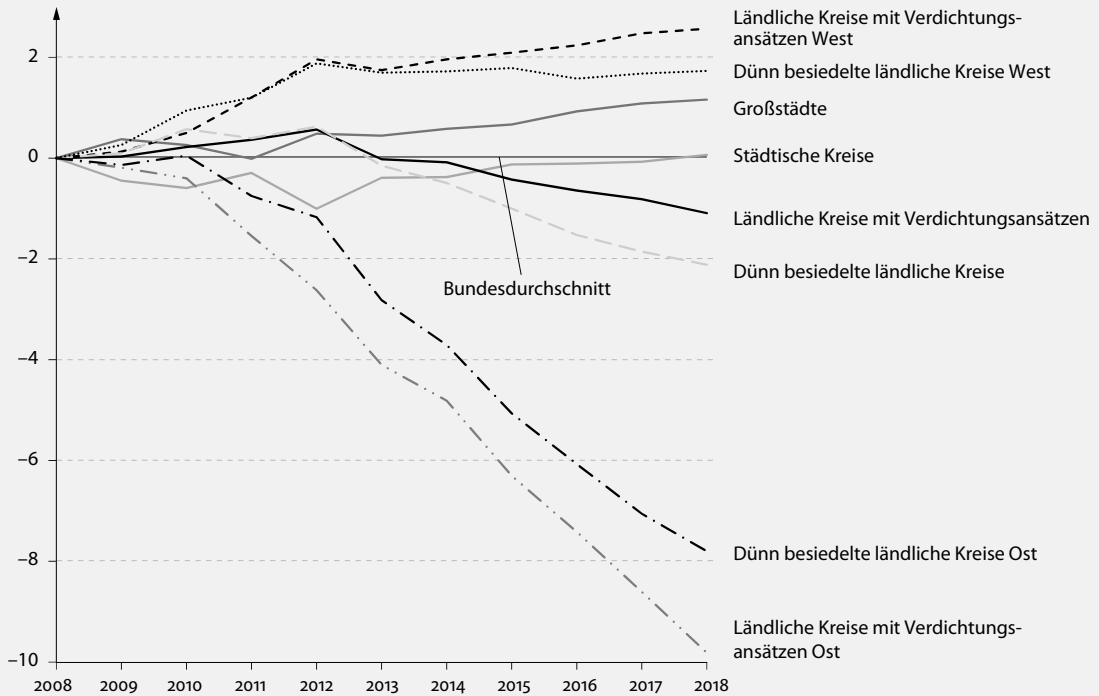
Betrachtet man im aktuellen Ranking die zehn wirtschaftsschwächsten Regionen, so finden sich darunter sechs ostdeutsche Landkreise; werden die 30 schwächsten Regionen genommen, so sind 21 dieser Kreise aus dem Osten. Fazit: Die regionalen Disparitäten zwischen ländlichen und städtischen Regionen sind etwas geringer geworden, haben aber weiterhin

**Abb. 1: Beschäftigungsentwicklung 2008 bis 2018 nach Regionen (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, jeweils 30. Juni des Jahres; 2008 = 100)**



Daten: Bundesagentur für Arbeit; Regionsabgrenzung: BBSR; eigene Berechnungen

**Abb. 2: Beschäftigungsentwicklung 2008 bis 2018 nach Regionen, konjunkturbereinigt (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, jeweils 30. Juni des Jahres; Bundesdurchschnitt = 100)**



Daten: Bundesagentur für Arbeit; Regionsabgrenzung: BBSR; eigene Berechnungen

eine beachtliche Dimension. Am wenigsten mit der ökonomischen Transformation Schritt gehalten haben viele ostdeutsche Landkreise, aber auch einige altindustrialisierte westliche Kreise.

**Beschäftigungsentwicklung**

Neben der Entwicklung der Wirtschaftskraft ist die Beschäftigungsentwicklung eine zentrale Kenngröße wirtschaftlicher Entwicklung. Gelingt es ländlichen Regionen, hier aufzuholen, oder haben sich die regionalen Disparitäten zwischen Stadt und Land, West und Ost vergrößert? Dazu wird hier die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Jahren 2008 bis 2018 betrachtet. Es handelt sich um ein ganzes Jahrzehnt guter Beschäftigungsentwicklung in Deutschland mit starkem Abbau der Arbeitslosigkeit. Dem Basisjahr 2008 folgte zunächst noch der Beschäftigungsrückgang durch die Weltwirtschaftskrise 2009, der in Deutschland aber nur gering durchgeschlagen hat. Seither zeigt sich über alle Regionstypen hinweg eine positive Entwicklung.

Zwar haben alle Regionen eine dem Konjunkturverlauf folgende positive Entwicklung zu verzeichnen, doch zeigen die ländlichen Regionen ein auffällig gespaltenes Bild: Während die ländlichen Regionen in

den Westländern überdurchschnittliche Beschäftigungsgewinne aufwiesen und dabei sogar noch stärker als die Gruppe der Großstädte wuchsen, liegen weit abgeschlagen am Ende der Entwicklung die ländlichen Regionen Ostdeutschlands. Sie ziehen auch die Durchschnitte für alle ländlichen Regionen in Deutschland unter den Bundesdurchschnitt.

Dieser raumstrukturelle Wandel wird noch deutlicher, wenn die Entwicklung auf die Veränderung im Bundesgebiet bezogen wird. Damit wird der konjunkturelle Einfluss des Gesamtgebietes herausgerechnet und die Betrachtung auf die regionalen Unterschiede konzentriert. Dies zeigt Abbildung 2. Danach hat sich generell das Gewicht der städtischen Regionen gegenüber den ländlichen Regionen in Deutschland vergrößert. Dies gilt jedoch nicht mehr nach Differenzierung zwischen west- und ostdeutschen Regionen: Dann haben in Westdeutschland die ländlichen Regionen auch in der hier betrachteten Periode von 2008 bis 2018 eine bessere Beschäftigtenentwicklung als die Gruppe der städtischen Regionen. Die Dekonzentrationstendenz der Arbeitsplätze im Westen setzt sich damit weiter fort, was der These der zunehmenden Arbeitsplatzkonzentration in den urbanen Räumen widerspricht. In den ostdeutschen Regionen dagegen ist es umgekehrt:

die Beschäftigtenentwicklung der Städte verläuft weiterhin deutlich besser als die der ländlichen Regionen.

Mit Ausnahme der ostdeutschen Großstädte sinkt der Beschäftigtenanteil Ostdeutschlands an allen Beschäftigten im Bundesgebiet seit Jahren. Dazu tragen besonders die ländlichen Räume in Ostdeutschland bei. Hier ist nicht gelungen, die gute Entwicklungsphase der Gesamtkonjunktur zu einem weiteren Aufholprozess in der Fläche zu nutzen. In Ostdeutschland lässt sich eine klare Tendenz zur Konzentration der Wirtschaftsentwicklung in den Großstädten ausmachen. Die räumliche Entwicklung zwischen West- und Ostdeutschland ist damit deutlich unterschiedlich.

#### Verdienstmöglichkeiten

Ein wesentlicher Aspekt für den Zusammenhalt sind die Verdienstunterschiede zwischen den Regionen. Sie sind einerseits Anreiz für Unternehmen zu investieren, für die Beschäftigten aber ein Anlass zur Unzufriedenheit bzw. Motiv zur Abwanderung. Indikator sind hier die verfügbaren Einkommen der Bewohner, gewonnen aus der Verteilungsrechnung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Das verfügbare Einkommen ist als der Betrag zu verstehen, der privaten Haushalten für Konsumzwecke sowie zur Ersparnisbildung zur Verfügung steht.<sup>8</sup>

Tab. 2 zeigt die Ergebnisse. Wiederum ergibt sich, dass sowohl die Ostregionen generell als auch ihre ländlichen Regionen dem Bundesdurchschnitt hinterherhinken. Zwar hat sich der Abstand der Ostregionen und ihrer ländlichen Kreise vom Bund verringert, doch bleibt die Einkommenslücke für die Ostregionen noch immer groß.

Bemerkenswert ist, dass die städtischen Regionen West einen Teil ihrer starken Position eingebüßt haben. Zudem fällt auf, dass die verdichteten ländlichen Kreise West bereits überdurchschnittlich abschneiden. Hier zeigt sich, dass zwar die Wirtschaftskraft der Städte überlegen ist, dass aber auch Städte Einkommensschwächere anziehen, welche das Durchschnittseinkommen reduzieren. Zu beachten ist bei diesem Indikator auch der Aufholprozess der östlichen Regionen: Lagen diese im Jahr 2000 fast 20 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt, so hat sich in allen Regionen die Verdienstlücke deutlich verringert, ohne allerdings den Vorsprung einzuholen. Die Lücke ist noch immer deutlich, sie wird unter anderem auch durch die wirtschaftsstrukturellen Unterschiede bestimmt.

#### Gute Entwicklung – große Unterschiede

Ländliche Regionen in Deutschland haben sich in den Jahren nach der Jahrtausendwende gut entwickelt. Sowohl im Hinblick auf die Wirtschaftskraft als auch hinsichtlich der Beschäftigtenentwicklung haben sie eine erfolgreiche Entwicklungsphase erlebt, in der sie auch den ökonomischen Rückstand bei Wirtschaftskraft und Einkommen gegenüber den städtischen Regionen verringern konnten. Dies liegt vor allem an der guten Wachstumsphase der westdeutschen ländlichen Kreise, die bei der Beschäftigung sogar stärker wuchsen als die Großstädte. Insofern lässt sich nicht von gänzlich abgehängten Regionen sprechen.

Differenziert man jedoch stärker nach Ost und West sowie nach einzelnen Regionen, so zeigen sich weiter-

Tab. 2: Verfügbares Einkommen je Einwohner (V/E) 2000 und 2016 nach Regionen

	V/E 2000	V/E 2016	Veränderung	V/E 2000 in v. H. des Bundes	V/E 2016 in v. H. des Bundes
<i>Bund insges.</i>	15.961	21.919	37,3	100,0	100,0
<i>Großstädte</i>	16.546	21.474	29,8	103,7	98,0
davon: West	17.152	22.255	29,8	107,5	101,5
davon: Ost	14.725	19.167	30,2	92,3	87,4
davon: Ost ohne Berlin	13.575	18.392	35,5	85,1	83,9
<i>Städtische Kreise</i>	16.806	22.960	36,6	105,3	104,7
davon: West	16.952	23.077	36,1	106,2	105,3
davon: Ost	13.099	19.401	48,1	82,1	88,5
<i>Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen</i>	14.924	21.536	44,3	93,5	98,3
davon: West	15.771	22.399	42,0	98,8	102,2
davon: Ost	13.106	19.387	47,9	82,1	88,4
<i>Dünn besiedelte ländliche Kreise</i>	14.074	20.532	45,9	88,2	93,7
davon: West	14.989	21.660	44,5	93,9	98,8
davon: Ost	12.876	18.878	46,6	80,7	86,1

Quellen: Destatis; Regionsabgrenzung: BBSR; eigene Berechnungen

hin große regionale Disparitäten innerhalb Deutschlands. Deutschland weist seit der Wiedervereinigung innerhalb der EU (nach Großbritannien) nach wie vor die größten internationalen Unterschiede zwischen seinen Regionen aus.<sup>9</sup> Betrachtet man Einzelregionen, so sind die Disparitäten in der jüngsten Zeit durch die Globalisierungserfolge einiger Regionen und die schwache Entwicklung anderer Regionen sogar stark gewachsen: der Wirtschaftskraftunterschied zwischen der stärksten städtischen Region (Wolfsburg) und der schwächsten ländlichen Region (Altenburger Land) betrug im Jahr 2000 das 6,7-Fache, wuchs aber bis 2016 auf das Elfache gegenüber der nun schwächsten Region, dem Landkreis Südwestpfalz, an. Neben wenigen westdeutschen ländlichen Regionen hängen vor allem die ostdeutschen Regionen weit zurück, ihre ländlichen Regionen erreichen gerade einmal zwei Drittel der bundesdurchschnittlichen Wirtschaftskraft.

Viele ländliche Regionen weisen über die ökonomischen Rückstände hinaus erhebliche Defizite im Bereich der Infrastruktur auf. Dies gilt nicht nur für die Bereiche von medizinischer Versorgung, Bildungseinrichtungen und Mobilitätsangeboten, sondern auch für die digitale Vernetzung mit der Welt, also den Ausbau der Internet- und Mobilfunknetze. Die Hoffnung, dass durch die Digitalisierung die Abgeschiedenheit vermindert wird, und neue ökonomische, webbasierte Dienste und Produktionen auf das Land ziehen, erfüllt sich bislang nur für wenige »Satellitendörfer« im Speckgürtel rund um die Metropolen.<sup>10</sup> Dieser Prozess wird stark von den Miet- und Immobilienpreisteigerungen in den Städten getrieben, nicht von der Anziehungskraft ländlicher Räume. Das könnte sich aber durch den flächendeckenden Ausbau der digitalen Infrastruktur verbessern.

### Regionen als Globalisierungsverlierer?

Zu den wichtigsten Erklärungen für den Aufstieg des Rechtspopulismus zählt der Einfluss der beschleunigten Globalisierung auf die regionalen Ökonomien.<sup>11</sup> Die Globalisierung birgt mehrere Gefahren der Entwertung regionaler Ressourcen und Werte: Zum einen führt die wirtschaftliche Liberalisierung zu einem Importdruck auf nicht mehr wettbewerbsfähige Produktionen und entwertet die dafür bislang eingesetzten Produktionsfaktoren. Zum zweiten führt die Globalisierung zu einer Internationalisierung der mobilen Wissensbestände und entwertet nationale Qualifikationen. Was vor der Globalisierung eine wichtige und gesellschaftlich anerkannte Qualifikation gewesen ist, wird nun nicht mehr gebraucht oder relativ entwertet.

Diese Prozesse fanden verstärkt in den neuen Ländern statt und wurden zudem durch politische Fehlentscheidungen nach dem Beitritt der neuen Länder

zur Bundesrepublik verschärft: So hat der von der Politik festgesetzte Wechselkurs von 1:1 zwischen DDR-Mark und D-Mark zu einer sofortigen ökonomischen Gleichstellung der neuen Länder geführt, sie verloren damit schlagartig ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den bisherigen Absatzmärkten in den osteuropäischen Staaten. Der zweite Vereinigungsfehler bestand in der abwicklungsorientierten Politik der Treuhandgesellschaft. Diese führte dazu, dass möglicherweise anpassungsfähige Betriebe und deren auf Anpassung in einer Mangelwirtschaft geübten und versierten Manager und Beschäftigte mit dem Verkauf oder der Abwicklung der Unternehmen ihre Qualifikationen einbüßten, ohne sie unter den neuen Arbeitsmarktverhältnissen wieder einbringen zu können.<sup>12</sup>

Die Globalisierungsverlierer-These birgt damit einige Plausibilität für die Entwicklung der abgehängten Regionen, sie ist aber hinsichtlich der Erfolge des Rechtspopulismus in Deutschland nicht präzise: Erstens vernachlässigt sie, dass es viele andere Verlierer der Globalisierung in Deutschland gibt, die nicht zu Anhängern rechtsextremer Parteien geworden sind. Zweitens übersieht die These auch, dass es viele Wähler der AfD gibt, welche nicht zu den ökonomisch Schwachen und Benachteiligten zählen.<sup>13</sup>

Ergänzt wird die vorige These durch Überlegungen zur kulturellen Gegenreaktion: Weniger der sozioökonomische Status, sondern die Ablehnung kosmopolitischer Weltoffenheit und der damit verbundenen Lebensstile und Werthaltungen sei die Ursache des Aufstiegs der Rechtsparteien.<sup>14</sup> Auf die transnationalen Macht- und Wertverschiebungen und den Verlust bisheriger Selbstgewissheiten folge die Gegenreaktion in einem »kollektiv-emotionalen Reflex«<sup>15</sup>, der thematisch mit Vorstellungen zur Re-Nationalisierung, Re-Souveränisierung und Re-Vergemeinschaftung unterfüttert werde. Mithin ergibt sich eine Gemengelage von Globalisierungserfolgen, Änderungstempo der Entwertung bisheriger Gewissheiten, aber auch faktischer Renationalisierungsmaßnahmen und Handelsprotektionismus, welche den Aufstieg der rechtspopulistischen Parteien begünstigen.

### Politische Handlungsansätze

Aufgeschreckt versucht die Politik nun gegenzusteuern. So verspricht der Jahresbericht zur Deutschen Einheit 2019: »Mit vielfältigen Ansätzen u. a. der Regional- und Wirtschaftspolitik will die Bundesregierung gegensteuern und ein zukunftsfestes, nachhaltiges Deutschland gestalten, in dem der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt wird.«<sup>16</sup> Die von der Regierung eingesetzte Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« formulierte im Sommer 2019 keinen gemeinsamen Abschlussbericht, aber die beteiligten

Bundesministerien beeilten sich, eigene Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Form eines Zwölf-Punkte-Konzeptes zu verfassen.<sup>17</sup> Diese Punkte sehen unter anderem vor:

- *Neues gesamtdeutsches Fördersystem:* Angesichts des Auslaufens des Solidarpakts II möchte die Regierung die verschiedenen, teils bislang regional auf Ost- oder Westdeutschland beschränkten Programme zusammenführen und besser koordinieren. Ob damit höhere Fördersätze und/oder effizientere Programme einhergehen, bleibt völlig offen.
- *Arbeitsplätze in strukturschwache Regionen bringen:* Der Bund möchte Behörden und Forschungseinrichtungen »bevorzugt in strukturschwachen bzw. vom Strukturwandel betroffenen Regionen« ansiedeln, »und dort vorrangig in Klein- und Mittelstädten«. Die Strategie ist nicht neu, tatsächliche Entscheidungen der Regierung sehen jedoch anders aus (z. B. die Standortentscheidung bei der Batteriezellforschung für Münster/Westfalen).
- *Breitband und Mobilfunk flächendeckend ausbauen:* Eine alte Forderung ländlicher und peripherer Regionen. Noch wird aber der Weg der Versteigerung von Funklizenzen an Private verfolgt, statt eine staatliche Infrastrukturgesellschaft zur Bereitstellung von Mobilfunktechnologie zu gründen. Dieser Vorschlag soll nur »geprüft werden«.
- *Dörfer und ländliche Räume stärken:* Hier sollen die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur & Küstenschutz (GAK) stärker auf »Investitionen in eine erreichbare Grundversorgung in ländlichen Räumen sowie attraktive und lebendige Ortskerne, so auch die Behebung von Gebäudeleerständen, fokussiert werden«. Dass damit noch keine wirtschaftliche Belebung erfolgt und auch dem demografischen Wandel kein Schnippchen geschlagen wird, dürfte auch in Berlin bekannt sein.
- *Eine faire Lösung für kommunale Altschulden finden:* Dies wäre in der Tat ein sinnvoller Vorschlag, um die Leistungen der Daseinsvorsorge vor Ort zu verbessern und Kommunen nicht in das Korsett von Haushaltsgenehmigungsverfahren zu zwingen.

Eine regionalökonomische Strategie mit bewusster Unternehmensansiedlung oder spezifischer Gründungsförderung für strukturschwache Regionen lässt sich darin nicht erkennen. Da war die Kohlekommission in ihrem Abschlussbericht deutlich konkreter, weil die betroffenen Regionen aufgefordert wurden, eigene Vorschläge einzubringen. Dass angesichts der Knappheit der zur Ausarbeitung zur Verfügung stehenden Zeit viele Schubladenprojekte hervorgezaubert wurden, mag nicht verwundern. So reichen die Ideen von neuen Autobahnen über neue Gewer-

begebiete, Verbesserung der digitalen Infrastruktur bis zum Vorschlag der Einrichtung von »Sonderwirtschaftszonen«, der Politikern schon immer eingefallen ist, wenn die üblichen Fördermaßnahmen nicht ausreichen. Abgesehen von grundlegender Kritik an derartigen Deregulierungsvorschlägen<sup>18</sup> kommt der Vorschlag für die neuen Bundesländer 30 Jahre zu spät. Ein anderer Wechselkurs hätte denselben Effekt haben können ...

Ob die anderen Vorschläge aus den Kohleregionen die geweckten Hoffnungen erfüllen können und tatsächlich zur wirtschaftlichen Stärkung, zu Investitionen und Zuzug führen werden, bleibt fraglich. Ob insbesondere die »Abgehängten« davon mitgenommen und eine Verbesserung der Zukunftsperspektiven entdecken werden, ebenso. Noch sind die Vorschläge zum Umbau in postfossiles Wirtschaften – vom Energiesektor selbst abgesehen – eher spärlich, aber neue experimentelle Formate wie Reallabore sollten auch über den Energiesektor hinaus erprobt werden.

### Folgerungen & Forderungen

- In zehn Jahren guter Konjunkturentwicklung nach der Weltwirtschaftskrise 2009 haben es die strukturschwachen ländlichen Regionen in Deutschland nicht erreicht, die Disparitätenlücke entscheidend zu schließen.
- Neben wenigen westdeutschen ländlichen Regionen hängen vor allem die ostdeutschen Regionen weit zurück: sie erreichen gerade einmal zwei Drittel der bundesdurchschnittlichen Wirtschaftskraft.
- Neuerdings sind diese Regionen mit der Debatte um »Abgehängte« als soziales und räumliches Problem in den Fokus der Politik zurückgekehrt. Damit werden endlich wieder Teilhabeaspekte in unserer Gesellschaft diskutiert und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu einem wichtigen Ziel politischer Anstrengungen gemacht.
- Ländliche Regionen dürfen nicht aus dem Fokus geraten; Forderungen nach noch mehr Konzentration auf die Städte verschärfen das Problem anstatt es zu lösen.
- Der Ausbau der digitalen Infrastruktur, die Verbesserung der Leistungen der Daseinsvorsorge von Bildung über Gesundheit bis zu Mobilitätsangeboten sind der Schlüssel für gleichwertige Lebensverhältnisse. Ländliche Räume dürfen nicht abgehängt werden.
- Die Verbesserung der Lebensverhältnisse muss in den Vordergrund der künftigen Förderung ländlicher Regionen rücken, die Fokussierung auf Arbeitsplatzschaffung allein wird nicht ausreichen.

Radikal anders will das Institut für Wirtschaft in Halle vorgehen: Bevorzugt sollten Städte gefördert werden statt ländlicher Räume, denn nur Städte seien es, so das Institut in einer aktuellen Studie, »die die wirtschaftliche Konvergenz Ostdeutschlands voranbringen können«. Gleichzeitig zeigte sich das Institut überrascht, »dass in Ostdeutschland der ländliche Raum bei der Produktivität näher am westdeutschen ländlichen Raum liegt als der städtische an seinem westdeutschen Pendant«.<sup>19</sup> Abgesehen von diesem Selbstwiderspruch: Eine Politik zu Lasten der ländlichen Räume, ein Abbrechen der Aufholvorgänge bei technischer Infrastruktur, sozialer Daseinsvorsorge und wirtschaftlicher Entwicklung kann nur dazu führen, dass den rechtspopulistischen Bewegungen noch mehr Anhänger zugetrieben werden. Daher müssen auch und gerade in den abgehängten Regionen die ländlichen Räume attraktiv sein. Und das können sie nur, wenn die Qualität der Lebensbedingungen und Infrastrukturen verbessert wird und die mentalen Barrieren überwunden werden. Dies wird sich dann auch wirtschaftlich auswirken.

#### Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- ▶ Ulf Hahne: Abgehängte Regionen statt wirksamer Regionalpolitik (Entwicklungen & Trends 2018). In: Der kritische Agrarbericht 2019, S. 187–191.
- ▶ Michael Kopatz und Ulf Hahne: Wirtschaftsförderung 4.0 – auch ein Thema für ländliche Regionen. In: Der kritische Agrarbericht 2018, S. 190–194.
- ▶ Ulf Hahne: Raum des Wandels. Die Region in der Postwachstumsdebatte. In: Der kritische Agrarbericht 2016, S. 188–192.
- ▶ Kerstin Faber: Raumpioniere. Vom Bürgerbus bis zur Schulgründung – neue Wege der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen. In: Der kritische Agrarbericht 2013, S. 161–164.
- ▶ Rainer Lucas: Räumliche Bewusstlosigkeit. Metropolenkonzepte und die Folgen: Nachhaltige Regionalentwicklung erfordert eine neue Arbeitsteilung zwischen Stadt und Land. In: Der kritische Agrarbericht 2011, S. 164–168.

#### Anmerkungen

- 1 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume. Berlin 2016, S. 4.
- 2 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2017. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/13520 vom 7. September 2017, S. 16.
- 3 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Pressemitteilung vom 18. August 2018.
- 4 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): Regions and cities at a glance. Paris 2018.
- 5 Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (IWH): Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall. Halle 2019.

- 6 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Teilhabematlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen. Berlin 2019. – Institut der deutschen Wirtschaft: Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit. Köln 2019.
- 7 Daher ist dort auch das regional verfügbare Einkommen je Einwohner deutlich höher: der Kreis Plön kommt in diesem Ranking auf Platz 156, der Rhein-Pfalz-Kreis sogar auf Platz 17.
- 8 Dabei wird das verfügbare Einkommen als Einkommensbetrag errechnet, der Wirtschaftseinheiten nach der Verteilung der Arbeitnehmerentgelte, der Unternehmens- und Vermögenseinkommen sowie nach der Umverteilung über empfangene und geleistete Transfers zur Verfügung steht. Er enthält neben dem Primäreinkommen die monetären Sozialleistungen und Transfers (Rente, Arbeitslosenhilfe, Kindergeld etc.) abzüglich der zu leistenden Steuern (insbesondere Lohn- und Einkommensteuer).
- 9 OECD (siehe Anm. 4).
- 10 Vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Urbane Dörfer. Wie digitales Arbeiten Städter aufs Land bringen kann. Berlin 2019.
- 11 Vgl. beispielsweise J. Südekum, W. Dauth und S. Findeisen: Verlierer(-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun? In: Wirtschaftsdienst 2017, S. 24–31.
- 12 Vgl. M. Böick: Die Treuhand. Idee – Praxis – Erfahrung 1990–1994. Göttingen 2018. – H.-W. Sinn: Die Fehler der Einheit. In: Die Zeit vom 10. Oktober 2019, S. 32 f. – P. Ther: Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent – Eine Geschichte des neoliberalen Europa. Berlin 2015. – Ders.: Was lief da schief? In: Die Zeit vom 26. September 2019, S. 59 f.
- 13 Vgl. C. Koppetsch: Die Gesellschaft des Zorns. Rechtspopulismus im globalen Zeitalter. Bielefeld 2019. H. Schwander and P. Mano: It's not the economy, stupid! Explaining the electoral success of the German right-wing populist AfD. CIS Working Paper 4/2017. Center for Comparative and International Studies, Universität Zürich ([www.zora.uzh.ch/id/eprint/143147/](http://www.zora.uzh.ch/id/eprint/143147/)).
- 14 A. Reckwitz: Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne. Berlin 2017.
- 15 Koppetsch (siehe Anm. 13), S. 23.
- 16 Jahresbericht (siehe Anm. 2), S. 11.
- 17 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse«. Berlin 2019.
- 18 Dazu bereits U. Hahne und M. Mundkowsky-Bek: Freie Unternehmenszonen – Patentrezept für strukturschwache Regionen? In: Konjunkturpolitik (1986) 33/1-2, S. 27–51.
- 19 IWH (siehe Anm. 5), S. 24 und S. 10.



**Univ.-Prof. Dr. Ulf Hahne**  
Regionalökonom und Redakteur  
des *Kritischen Agrarberichts*.

Universität Kassel  
Institut für urbane Entwicklungen  
Gottschalkstr. 22, 34127 Kassel  
hahne@uni-kassel.de