

**Philipp Fink, Martin Hennicke,
Heinrich Tiemann**

Ungleiches Deutschland

Sozioökonomischer
Disparitätenbericht 2019

FÜR EIN BESSERES MORGEN

FÜR EIN BESSERES MORGEN

Ein Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung 2018–2020

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

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

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

Gesamtkoordination

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

Projektleitung

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

Kommunikation

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

Die Autoren

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

Martin Hennicke, Ministerialdirigent a. D., war bis 2017 Abteilungsleiter Politische Planung in der Staatskanzlei des Landes NRW und ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Heinrich Tiemann, Staatssekretär a. D., war Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt und Staatssekretär in verschiedenen Bundesministerien und ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Für diese Publikation sind in der FES verantwortlich

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

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

**Philipp Fink, Martin Hennicke,
Heinrich Tiemann**

Ungleiches Deutschland

Sozioökonomischer
Disparitätenbericht 2019

Vorwort	3
1. EINFÜHRUNG: UNGLEICHE LEBENS- BEDINGUNGEN IN DEUTSCHLAND	4
1.1 Regionale Disparitäten – ein bekanntes Problem	4
1.2 Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Die verpasste Chance	5
1.3 Ungleiches Deutschland: Nährboden für den Rechtspopulismus	5
2. DEUTSCHLAND HEUTE	7
2.1 Clusteranalyse	7
2.2 Fünfmal Deutschland – fünfmal ein anderes Land	8
2.3 Wohlstand und Armut	12
3. NEUE POLITIK FÜR GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE UND GESELLSCHAFTLICHEN ZUSAMMENHALT	14
3.1 Gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern	14
3.2 Ungleichheit abbauen – Demokratie stärken	16
Anhang A: Dokumentation der Indikatoren	18
Anhang B: Wertebereiche der Indikatoren	19
Anhang C: Methodische Hinweise	20
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	22
Literaturverzeichnis	23

Weiterführende Informationen und interaktive Grafiken und Karten zur
Studie finden sich auch unter:

www.fes.de/ungleiches-deutschland/

Vorwort

„Deutschland geht es gut – sehr gut sogar.“¹ So oder ähnlich lautet seit Längerem die fast einhellige Analyse von Politiker_innen, Kommentator_innen und Ökonom_innen. Und tatsächlich steht die Bundesrepublik auf den ersten Blick gut da: sinkende Arbeitslosigkeit, innovative Industrien und Wachstumsraten, von denen die meisten europäischen Nachbarn nur träumen können. Nur, nicht alle profitieren vom wirtschaftlichen Aufschwung. Vielmehr zeigt die vorliegende Studie, dass sich die sozioökonomische Ungleichheit in Deutschland in den vergangenen Jahren verfestigt hat. Und nicht nur das: Während einzelne Städte boomen, drohen ganze Regionen langfristig abgehängt zu werden.

Weder das starke Wirtschaftswachstum noch die Tatsache, dass zuletzt mehr Menschen in Deutschland Beschäftigung finden, haben dazu beigetragen, die deutlichen Gräben zwischen reichen und ärmeren Regionen in Deutschland abzubauen. Vielmehr haben sich die Abstände zwischen den dynamischen und den benachteiligten Regionen verfestigt. Der Ausgleich zwischen Bund und Ländern funktioniert nicht mehr.

Mit der Studie „Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019“ legt die Friedrich-Ebert-Stiftung eine umfassende Bestandsaufnahme der regionalen Ungleichheit in Deutschland vor. Die Studie knüpft an den Disparitätenbericht 2015 an und geht über diesen hinaus.

Im Gegensatz zu jüngst erschienenen Studien, die sich lediglich mit einem der hier relevanten Problemfelder, wie Armut oder demografischer Wandel, beschäftigen, hat das Team der ILS-Forschung aus Dortmund unter der Leitung von Prof. Dr. Stefan Fina und Prof. Dr. Stefan Siedentop eine Clusteranalyse erstellt, der gleich mehrere Indikatoren zugrunde liegen.

Demnach unterscheiden sich die sozialen und wirtschaftlichen Lebenslagen der Menschen in Deutschland deutlich voneinander: Mehr als 13,5 Millionen Bundesbürger_innen leben in Regionen mit schweren Strukturproblemen. In den dynamischen Boomregionen wiederum setzen steigende Lebenshaltungskosten und überlastete Infrastrukturen selbst Menschen mit mittlerem Einkommen unter Druck. Der soziale Zusam-

menhalt bröckelt. Besonders in einigen der von der Strukturkrise betroffenen Regionen erhält der Rechtspopulismus starken Zuspruch. Um die sich verschärfende Legitimationskrise des föderalen Systems und der demokratischen Institutionen einzudämmen, muss die Politik dringend handeln.

Mit dem Projekt „Für ein besseres Morgen“ will die FES einen Beitrag zur Debatte um Demokratie und gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland leisten. Den Auftakt dazu bildet diese Studie. Neben der Analyse gibt sie daher konkrete politische Empfehlungen. Die Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, die im Juni 2019 ihren Bericht vorlegen will, fordern die Autor_innen auf, eine Politik zu formulieren, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert. Ungleiches muss ungleich behandelt werden. Damit das Geld auch da ankommt, wo es gebraucht wird. Dafür brauchen wir auch neue Instrumente der Politik. Ganz entscheidend ist schließlich die Stärkung der Kommunen. Diese müssen mit einer optimalen technischen Infrastruktur, mit ausreichenden Finanzmitteln und mit genügend Personal ausgestattet sein. Denn nur wenn der Staat in die Lage versetzt ist, all seinen Bürger_innen eine hochwertige Daseinsvorsorge zu bieten, kann er verlorenes Vertrauen zurückgewinnen.

JOHANNES DAMIAN

Referat Kommunikation und Grundsatzfragen der Friedrich-Ebert-Stiftung

PHILIPP FINK

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

MAX OSTERMAYER

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

¹ Dieter Kempf, Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), zitiert nach Capital.de, (12.1.2018) <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/deutschland-geht-es-gut-sehr-gut-sogar> (17.4.2019).

EINFÜHRUNG: UNGLEICHE LEBENSBEDINGUNGEN IN DEUTSCHLAND

Deutschland geht es wirtschaftlich gut. Genauer: Deutschland geht es im Durchschnitt gut. Allerdings mit zunehmend ungleichen Voraussetzungen. Denn mit dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturwandel werden die Wirkungen von Globalisierung, Digitalisierung und demografischem Wandel immer offensichtlicher. In vielen Regionen Deutschlands in West und Ost verdichten sich mittlerweile wirtschaftliche, soziale und demografische Schieflagen zu einem Bündel von Problemen. Beseitigt werden kann es nur mit einem umfassenden Konzept zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Darüber sind sich Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft weitgehend einig. Die Bundesregierung hat als Reaktion darauf im vergangenen Jahr eine Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ berufen. Sie soll bis Juni 2019 ein politisches Konzept zur Bekämpfung der Disparitäten vorlegen.

Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

Die Bundesregierung hat am 18. Juli 2018 die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt. Auf Basis eines gemeinsamen Verständnisses gleichwertiger Lebensverhältnisse soll die Kommission Handlungsempfehlungen mit Blick auf unterschiedliche regionale Entwicklungen und den demografischen Wandel in Deutschland erarbeiten. Erwartet werden einerseits Vorschläge, wie die Finanzlage der Kommunen (Altschulden, Kassenkredite) verbessert werden kann, und andererseits Empfehlungen für ein gesamtdeutsches Fördersystem, inklusive Forschung und Innovation, Ausbildung und Qualifizierung. Zu den Aufgaben der Kommission gehört auch, Vorschläge für attraktive Wohn-, Arbeits- und Lebensräume und flächendeckende Infrastrukturen zu unterbreiten. Schließlich soll die Kommission Ideen entwickeln, wie das Zusammenleben von Jung und Alt sowie das ehrenamtliche Engagement gefördert werden kann. Mit diesen Vorschlägen sollen bis zum Ende der 19. Legislaturperiode und darüber hinaus sowohl effektive wie sichtbare Schritte hin zu einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erreicht werden.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat den Vorsitz der Kommission. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend haben die Co-Vorsitze. Außerdem sind in der Kommission weitere Bundesressorts einschließlich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien sowie für Migration, Flüchtlinge und Integration und des Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Länder vertreten. Mitglieder der Kommission sind zudem alle Länder und die drei kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund).

1.1 REGIONALE DISPARITÄTEN – EIN BEKANNTES PROBLEM

Die Strukturen in Wirtschaft und Gesellschaft verändern sich mit hohem Tempo. Der Raumordnungsbericht 2011 der Bundesregierung (dem die Daten bis zum Jahr 2009 zugrunde liegen) zeigte deutliche soziogeografische Unterschiede zwischen Süden und Norden, vor allem aber zwischen Westen und Osten (BBSR 2012). Damals lautete das Fazit: Deutschland wird in Bezug auf die räumliche Verteilung von Wirtschaftskraft, Beschäftigung und der sozialen Lage immer ungleicher. Noch stärker als um den Jahrtausendwechsel bestimmt die Wirtschaftskraft einer Region deren Entwicklung insgesamt. Die wirtschaftlich erfolgreichen Regionen laufen den anderen davon. Strukturschwache Kreise und Regionen sind oft in einem Teufelskreis aus Verschuldung, Wachstumsschwäche, Arbeitslosigkeit und Abwanderung gefangen (Fink/Tiemann 2017). Dass Deutschland räumlich betrachtet inzwischen ein sehr ungleiches Land ist, hat die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) „Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015“ eindrucksvoll bestätigt (Albrecht et al. 2016).

Zentrale Ergebnisse der Studie „Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015“

Nach Auswertung der Daten bis 2012 wurde ersichtlich, dass sich die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung immer stärker auf wenige Regionen konzentrierte. Die Aktivitätsschwerpunkte bildeten, wirtschaftsgeografisch betrachtet, ein „C mit Punkt“. Ausgehend von den Metropolregionen Hamburg, Bremen, Hannover und Wolfsburg reichen die Wachstums- und Beschäftigungsschwerpunkte über Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Rhein-Neckar zum mittleren Neckarraum in Baden-Württemberg bis nach München. Berlin steht für den Punkt.

Der Süden baute seinen Vorsprung gegenüber dem Norden und Westen weiter aus. Der Osten blieb zurück. Regionen in West- und Norddeutschland hatten mit einer hohen Arbeitslosenzahl, hoher Kinderarmut und mit steigenden kommunalen Schulden zu kämpfen, die eingeschränkte kommunale Handlungsspielräume und weniger Investitionen nach sich zogen.

Außerdem zeigte die Studie, dass altindustrielle Regionen im Westen und ländlich periphere Räume tendenziell stärker von Disparitäten betroffen waren. Ihre Infrastrukturausstattung war deutlich schlechter, es wanderten überdurchschnittlich viele Menschen ab, und sie nahmen deutlich weniger am Wohlstand in Deutschland teil als die Kreise in der Nähe von Hamburg, Berlin, Frankfurt, Stuttgart und München. Die Ballungsräume wuchsen durch Zuwanderung hoch qualifizierter und junger Menschen.

Auch die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen war sehr unterschiedlich. Das zeigte letztlich die Qualität der Ausstattung mit zukunfts- und innovationsorientierten Dienstleistungen und/oder einer international wettbewerbsfähigen Exportindustrie.

Das Wachstum der vergangenen Jahre hat nicht zu einem Ausgleich der Ungleichgewichte geführt. Die bestehenden Unterschiede wurden größer, die Gegensätze spitzten sich zu.

Die Schere zwischen armen und reichen Kommunen ging weiter auseinander. Die regionalen Unterschiede spiegelten sich auch in der Entwicklung der öffentlichen Investitionsausgaben wider. Kommunen mit hohen Investitionen in Baden-Württemberg und Bayern standen Kommunen mit niedrigen Investitionen in weiten Teilen Westdeutschlands gegenüber. Insbesondere wirtschaftsschwache Regionen unterlagen einem Negativkreislauf: Einnahmen fehlten, Ausgaben stiegen. Die Zunahme von Kassenkrediten und ihre Häufung in den westdeutschen Kommunen führten dazu, dass Städte und Landkreise ihrer Aufgabe, die öffentliche Daseinsvorsorge sicherzustellen, nicht mehr gerecht werden konnten. Mit der geringeren Bevölkerungsdichte und schlechteren Finanzsituation kam es auch zur schlechteren Versorgung, beispielsweise im medizinischen und pflegerischen Bereich. Es wurde deutlich, dass deutschlandweit erhebliche Unterschiede in der Daseinsvorsorge bestanden. Was Wohlstand und Armut angeht, war Deutschland mittlerweile ein tief zerklüftetes Land.

Quelle: Albrecht et al. 2016.

Der „Raumordnungsbericht 2017: Daseinsvorsorge im Blick“ der Bundesregierung fokussiert seinem Titel entsprechend auf das Thema Daseinsvorsorge (BBSR 2017) und stellt fest, dass infolge der demografischen Trends – Rückgang, Abwanderung und Alterung der Bevölkerung – die Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge immer größer werden. Auch die regionalen Unterschiede in der Versorgung der Menschen werden weiter steigen. Der demografisch bedingte Handlungsbedarf bei der Daseinsvorsorge ist in Ostdeutschland besonders hoch.

1.2 BUND-LÄNDER-FINANZBEZIEHUNGEN: DIE VERPASSTE CHANCE

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 war eine Gelegenheit, Disparitäten zu bekämpfen. Die FES hat bereits 2013 dazu einen Vorschlag mit dem Ziel erarbeitet, die Kommunen in den abgehängten Kreisen wieder handlungsfähig zu machen, damit sie den beschriebenen Teufelskreis durchbrechen können (Eichel et al. 2013). Ausgangspunkt der damaligen Überlegungen war, das Ausgleichssystem zwischen den Ländern und dem Bund zu einem bedarfsgerechten Finanzausgleich umzugestalten. Ziel sollte eine angemessene Verteilung von Lasten und Pflichten sein, die eine Neuordnung der Einnahmen sowie der Aufgaben- und Ausgabenverteilung mitumfasst. In diesem System sollte auf Basis eines neugeregelten Länderfinanzausgleichs der vertikale Ausgleich gestärkt werden – also der zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Das Konzept umfasst drei Maßnahmen:

- **Eine verbesserte kommunale Finanzausstattung**
Damit sollten die Kommunen wieder in die Lage versetzt werden, für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft weitgehend selbst finanziert zu sorgen. Der Bund sollte sich zu einem weit größeren Teil als bisher an den von ihm veranlassten steuerfinanzierten Sozialausgaben nach SGB beteiligen. Der Grundsatz „Wer bestellt, der bezahlt“ sollte wieder gelten.

- **Die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge**
Dazu wurde eine neue „Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge“ vorgeschlagen, mit der gezielt gegen regionale Disparitäten vorgegangen werden kann.
- **Den territorialen Zusammenhalt stärken**
Mit einem Ideenwettbewerb der Regionen sollten die Zusammenarbeit und Entwicklungspotenziale vor Ort gefördert und gestärkt werden.

Doch im Ergebnis haben Bund und Länder die Chance vorbeizeihen lassen, die öffentlichen Finanzen für die Zukunft grundlegend zugunsten der wirtschaftlich und finanziell schwächeren Länder und Regionen zu verändern. Mit der De-facto-Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern wurden die Finanzbeziehungen ent-solidarisiert. Eine weitere Unitarisierung des föderalen Systems ist die Folge. Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wird den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2020 erheblich belasten. Der Bund erbringt dann zusätzliche Leistungen für die Länder mit einem Entlastungsvolumen von jährlich rund 10 Mrd. Euro. Die Reform stellt alle Länder zusammen besser, ändert aber nichts am Gefälle der Länder untereinander. Reich bleibt reich. Arm bleibt arm. Auch in Zukunft werden es dieselben Länder sein, die finanziell zu gering ausgestattet sind (Bauer et al. 2017; Südekum et al. 2017).

Daran ändern weder die gute Konjunktur noch die diversen Programme von Bund und Ländern in jüngster Zeit etwas – wie zum Beispiel das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (darunter Infrastrukturprogramm mit 3,5 Mrd. Euro und Schulsanierungsprogramm mit 3,5 Mrd. Euro). Sie sind zwar gute einzelpolitische Maßnahmen, die aber zeitlich befristet und unterdimensioniert sind. Die Programme können die sich verschärfenden Disparitäten allenfalls lindern, aber nicht ihre strukturellen Ursachen aufhalten.

1.3 UNGLEICHES DEUTSCHLAND: NÄHRBODEN FÜR DEN RECHTSPOPULISMUS

Globalisierung, Digitalisierung, demografischer Wandel und kulturelle Veränderungen führen bei den Menschen zu Verunsicherungen. Große Teile der Bevölkerung profitieren nicht vom wachsenden Wohlstand und den positiven Aspekten der Veränderung. Das schafft Gewinner_innen und Verlierer_innen des Strukturwandels. Da, wo Kreise und Regionen ökonomisch in Gefahr sind, abgekoppelt zu werden, verlieren die Menschen das Vertrauen in die Politik und die demokratischen Institutionen. Die Furcht vor Abstieg und Ausgrenzung wächst. Frust und Unsicherheit machen sich breit. Die Menschen wenden sich von den etablierten politischen Parteien ab und zweifeln zunehmend an der Leistungsfähigkeit demokratischer Verfahren. Eine – wenn auch nicht die einzige – Ursache für den erstarkenden Rechtspopulismus ist die manifeste Ungleichheit der Arbeits- und Lebenssituationen (Giebler/Regel 2017; Manow 2018).

Die politische Kontroverse über Gewinner_innen und Verlierer_innen des Strukturwandels hat die Diskussion zu ungleichgewichtigen Lebensverhältnissen im Land befeuert.

Die Möglichkeiten der Regional- und Landespolitik werden wieder entdeckt. Die Entwicklung von Konzepten einer neuen Regional-, Struktur- und Bildungspolitik wird erneut eingefordert.

Die zunehmenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verwerfungen nimmt die FES zum Anlass, die Studie „Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019“ vorzulegen. Anhand der Berechnungen des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) in Dortmund berichtet die Studie wie ihre Vorgängerin über aktuelle Trends in der Entwicklung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Neu in diesem Bericht ist die Darstellung, wie einzelne Indikatoren zusammenwirken. Der Disparitätenbericht 2019 macht deutlich, dass sich die Lebenslagen der Menschen, abhängig vom Wohnort, deutlich voneinander unterscheiden.

Auch dieses Mal geht die Studie über eine bloße Bestandsaufnahme hinaus. Die FES zeigt auch Perspektiven und Wege zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und mehr gesellschaftlichem Zusammenhalt auf. Sie gibt neue Impulse für die überfällige Debatte. Insofern ist die Studie „Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019“ auch ein Diskussionsbeitrag zur Arbeit der Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“.

2

DEUTSCHLAND HEUTE

Exportanstieg, Beschäftigungsrekorde, Einkommenszunahmen: Seit Jahren wird die wirtschaftliche und soziale Situation Deutschlands in der öffentlichen Debatte als sehr positiv beschrieben, vor allem im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten. Allerdings muss man mit aller Deutlichkeit ergänzen: Wirklich gut geht es Deutschland nur im Durchschnitt. Bei genauerem Hinsehen, jenseits der aggregierten Zahlen, ergibt sich ein anderes Bild von Wachstum und Wohlstand. Tatsächlich kann man in dieser Hinsicht nicht von einem einzigen Land sprechen: Es gibt geradezu mehrere Deutschlands. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen und sozialen Situation deutlich voneinander.

Die Stärken und Schwächen Deutschlands sind vielschichtig und lassen sich mithilfe von Indikatoren veranschaulichen. Diese Kennziffern stehen repräsentativ für verschiedene Themenbereiche (Vgl. Anhänge A und B). Ungleiche Entwicklungen im Land werden damit greifbar und für die Untersuchungsräume vergleichbar. Aber was bedeuten die einzelnen Ergebnisse in der Zusammenschau? Wo verdichten sich mehrere ungünstige soziale und wirtschaftliche Entwicklungen zu Problemkomplexen? Worin unterscheiden sich erfolgreiche und weniger erfolgreiche Regionen?

2.1 CLUSTERANALYSE²

Um diese Fragen zu beantworten, wurde eine Clusteranalyse mit ausgewählten Indikatoren durchgeführt. Ihr ist die Betrachtung einzelner Themenfelder vorangestellt. Dabei werden die kreisfreien Städte und Landkreise in fünf Raumtypen mit ähnlichen Wertausprägungen von Indikatoren überführt:³

1. **Anteil hoch qualifizierter Beschäftigter** (*Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsmarkt*): Bildung und Qualifikation sind wesentliche Zugangsvoraussetzungen für den Arbeitsmarkt, besonders für attraktive und zukunftsorientierte Beschäftigungsverhältnisse. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Hochschulabschluss (am Wohnort) trifft eine Aussage darüber, in welchem Maße die Nachfrage nach wissensintensiver Arbeit auf dem Arbeitsmarkt auf entsprechend ausgebildete Arbeitskräfte trifft. Umso höher der Anteil, desto besser die aktuelle Arbeitsmarktstruktur und desto besser die Zukunftsperspektiven für qualifizierte Beschäftigte und Unternehmen.
2. **Altersarmut, Kinderarmut** (*Bildungs- und Lebenschancen*): Armut ist eine Belastung. Für Kinder erschwert sie zudem die Bedingungen, was deren Bildungsweg und Aussichten auf ein erfolgreiches Berufsleben angeht. In die Disparitätenkarte gehen der Anteil der Leistungsempfänger_innen bei Kindern und älteren Menschen ein. Sie geben das aktuelle Ausmaß von Armut in einer Untersuchungsregion und die Abhängigkeit von staatlichen Leistungen der Grundsicherung wieder.
3. **Lebenserwartung, Erreichbarkeit von Hausärzt_innen, Bruttogehälter** (*Wohlstand und Gesundheit*): Die Lebenserwartung gilt als Ergebnis einer gesunden Lebensführung, die stark von Bildungsstand, Einkommen und der sozialen Lage abhängt. Die Erreichbarkeit von Hausärzt_innen gibt Auskunft über die medizinische Grundversorgung. Sie repräsentiert die Ausstattung einer Region mit Einrichtungen, die sich nachfrageorientiert entwickeln. Die Versorgungslage wird dort zum Problem, wo sich Einrichtungen zurückziehen. Die mittleren Bruttogehälter (Median) zeigen die Einkommensmöglichkeiten durch Erwerbstätigkeit auf einem Arbeitsmarkt an. Die Angabe nach dem Wohnort schärft die Aussage dieses Indikators für die Einkommen von Berufspendler_innen.
4. **Kommunale Schulden, Wahlbeteiligung, Breitbandanschluss** (*Staatliches Handeln und Partizipation*): Hohe Schuldenstände behindern Kommunen beim Unterhalt und Ausbau technischer und sozialer Infrastruktur. Betroffene Menschen sind entsprechenden Defiziten ausgesetzt, Verwaltungshandeln wird erschwert, der Handlungsspielraum zur Verbesserung von Standortfaktoren reduziert. Geringe Wahlbeteiligungen können eine Folgereaktion sein, die unter anderem als Ausdruck einer Vertrauenskrise in staatliches Handeln gelten. Ein Beispiel für die Zusammenhänge zwischen staatlichem Handeln, der Qualität von Infrastruktur und den Teilhabemöglichkeiten der Bevölkerung ist der Breitbandausbau. Das Versprechen, Internetzugang für alle bereitzustellen, gilt als Chance für

² Dieser Abschnitt beruht auf den Berechnungen des Teams der ILS-Dortmund (Stefan Fina, Frank Osterhage, Jutta Rönsch, Karsten Rusche, Stefan Siedentop, Ralf Zimmer-Hegmann) und Rainer Danielzyk (Akademie für Raumforschung und Landesplanung). Für weitere Hintergründe zu den einzelnen Indikatoren und Themenbereichen sowie methodischen Hinweisen vgl. Anhänge A, B, C, D und die Webseite www.fes.de/ungleiches-deutschland/ sowie die wissenschaftliche Kurzfassung zur Studie „Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019: Hintergründe zu Trends, Indikatoren, Analysen“.

³ Fett gedruckt sind die Indikatorennamen und kursiv gesetzt die Themenbereiche.

den Abbau von Disparitäten (zum Beispiel durch ortsungebundene Erwerbsmöglichkeiten).

5. **Gesamtwanderungssaldo** (*Binnenwanderungen*): Das Wanderungsverhalten der Bevölkerung drückt sich in der Bilanz aus Zuzügen und Fortzügen aus. Es gilt als Ausdruck von Wohnstandortpräferenzen. Von diesen kann man ableiten, welche Lebensbedingungen die Menschen suchen. Verzerrt werden diese Zahlen von der Flüchtlingszuwanderung im Beobachtungszeitraum. Bei der Auswertung von Wanderungsdaten für diese Studie wurden deshalb Staatsangehörigkeiten mit einem hohen Anteil an Schutzsuchenden nicht berücksichtigt.

Abbildung 1 zeigt das Ergebnis dieser Auswertung als Gesamtkarte. Für die Interpretation wurden die einzelnen räumlichen Cluster mit „sprechenden“ Namen versehen und in Tabelle 1 mit einer zusammenfassenden Darstellung der Indikatoren charakterisiert. Die verwendeten Symbole bewerten die Ausprägung der Indikatoren als Vorteile (starker Vorteil: ↑; Vorteil: ↗) beziehungsweise Nachteile (Nachteil: ↘; starker Nachteil: ↓) im gesamtdeutschen Vergleich, das Symbol 0 steht für den Durchschnitt. So zeigt ein geringer Wert für Kinderarmut einen geringen Anteil an armutsgefährdeten Kindern an: Das ist ein Vorteil, der Pfeil zeigt nach oben. Bei kommunalen Schulden ist ein hoher Wert ein Nachteil, der Pfeil zeigt nach unten. Die Indikatormittelwerte für jeden Raumtyp stehen in grauer Textfarbe in Klammern, sodass mit den Symbolen eine indikatorscharfe Einordnung der Clusterergebnisse möglich wird. Der Text greift diese Einordnung auf und ergänzt weitere charakteristische Merkmale.

2.2 FÜNFMAL DEUTSCHLAND – FÜNFMAL EIN ANDERES LAND

Die Disparitätenkarte (Abbildung 1) zeigt, dass Deutschland im Wesentlichen in fünf Raumtypen unterteilt werden kann:

Deutschlands solide Mitte (ockerfarben) bildet mit 32,8 Millionen Einwohner_innen (39,6 Prozent der Bevölkerung Deutschlands von 82,8 Millionen Einwohner_innen) und 187 Kreisen (46,5 Prozent der insgesamt 402 kreisfreien Städte und Landkreise) den mit Abstand größten Raumtyp mit vornehmlich durchschnittlichen Werten in den Indikatorsprägungen (siehe Tabelle 1).

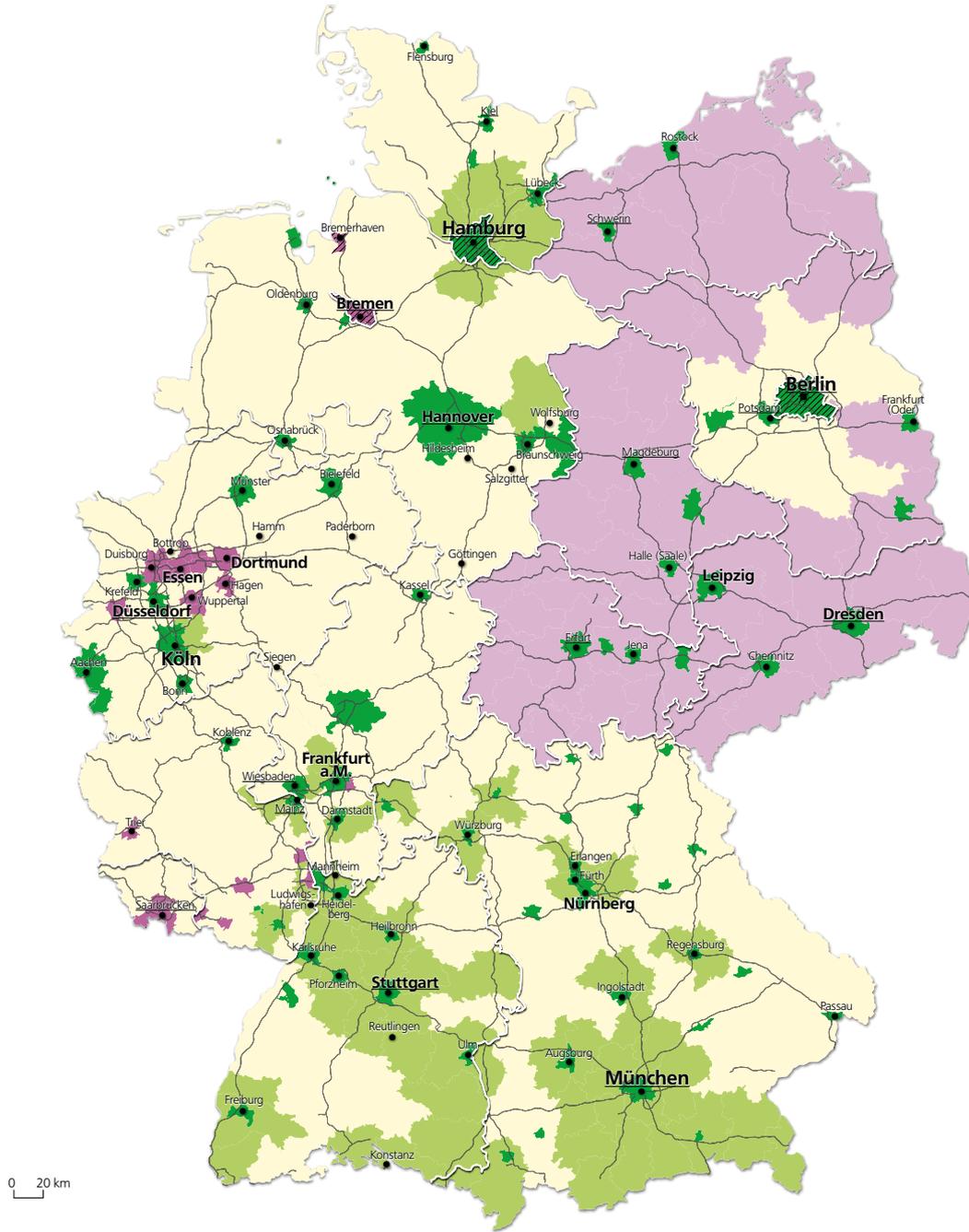
Die dynamischen Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr und **das starke (Um-)Land** (grün beziehungsweise hellgrün) bilden zusammen die Wohlstandsregionen Deutschlands mit Schwerpunkten im Süden, punktuell auch in erfolgreichen Städten und Stadtregionen im Westen und Norden des Landes sowie Berlin. Hier wurde in den vergangenen Jahren der Wettbewerbsvorsprung durch Investitionen in die Zukunft weiter ausgebaut, allerdings mit deutlichen Hinweisen auf eine zunehmende soziale Benachteiligung einkommensschwacher Haushalte in größeren Städten. Dieser als Exklusionsrisiko bezeichnete Trend wird maßgeblich durch steigende Lebenshaltungskosten ausgelöst und führt zu einem erhöhten Armutsrisiko und bedroht inzwischen Haushalte mit mittleren Einkommen. Gleichzeitig gibt es deutliche Hinweise auf Wanderungsbewegungen aus den

Großstädten in das wohlhabende Umland, in dem das Armutsrisiko bei Weitem nicht so ausgeprägt ist. In der Konsequenz steigen auch die Lebenshaltungskosten im Umland. Die Mobilität der Menschen zwischen Umland und Kernstadt ist Voraussetzung für diesen Trend und belastet die Infrastruktur. In diesen beiden Raumtypen leben 36,4 Millionen Einwohner_innen (44,0 Prozent der Bevölkerung Deutschlands) in 140 kreisfreien Städten und Landkreisen (34,8 Prozent der Kreise).

Die **städtisch geprägten Regionen im andauernden Strukturwandel** und **die ländlich geprägten Räume in der dauerhaften Strukturkrise** bilden zusammen die Kreise Deutschlands mit problematischen Entwicklungen (rot beziehungsweise rosa). Die Ursachen der Strukturprobleme sind unterschiedlich: Während die städtisch geprägten Regionen im Westen des Landes den Bedeutungsverlust altindustrieller Wirtschaftszweige (z.B. Bergbau und Schwerindustrie) zu bewältigen haben, sind in den vornehmlich ländlich geprägten Regionen Ostdeutschlands die Nachwirkungen der deutschen Wiedervereinigung und des nachfolgenden Zusammenbruchs ganzer Wirtschaftszweige und Arbeitsmärkte der ehemaligen DDR zu spüren. Es ist trotz einiger vielversprechender Ansätze in diesen beiden Raumtypen bislang nicht gelungen, für die Breite der Gesellschaft neue Perspektiven insbesondere auf dem Arbeitsmarkt zu entwickeln. Insgesamt leben in diesen Regionen 13,6 Millionen Menschen (16,4 Prozent der Bevölkerung Deutschlands) in 75 Kreisen (18,7 Prozent der kreisfreien Städte und Landkreise). Die Bevölkerungsentwicklung in den Raumtypen deutet darauf hin, dass die Bevölkerung beider Raumtypen in der Summe weiter abnehmen wird. Zusätzlich zur internationalen Wanderung drängt die Bevölkerung dieser Räume vornehmlich in die Raumtypen der dynamischen Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr und in das starke (Um-)Land.

Die Zusammenfassung dieser Raumtypen ist gut geeignet, um die sozioökonomischen Disparitäten übergreifend in ihrer Raumwirksamkeit zu erklären und zu bewerten. Zudem kann auf dieser Grundlage weiterverfolgt werden, wie politische Maßnahmen auf die Raumtypen und einzelne Kreise wirken. Tabelle 2 zeigt in diesem Zusammenhang die aktuellen Bandbreiten der Ausprägungen von Indikatoren mit den Namen der kreisfreien Städte beziehungsweise Landkreise, die die minimalen und maximalen Werte der Raumtypen je Indikator einnehmen. Damit wird deutlich, welche Kreise die Ränder der Raumtypen besetzen. So ist zum Beispiel die Armutsgefährdung von Kindern und älteren Menschen ein Problem von Großstädten, die Extremwerte zwischen den dynamischen Groß- und Mittelstädten mit Exklusionsgefahr und den städtisch geprägten Regionen im andauernden Strukturwandel liegen nicht weit auseinander (Kinderarmut: Halle an der Saale mit 31,9 Prozent beziehungsweise Gelsenkirchen mit 39,5 Prozent; Altersarmut: Frankfurt am Main mit 8,8 beziehungsweise Offenbach am Main mit 8,9 Prozent).

Abbildung 1
Die Disparitätenkarte



- dynamische Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr
- starkes (Um-)Land
- Deutschlands solide Mitte
- ländlich geprägte Räume in der dauerhaften Strukturkrise
- städtisch geprägte Regionen im andauernden Strukturwandel
- Stadtstaaten Berlin, Hamburg, Bremen (ohne Daten für kommunale Finanzen)

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

Tabelle 1
Raumtypen sozioökonomischer Disparitäten in Deutschland

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

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

Tabelle 2
Bandbreiten von Indikatorwerten in den einzelnen Raumtypen

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

* Möglicher Sondereffekt des Grenzdurchgangslagers Friedland und der Kreisgebietsreform 2016.

Quelle: eigene Darstellung.

2.3 WOHLSTAND UND ARMUT

Die soziale Polarisierung findet sich zunehmend auch in den Städten wieder. In die bevorzugten Wohnviertel ziehen immer mehr vor allem besserverdienende Schichten, weil diese sich die hohen Mieten dort (noch) leisten können. Parallel dazu verarmen die Menschen in benachteiligten Vierteln. Betroffen sind vor allem ältere Menschen und Kinder in Haushalten mit geringen Einkommen. Die Steigerung der Lebenshaltungskosten trifft diese Haushalte besonders hart. Das volle Ausmaß der Armutsgefährdung wird dort zum zentralen Zukunftsproblem. Die Entwicklung der Mietpreise steht bei der aktuellen Debatte im Mittelpunkt: Je höher die Miete in einem Raum ansteigt, desto stärker ist das Exklusionsrisiko für einkommensschwache Haushalte.

In diesem Zusammenhang wurde eine Auswertung vorgenommen, die auf die Ungleichverteilung von Wohlstand und Armut abzielt. Berücksichtigt wurden die Armutsquoten für ältere Menschen und Kinder, die Bruttogehälter am Arbeitsort, das verfügbare Haushaltseinkommen (das heißt alle Einnahmen eines Haushaltes unter Berücksichtigung von Transferleistungen und Abzügen) sowie die Mietpreisentwicklung als Indikator für die Entwicklung der Lebenshaltungskosten.

Abbildung 2 zeigt die resultierenden Raumtypen dieser Betrachtung:

- Die in blauviolettten Farbtönen dargestellten Regionen sind die Problemregionen im bundesdeutschen Vergleich. In helleren blauviolettten Farbtönen trifft dies auf altindustrielle Regionen im Strukturwandel (Ruhrgebiet, Saarland, Hafenstandorte) und zahlreiche Großstädte Ostdeutschlands zu. Bei vergleichsweise geringen Anstiegen der Wohnkosten ist hier Kinderarmut ein weit verbreitetes Problem, die Einkommen sind besonders gering.
- Die außerordentlich geringe Ausprägung von Altersarmut in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands (dunkleres Blauviolett) lässt sich wiederum durch die

Rentenansprüche insbesondere von Frauen erklären, die häufiger erwerbstätig waren als in den westdeutschen Bundesländern.⁴

- In dunkleren Ockertönen sind die weitflächigen Wohlstandsregionen im Süden von Deutschland erkennbar, ergänzt durch einzelne Kreise in West- und Norddeutschland im Umland erfolgreicher Arbeitsmärkte und im Umkreis von Standorten wettbewerbsfähiger Industrien. In diesen Regionen sind die durchschnittlichen Einkommen hoch bis sehr hoch, die Alters- und Kinderarmut ist relativ gering, die Wohnkosten steigen allerdings stark an (siehe Tabelle 2).
- Im helleren Ockerfarbton sind wenige Kreise in Süd-, West- und Norddeutschland mit einer höheren Armutsquote für Kinder und ältere Menschen erkennbar. Einkommen und Wohnkosten fallen hier etwas geringer als in den in dunklerem Ocker eingefärbten Regionen aus. Mittlere Bewertungen erfahren die Kreise und kreisfreien Städte im gelbbeigen Farbton: Hier sind die meisten Indikatorexprägungen durchschnittlich, mit Ausnahme einer weniger starken Kinderarmut und einem geringeren Anstieg der Wohnkosten.

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

⁴ Vgl. auch Erläuterungen in der wissenschaftlichen Kurzfassung www.fes.de/ungleiches-deutschland/

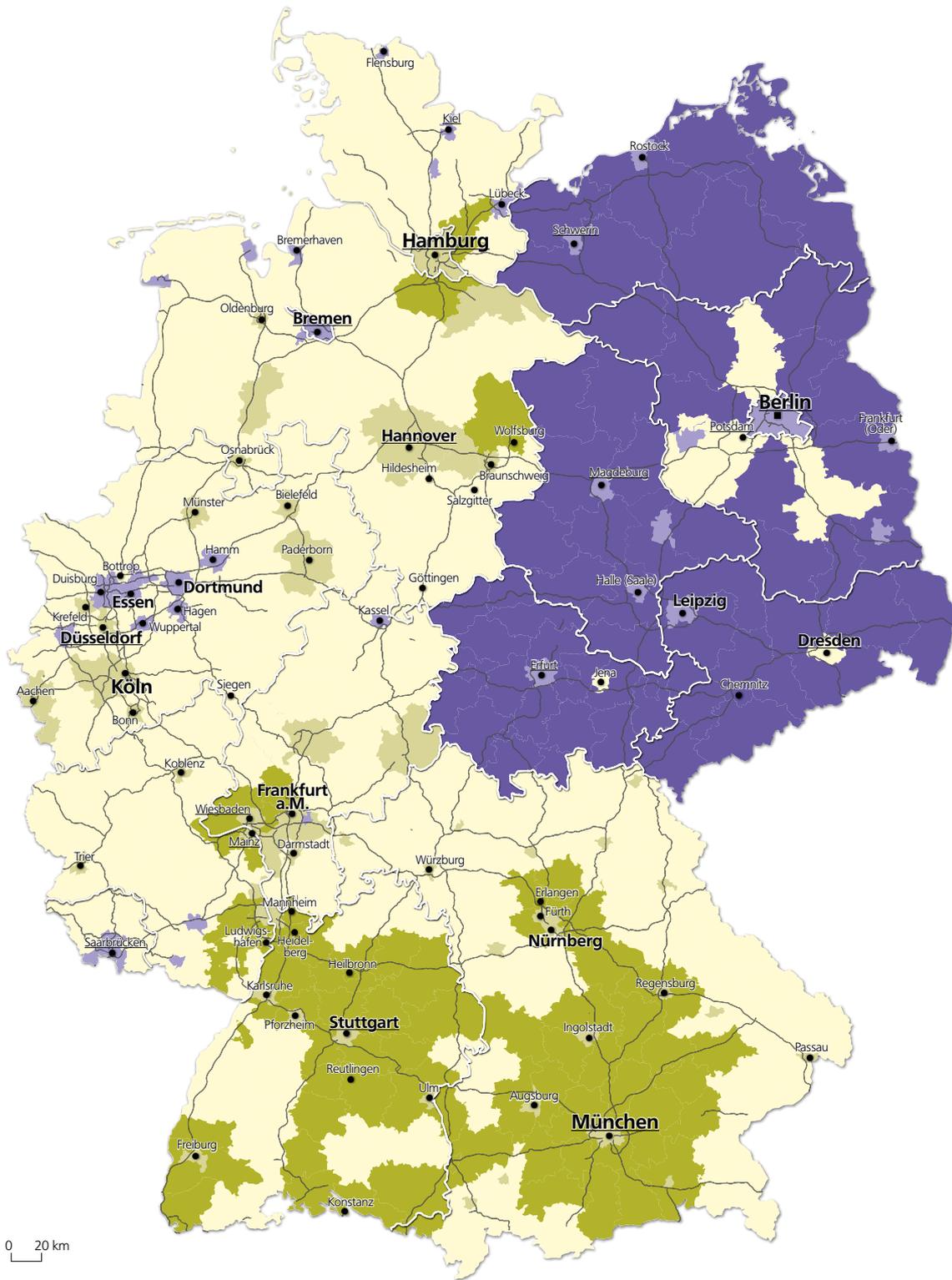
Tabelle 3
Wohlstand in Deutschland

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

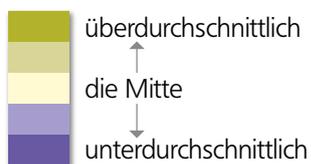
Symbole: starker Vorteil: ↑; Vorteil: ↗; Durchschnitt: 0; Nachteil: ↘; starker Nachteil: ↓

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

Abbildung 2
Wohlstand und Armut in Deutschland



Wohlstand in Deutschland



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

3

NEUE POLITIK FÜR GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE UND GESELLSCHAFTLICHEN ZUSAMMENHALT

Die Analyse zeigt, dass ökonomische, räumliche und damit soziale wie politische Polarisierungen weiterhin unser Land prägen:

- Gleichwertige Lebensverhältnisse sind offensichtlich durch Wirtschaftswachstum und die bislang praktizierte Politik des räumlichen Ausgleichs nicht zu erreichen. Die Studie zeigt gravierende räumliche Unterschiede in Bezug auf Beschäftigung, Wohlstand und Einkommen, Armutsgefährdung, Lebenserwartung sowie die Fähigkeit zu staatlichem Gegensteuern. Hieraus ergibt sich ein deutliches Wohlstandsgefälle in Deutschland.
- Mehr als 69 Millionen Deutsche oder mehr als 83 Prozent der Bevölkerung leben in dynamischen Groß- und Mittelstädten mit einem wirtschaftsstarken Umland sowie in Kommunen ohne gravierende Abweichungen zum Bundesmittel („Deutschlands solide Mitte“). Allerdings droht zunehmend Exklusion und Verdrängung in den erfolgreichen Regionen durch steigende Lebenshaltungskosten und überlastete Infrastrukturen. Mehr als 13,5 Millionen oder 16,4 Prozent der Deutschen leben in Regionen mit schweren Strukturproblemen. Diese sind gekennzeichnet durch: hohe kommunale Verschuldung, schwerwiegende Defizite in der örtlichen Infrastruktur, geringere Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven bis hin zu hoher Armutsgefährdung für Kinder und ältere Menschen.
- In vielen strukturschwachen Kommunen altindustrieller Regionen und peripherer ländlicher Räume kann staatliches Handeln nicht mehr gegensteuern, da die lokalen Haushalte überschuldet sind und Investitionen schon seit Langem zurückgefahren werden mussten. Binnenwanderungen verstärken die Disparitäten. Die Abwanderung aus den peripheren Räumen bedeutet eine zusätzliche Zuspitzung, da zumeist gut ausgebildete junge Menschen und junge Familien in die Wachstumsregionen mit ihren attraktiven Arbeitsmärkten umziehen. Zudem zeigt sich in vielen dieser Regionen: Dort, wo der Staat nicht handlungsfähig ist, nimmt das Vertrauen in Politik und Demokratie ab.

Lange Zeit hat die Politik den Zusammenhang zwischen regionalen wirtschaftlichen Unterschieden und ihren weitreichenden Folgen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt mehr oder weniger ignoriert. Hierauf hat die Politik nur unzureichende Antworten gegeben (Fink/Tiemann 2016, 2017). Die Koalition von CDU/CSU und SPD zieht jetzt daraus die Konsequenzen. Sie hat die Regierungskommission „Gleichwertige

Lebensverhältnisse“ berufen. Diese soll ein umfassendes politisches Konzept zur Bekämpfung der Disparitäten vorlegen.

3.1 GESELLSCHAFTLICHEN ZUSAMMENHALT FÖRDERN

Die Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ sollte diese Chance nutzen und ein neues Konzept verfolgen, das gleichwertige Lebensverhältnisse mit einer Politik zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts verbindet. Diese doppelte Aufgabe – also wirtschaftliche und soziale Disparitäten zu bekämpfen und mittels der Daseinsvorsorge den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken – muss mit Blick auf das Gemeinwohl beantwortet werden.

Grundsätze einer Politik des gesellschaftlichen Zusammenhalts

Das Grundgesetz ist das normative Gerüst der Politik des Zusammenhalts

Das Grundgesetz gibt Orientierung, wie das Versprechen auf gleichwertige Lebensverhältnisse für alle Bürger_innen eingehalten werden kann. Die Grundrechte der Bürger_innen sind das gesellschaftliche Integrationsversprechen, das auf Freiheit, Gleichheit und Solidarität aufbaut. Ziel ist es, soziale Teilhabe, Integration und Sicherheit für alle in jeder Region zu gewährleisten.

Erhalt und Ausbau öffentlicher Infrastruktur stärkt den Zusammenhalt

Infrastrukturen und Daseinsvorsorge sind Voraussetzungen dafür, dass sich alle Bürger_innen frei entfalten können. Erst der allgemeine und freie Zugang zu guter öffentlicher Infrastruktur ermöglicht soziale Teilhabe für alle und stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Deshalb gilt es, für einen flächendeckenden Ausbau öffentlicher Infrastruktur zu sorgen.

Verwaltung stärken, um Zugang zu Daseinsvorsorge zu sichern

Die Lebensqualität einer Gesellschaft hängt von der Leistungsqualität ihrer öffentlichen Güter ab. Gute Verwaltung braucht dazu die nötigen sachlichen, finanziellen Mittel und die notwendige personelle Ausstattung. Es gilt, die Verwaltung zu stärken, um den Zugang zur Daseinsvorsorge für alle zu sichern.

Zusammenhalt vor Ort

Die Gewährleistung sozialer Daseinsvorsorge, technischer Infrastruktur und öffentlicher Güter ist notwendige Bedingungen, um die Beteiligung der Bürger_innen zu ermöglichen. Keiner steht alleine. Die Verbindung von Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft schafft Soziale Orte. Diese Orte ermöglichen Zusammenhalt und stärken (lokale) Demokratie. Gesellschaftlicher Zusammenhalt ist kein Wert an und für sich, sondern eine immer wieder neu zu schaffende Voraussetzung einer offenen Gesellschaft.

Quelle: nach Kersten et al. 2019.

Diffuse Debatten zum Thema Heimat irritieren, lenken nur ab, provozieren falsche Fronten und laufen Gefahr, die materiellen

Lebensinteressen der Menschen in den Städten und Regionen zu vergessen. Eine neue Politik dagegen muss die folgenden vier Ziele verfolgen.

Ungleiches ungleich behandeln

Die sozialen und technischen Infrastrukturen sind räumlich höchst ungleich verteilt. Das liegt nicht nur an der seit Langem sehr unterschiedlichen Finanzkraft der Kommunen und Länder in Deutschland. Ursächlich sind auch die unterschiedlichen Möglichkeiten, an staatlichen Investitionsprogrammen teilzunehmen. Wirtschafts- und verwaltungsstarke Kommunen (vorwiegend) im Süden Deutschlands haben sehr oft beim Wettlauf um Investitionsprogramme des Bundes und der Länder Vorteile, weil sie die erforderlichen Eigenanteile leisten können und die Planungs- und Genehmigungskapazitäten haben, um die bereitstehenden Investitionsmittel auch sofort umsetzen zu können.

- Notwendig ist, die Staatsausgaben zukünftig räumlich gerechter zu teilen. Der politische Leitsatz „Ungleiches ungleich behandeln“ muss zur durchgehenden Maxime staatlicher Ausgabenpolitik werden. Erforderlich ist eine indikatorengestützte Regionalisierung vieler staatlicher Investitionshilfen, die sich neben fachlichen Aspekten viel stärker als bisher an räumlichen Ungleichgewichten orientieren muss. Dies gilt insbesondere für Fachprogramme zur Förderung von Infrastrukturen, z.B. Städtebauförderungsprogramm, Verkehrsinfrastruktur (u.a. Bundesverkehrswegeplan, Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonennahverkehr), Forschungsinfrastruktur (z.B. Hochschulpakt), Investitionshilfen des Bundes und der Länder für Kitas und Schulen. Gerade durch ungleiche Bildungschancen zwischen prosperierenden und strukturschwachen Räumen verfestigen sich Ungleichheit und Armut. Deshalb müssen Bildungsinvestitionen ganz besonders dem Gedanken „Ungleiches ungleich behandeln“ folgen und nach gemeinsamen Sozialindizes eingesetzt werden.
- Notwendig ist, dass die Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ einen Katalog von angemessenen, bedarfsorientierten Indikatoren vorlegt. Voraussetzung hierfür ist ein kontinuierliches Monitoring der räumlichen Entwicklungen auf möglichst kleinräumiger Bezugsbasis.
- Notwendig ist weiterhin, dass sich Bund und Länder auf dieser Grundlage bei den einzelnen Programmen auf eine Regionalisierung der Mittel einigen. Die jeweilige räumliche Bezugseinheit richtet sich dabei nach fachlichen Aspekten und dem Ziel, regionale Ungleichgewichte abzubauen. Eine bedarfsorientierte Regionalisierung hat den Vorteil, dass der Mitteleinsatz transparent und nachvollziehbar ist. Es werden unterschiedliche Problemlagen berücksichtigt: sowohl die Bedarfe struktur- und finanzschwacher Kommunen als auch die Probleme der durch Zuzugsdruck überlasteten Gebietskörperschaften.

Kommunen stärken

Ohne leistungsstarke Kommunen in allen Regionen Deutschlands sind gleichwertige Lebensverhältnisse nicht zu erreichen.

Bei vielen im Bericht aufgezeigten Problemlagen liegt die Lösungskompetenz zunächst bei den kommunalen Akteuren. Mehr noch: Die Kommunalverwaltung sichert den Zugang zur Daseinsvorsorge für alle. Daher brauchen die Kommunen eine angemessene Personal- und Finanzausstattung. Förderprogramme können diese ausreichende Grundausrüstung noch ergänzen. Ersetzen können sie diese nicht. Leider ist in den vergangenen Jahren das Gegenteil passiert: Vor allem strukturschwache Kommunen standen unter radikalen Sparzwängen, Personal wurde eingespart, Mittel gekürzt, kommunale Institutionen geschwächt.

- Notwendig ist deshalb eine Initiative zur Stärkung der kommunalen Verwaltungskraft: Der Wiederaufbau dieser kommunalen Problemlösungskompetenzen, z.B. durch neues und besser qualifiziertes Personal und neue Kooperationsformen, vor allem in ländlichen und leistungsschwachen Kommunen, muss vordringliche Aufgabe auf allen staatlichen Ebenen sein.
- Notwendig ist die Anpassung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder: So wird sichergestellt, dass die vom Bund bereitgestellten Finanzmittel in denjenigen Kommunen ankommen, die diese benötigen.

Strukturschwache Kommunen entlasten

Die Studie zeigt, dass viele strukturschwache Kommunen in eine dauerhafte Abseitsfalle geraten sind. Die Kombination aus geringer Wirtschaftskraft, hoher Arbeitslosigkeit, hoher Belastung durch Sozialtransfers, hoher Verschuldung, geringer Investitionskraft und Abwanderung ist ein Teufelskreis, aus dem diese Kommunen alleine nicht mehr herausfinden. Zumal alle Ausgleichs- und Hilfemechanismen im föderalen Mehrebenensystem nur wenig erfolgreich waren.

- Notwendig ist deshalb ein gemeinsamer Entschuldungsfonds des Bundes und der Länder, indem die Altschulden der am meisten belasteten Kommunen gebündelt werden: Dieser echte Schuldenschnitt sollte dann aber auch mit Auflagen verbunden werden, um die Einnahmensituation zu verbessern und neue Schulden zu vermeiden. Die Regierungskommission muss hierzu ein konkretes Modell für einen gemeinsamen Entschuldungsfonds vorlegen.
- Notwendig ist eine weitere Übernahme von Sozialausgaben durch den Bund: Infrage kommen hier z.B. die Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose, die in den Krisenkommunen besonders ins Gewicht fallen. Die schwächsten Kommunen tragen heute die höchsten Lasten bei den Sozialtransfers. Stattdessen muss in der Zukunft das Konnexitätsprinzip gelten: „Wer bestellt, der bezahlt.“

Neue Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“

Der Zugang zu einer flächendeckenden und leistungsfähigen Infrastruktur ist die Voraussetzung dafür, dass sich die Menschen in allen Regionen frei entfalten können. Dafür braucht es auch eine leistungsstarke Administration, die diese Daseinsvorsorge sichert. Wenn Menschen an der Entwicklung vor Ort

beteiligt werden und wirksam mitbestimmen können, dann engagieren sie sich. Partizipation und gemeinsam getroffene Entscheidungen stärken den sozialen Zusammenhalt. Und Engagement und Zusammenhalt sind wiederum wichtige Merkmale wirtschaftlich erfolgreicher Regionen.

Eine Politik des Zusammenhalts muss sich deshalb um die Entwicklung Sozialer Orte kümmern: Orte und Räume, in denen eine solidarische und eigenständige Regionalentwicklung durch bürgerschaftliches Engagement, durch Gemeinwohlarbeit, durch interkommunale Kooperationen und regionale Netzwerke, durch regionale und lokale Entwicklungskonzepte und viele andere Teilhabeformate gelebt wird. Diese informellen Prozesse zur Sicherung der Daseinsvorsorge, Möglichkeiten der Aktivierung, der Beteiligung, der Mitbestimmung und der Selbstorganisation in den Regionen müssen gefördert werden.

- Notwendig ist eine Systematisierung dieses Politikansatzes anstatt vieler kleiner Programme, die oft nur symbolische Funktionen haben, nur kurzfristig angelegt sind und dementsprechend nicht nachhaltig wirken: Die vielen innovativen Ansätze aus geförderten Modellprojekten des Bundes und der Länder gehören evaluiert, verstetigt und in den Alltagsbetrieb übernommen (z.B. Modellvorhaben der Raumordnung, experimenteller Wohnungs- und Städtebau, Projektförderungen der ländlichen Entwicklungen und des BMBF). Viele dieser Innovationen versanden bisher nach Auslaufen der Programme.
- Notwendig ist deshalb mehr Verstetigung und Verlässlichkeit: Bund und Länder sollten hierzu eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ verabreden. Sie ergänzt die bestehenden Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Sie finanziert sowohl eine ausreichende materielle Daseinsvorsorge in den Regionen als auch die systematische Unterstützung der Prozesse zur Aktivierung, Mitbestimmung und Selbstorganisation in den Regionen. Denn Beteiligung schafft Zusammenhalt, wenn die Menschen Perspektiven für sich erkennen.

Das Grundgesetz bietet mit Art. 91a GG die Möglichkeit zur Mitwirkung des Bundes bei Gemeinschaftsaufgaben. Der Bund sollte sich an dieser aktuell wichtigsten Aufgabe, der Gewährleistung des räumlichen und sozialen Zusammenhalts in Deutschland, mit mindestens der Hälfte der hierfür notwendigen Mittel beteiligen.

3.2 UNGLEICHHEIT ABBAUEN – DEMOKRATIE STÄRKEN

Die politische Kontroverse über die wachsende Ungleichheit der Lebensverhältnisse – und damit verbunden über Gewinner_innen und Verlierer_innen des Strukturwandels – hat die Diskussion zu ungleichgewichtigen Lebensverhältnissen im Land belebt. Die Frage der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse steht auf der politischen Tagesordnung.

Jetzt geht es darum, eine neue Politik zu formulieren, die endlich entschlossen die Ungleichgewichte bekämpft. Räumliche Unterschiede dürfen nicht zu manifesten Ungleichheiten in den Lebensbedingungen führen. Deutschland braucht eine neue Regional-, Struktur-, Bildungs- und Finanzpolitik.

Es geht auch darum, neue wirtschaftliche und soziale Perspektiven aufzuzeigen, um rechtspopulistischen Bewegungen den Nährboden zu entziehen. Jede nachhaltige Stärkung der Attraktivität der Regionen für die Menschen unterstützt die demokratischen Kräfte in den Städten und Regionen und hilft, verlorenes Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen wiederherzustellen.

Deutschland braucht entschlossenes Handeln. Die politische Öffentlichkeit wartet auf die zukunftsweisenden Handlungsempfehlungen der Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“.

Anhang A

Dokumentation der Indikatoren

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

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

#	Name	Quelle	Zeitraum
Clusteranalysen			
Abb. 1	Die Disparitätenkarte	Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Thünen-Institut, Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung und dort gesammelter Rohdaten, FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder	2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018
Abb. 2	Wohlstand und Armut in Deutschland	Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Empirica	2016, 2017, 2018
Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsmarkt			
Abb.	Bruttoinlandsprodukt pro erwerbstätiger Person ¹	Statistisches Bundesamt	2016
Abb.	Beschäftigungsquote ²	Bundesagentur für Arbeit	2017
Abb.	Anteil der hoch qualifiziert Beschäftigten	Bundesagentur für Arbeit	2018
Bildungs- und Lebenschancen			
Abb.	Kinderarmut: Kinder unter 15 Jahren in SGB-II-Haushalten	Bundesagentur für Arbeit	2016
Abb.	Anteil der Schulabgänger_innen ohne Schulabschluss	Statistisches Bundesamt	2016
Abb.	Altersarmut: (Personen in) Grundversicherung im Alter (SGB XII)	Statistische Ämter des Bundes und der Länder	2016
Wohlstand und Gesundheit			
Abb.	Lebenserwartung	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung	2013, 2014, 2015
Abb.	Bruttogehälter am Wohnort	Bundesagentur für Arbeit	2017
Abb.	Bestandsmieten	Empirica	2018
Staatliches Handeln und Partizipation			
Abb.	Kommunale Schulden	Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung	2016
Abb.	Sachinvestitionen	Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung	2016
Abb.	Breitbandversorgung	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	2018
Wanderungen			
Abb.	Binnenwanderungssaldo der Bevölkerung insgesamt	FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Wanderungstatistik, 2013-2015 & Statistisches Bundesamt	2013, 2014, 2015
Abb.	Binnenwanderungssaldo Familien		2013, 2014, 2015

1 nach Erwerbstätigen, nach Einwohner_innen;
 2 insgesamt, Frauen, Männer;
 3 nach Wohnort, nach Arbeitsort

Anhang B

Wertebereiche der Indikatoren

Indikator	Jahr	Wertebereich von ... bis
Beschäftigtenquote insgesamt	2017	44,2 % (Trier) bis 69,2 % (Hildburghausen)
Beschäftigtenquote Frauen	2017	43,0 % (Heidelberg) bis 69,9 % (Hildburghausen)
Beschäftigtenquote Männer	2017	43,4 % (Trier) bis 73,2 % (Ingolstadt)
unternehmensbezogene Dienstleistungen	2015	2,5 % (Hildburghausen) bis 28,6 % (Frankfurt am Main)
Bruttoinlandsprodukt Erwerbstätige	2016	50.309 EUR (Erzgebirgskreis) bis 178.706 EUR (Wolfsburg)
Anteil hoch qualifizierter Beschäftigter	2018	6,0 % (Wittmund) bis 44,1 % (Heidelberg)
Leistungsbezug SGB II	2017	1,5 % (Pfaffenhofen an der Ilm) bis 25,0 % (Gelsenkirchen)
Altersarmut	2016	0,5 % (Sonneberg) bis 8,9 % (Offenbach am Main)
Kinderarmut	2016	2,0 % (Pfaffenhofen an der Ilm) bis 39,5 % (Gelsenkirchen)
Schüler_innen ohne Schulabschluss	2016	1,2 % (Mainz) bis 14,2 % (Prignitz)
Lebenserwartung	2013/ 2015	77,3 Jahre (Pirmasens) bis 83,3 Jahre (Starnberg)
Erreichbarkeit von Hausärzt_innen	2016	1,8 Minuten (München, Landeshauptstadt) bis 11,2 Minuten (Ostprignitz-Ruppin)
Bruttogehälter am Wohnort	2017	2.271 EUR/Monat (Vorpommern-Rügen) bis 4.310 EUR/Monat (Wolfsburg)
verfügbares Haushaltseinkommen	2015	16.274 EUR/Jahr (Gelsenkirchen) bis 35.663 EUR/Jahr (Heilbronn)
Bestandsmieten	2018	4,59 EUR/m ² (Vogtlandkreis) bis 15,74 EUR/m ² (München, Landeshauptstadt)
kommunale Schulden	2016	0 EUR/Einwohner_in (Dresden) bis 9.998 EUR/Einwohner_in (Pirmasens)
Kassenkredite	2016	0 EUR/Einwohner_in (Leipzig und andere) bis 8.439 EUR/Einwohner_in (Pirmasens)
Sachinvestitionen	2016	42 EUR/Einwohner_in (Bielefeld) bis 1.342 EUR/Einwohner_in (Dingolfing-Landau)
Wahlbeteiligung	2017	64,1 % (Bremerhaven) bis 84,4 % (Starnberg)
Breitbandversorgung (> 50 MBit)	2018	31 % (Jerichower Land) bis 100 % (Regensburg, Rosenheim)
Binnenwanderungssaldo insgesamt	2013/ 2014/ 2015	-864 pro 100.000 Einwohner_innen (Offenbach am Main) bis 1.433 pro 100.000 Einwohner_innen (Leipzig)
Binnenwanderungssaldo Familien	2013/ 2014/ 2015	-2.423 je 100.000 Einwohner_innen (Würzburg) bis 2.177 (Potsdam-Mittelmark, Landkreis)

Quelle: eigene Darstellung

Anhang C

Methodische Hinweise

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

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

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

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

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

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

- 9 Abbildung 1
Die Disparitätenkarte
- 13 Abbildung 2
Wohlstand und Armut in Deutschland
- 10 Tabelle 1
Raumtypen sozioökonomischer Disparitäten in Deutschland
- 11 Tabelle 2
Bandbreiten von Indikatorwerten in den einzelnen Raumtypen
- 12 Tabelle 3
Wohlstand in Deutschland
- 18 Tabelle Anhang A
Dokumentation der Indikatoren
- 19 Tabelle Anhang B
Wertebereiche der Indikatoren

Literaturverzeichnis

Albrech, Joachim; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2016: Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015, Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie # 2017plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12390.pdf> (16.3.2019).

Bauer, David; Ragnitz, Joachim; Rösel, Felix 2017: Zur Neuregelung des Finanzausgleichs: Ein Beitrag zum Abbau regionaler Ungleichheit? WISO-Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13951.pdf> (16.3.2019).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2012: Raumordnungsbericht 2011, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2017: Raumordnungsbericht 2017: Daseinsvorsorge sichern, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) o. J.: Laufende Raumb Beobachtung: Raumabgrenzungen, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen4/kreistypen.html> (16.4.2019).

Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2013: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10091.pdf> (2.4.2019).

Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2016: Wachsende Disparitäten in Deutschland: Herausforderungen und Aufgaben der SPD: Einige politische Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen des FES-Berichts „Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015“, in: *perspektiven ds 1* (2016), S. 106–110.

Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2017: Den Teufelskreis durchbrechen: Neue Strukturpolitik als eine Antwort auf wachsende Disparitäten, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13495-20170704.pdf> (3.4.2019).

Giebler, Heiko; Regel, Sven 2017: Wer wählt rechtspopulistisch? Geografische und individuelle Erklärungsfaktoren bei sieben Landtagswahlen, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13935.pdf> (3.4.2019).

Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2019: Politik des Zusammenhalts: Über Demokratie und Bürokratie, Hamburg.

Manow, Philip 2018: Die Politische Ökonomie des Populismus, Berlin.

Südekum, Jens; Dauth, Wolfgang; Findeisen, Sebastian 2017: Verlierer (-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun?, in: *Wirtschaftsdienst 1* (2017), S. 24–31, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2017/1/verlierer-regionen-der-globalisierung-in-deutschland-wer-warum-was-tun/> (3.4.2019).

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

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

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

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

IMPRESSUM

© 2019

Friedrich-Ebert-Stiftung

Godesbeger Allee 149, 53175 Bonn

Bestellung/Kontakt: BeMo@fes.de

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

ISBN: 978-3-96250-340-6

Titelmotiv: © dpa/Britta Pedersen

Gestaltungskonzept: www.bergsee-blau.de

Umsetzung/Layout: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

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

FÜR EIN BESSERES MORGEN

Ungleiches Deutschland

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

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

Der Bericht knüpft an den Disparitätenbericht 2015 an und geht darüber hinaus. Er liefert eine umfassende Bestandsaufnahme der sozioökonomischen Ungleichheit in Deutschland und stellt klare Forderungen an die Politik.

Die interaktive Disparitätenkarte und weitere Informationen finden Sie hier:

www.fes.de/ungleiches-deutschland/

Die Autoren

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

Martin Hennicke, Ministerialdirigent a. D., war bis 2017 Abteilungsleiter Politische Planung in der Staatskanzlei des Landes NRW und ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Heinrich Tiemann, Staatssekretär a. D., war Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt und Staatssekretär in verschiedenen Bundesministerien und ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.