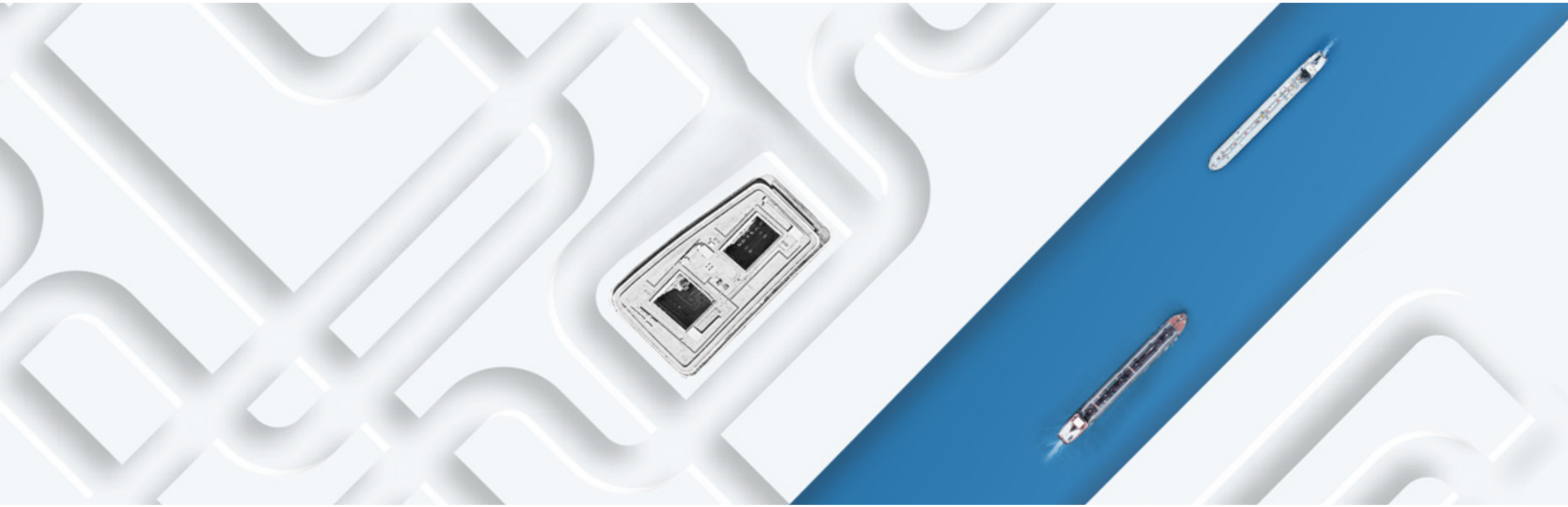
Gibt es in Deutschland abgehängte Regionen?

Diskussionsforum Raumentwicklung zum Thema
„Gleichwertige Lebensverhältnisse – Grundlage für Heimatstrategien“



INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

22. November 2018, Dr. Christian A. Oberst

1. Motivation

- *Gleichwertige Lebensverhältnisse (Leitbild der Raumentwicklung)*
- *„The revenge of the places that don't matter" (*Rodriguéz-Pose, 2018)
- Regionalpolitik neu denken (z. B. Ort- vs. Personenbezogen, neue Zielregionen?)

Welche Regionen und Handlungsfelder sind für die Regionalpolitik des Bundes besonders relevant?

- **Abgehängte Regionen bzw. Regionen mit relativer Wachstumsschwäche** (über angewandte Konvergenzanalyse)
- Strukturschwach, peripher bzw. ländlich (z. B. anhand von Erreichbarkeitsindikatoren), angespannte Märkte, Wachstumsmotoren

2. Methode

Identifikation mit Konvergenzanalyse

Identifikation von abgehängten Regionen, relative regionale Wachstumsschwächen bzw. potentiellen regionalpolitischen Handlungsbedarf

- sowohl **Lage** als auch **Entwicklung** betrachten => „abgehängte“ **Regionen verharren auf niedrigem bzw. unterdurchschnittlichem Niveau**
- über angewandte Konvergenzanalyse: $\Delta\log(Y_t) \sim \log(Y_0) \bullet \beta$
  - Bei Divergenz ($\beta > 0$): Indikator „nationales Problem“ (Überschuldung, Demografie, Immobilienpreise)
  - Bei Konvergenz ($\beta < 0$): (ALQ, BIP, Breitband, Kita) => Identifikation von regionale / ortsbezogene Probleme

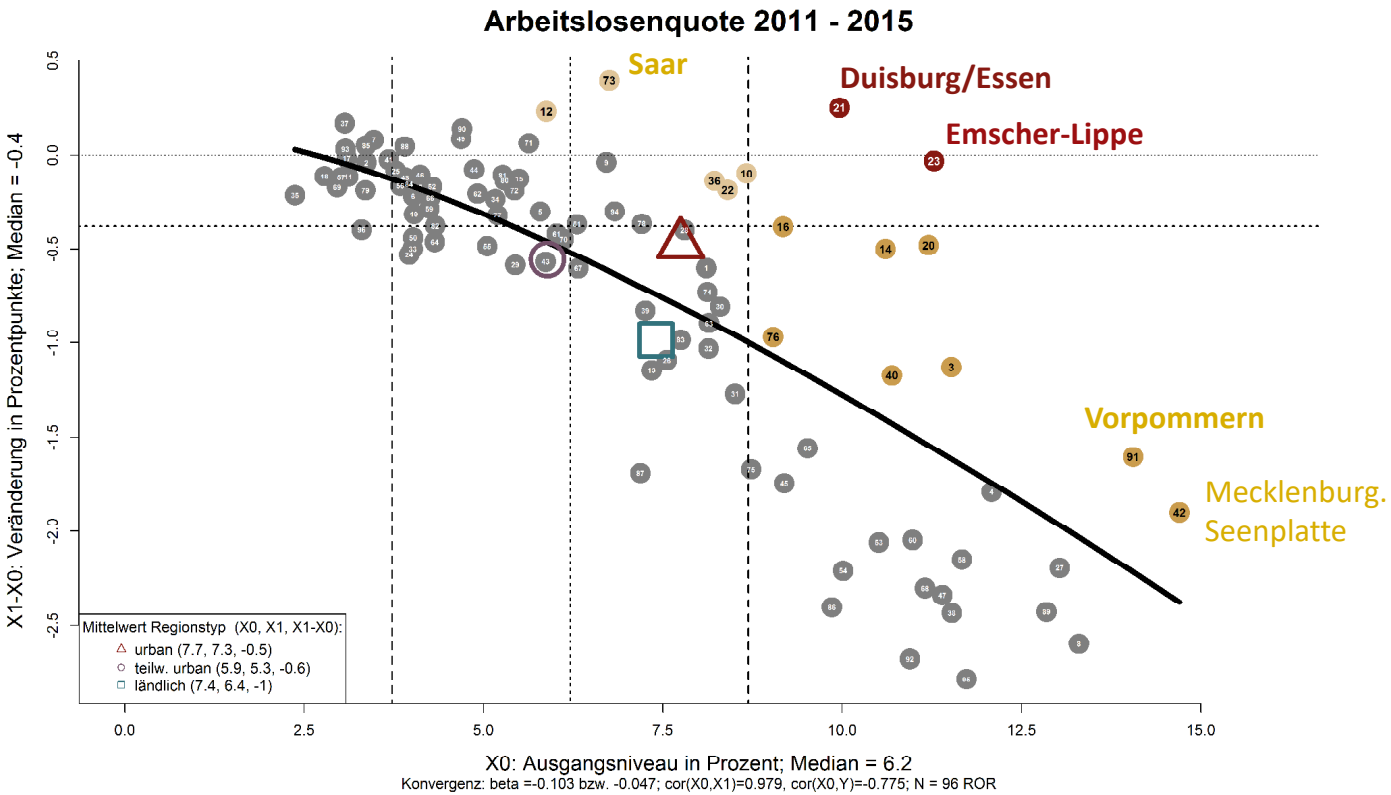
Hinweis:

Divergenz weder hinreichend noch notwendige Bedingung für Regionalpolitik

=> Nutzung von Größen- (Lokalisations-), Verbund- (Urbansiations-) und Komplexitätsvorteile

Vorschau: 4.1 Wirtschaftlichen Entwicklung

Arbeitslosenquote: Konvergenztrend & ländliche Regionen entwickelt sich gut, während städtische Regionen sich im Durchschnitt nur geringfügig verbessern konnten



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: Destatis

primäre Handlungsregionen

21	Duisburg/Essen	1
23	Emscher-Lippe	1

sekundäre Handlungsregionen

16	Bremerhaven	2
20	Dortmund	1
14	Bremen	1
76	Schleswig-Holstein Ost	2
3	Altmark	3
40	Magdeburg	3
91	Vorpommern	3
42	Mecklenburgische Seenplatte	3

gefährdete bzw. Absteigerregionen

73	Saar	1
12	Bonn	1
10	Bochum/Hagen	1
36	Köln	1
22	Düsseldorf	1

2. Methode

3 Kriterien und 3 Dimensionen mit 12 Indikatoren für regionalen Handlungsbedarf

Entwicklung: unterdurchschnittlich (größer oder kleiner als der Medianwert)	Primär (1)		
Ausgangssituation: stark unter- bzw. überdurchschnittlich (60 bzw. 140 Prozent vom Median oder 1,5 fache des Interquartilsabstandes)		Sekundär (0,5)	
Relation: starkes unterschreiten des Konvergenztrends (Region entwickelt sich schlechter als anhand des gesamtgesell. Trends anzunehmen wäre, oberen bzw. unteren 10% Prozent)			Ab-steiger (0,25)

Wirtschaft	Demografie	Infrastruktur
– **Arbeitslosenquote**	– **Altersquotient**	+ Attraktivität ~ **Immobilienpreise**
+ Produktivität in **BIP je EW**	+ **Lebenserwartung**	+ Versogungsgrad **Breitband**
+ **Kaufkraft**	– **Durchschnittsalter**	+ **Arztdichte**
– **Überschuldung** der privaten Haushalte	+ **Bevölkerungsstand**	– **kommunale Verschuldung** (hier in Kassenkredite)

Wenn eine Region bei mindestens 1/4 der Einzelindikatoren und 2 von 3 Dimensionen sich unzureichend entwickelt wird sie als abgehängte Region identifiziert

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Analogie zum Global Multidimensional Poverty Index (Oxfort Poverty & Human Development Initiative)

3. Zusammenfassende Evaluation der Regionalen Entwicklung

Kriteriensumme über 3 Dimensionen Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur

Besonders hohe Belastung:

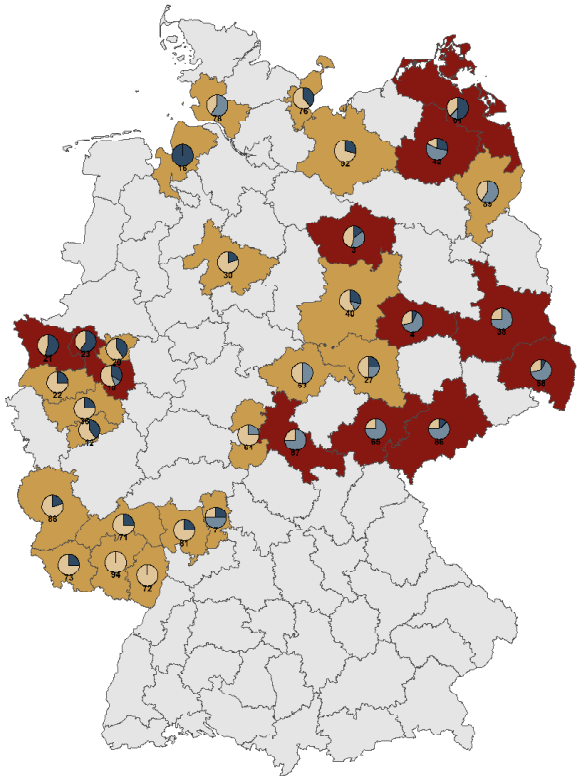
- ländliche Regionen im Osten (Demografie)
- Ruhrgebiet (städtisch) (Wirtschaft)
- Infrastruktur heterogene Problemlagen

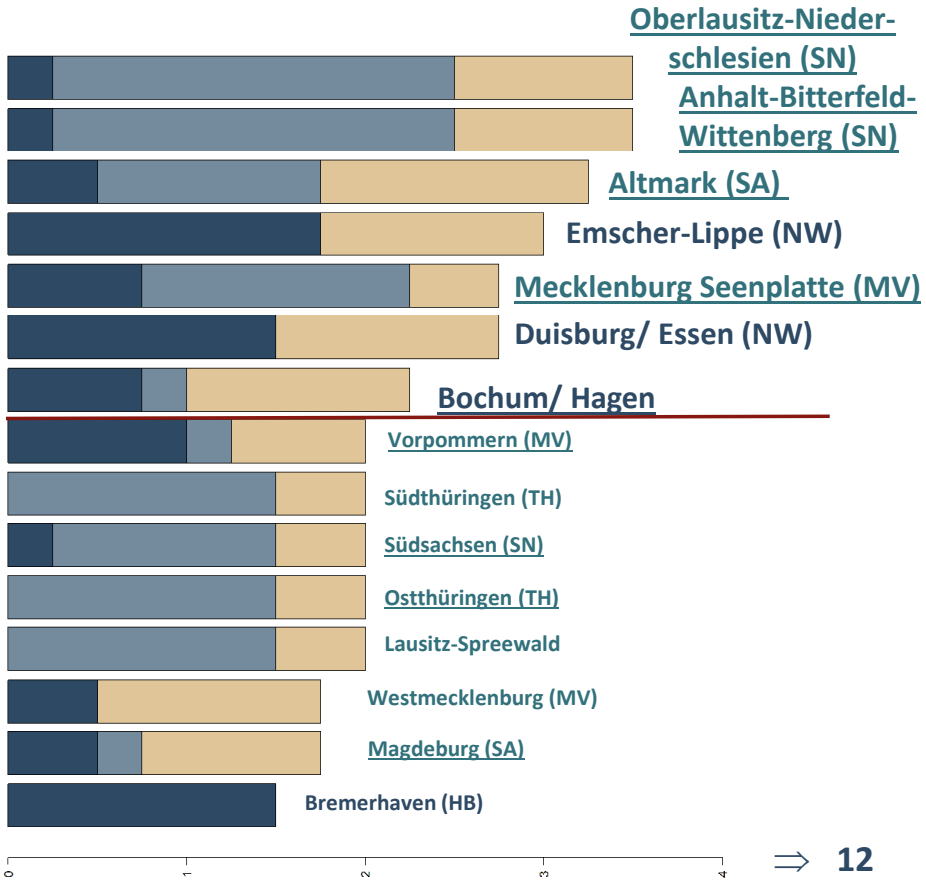
Einschätzung Handlungsbedarf

- Sekundär (23)
- Primärer (5)

➢ **Teilbereich:**

- Wirtschaft
- Demografie
- Infrastruktur





Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

⇒ 12

4.1 Wirtschaftliche Entwicklung => Ruhrgebiet & Bremerhaven

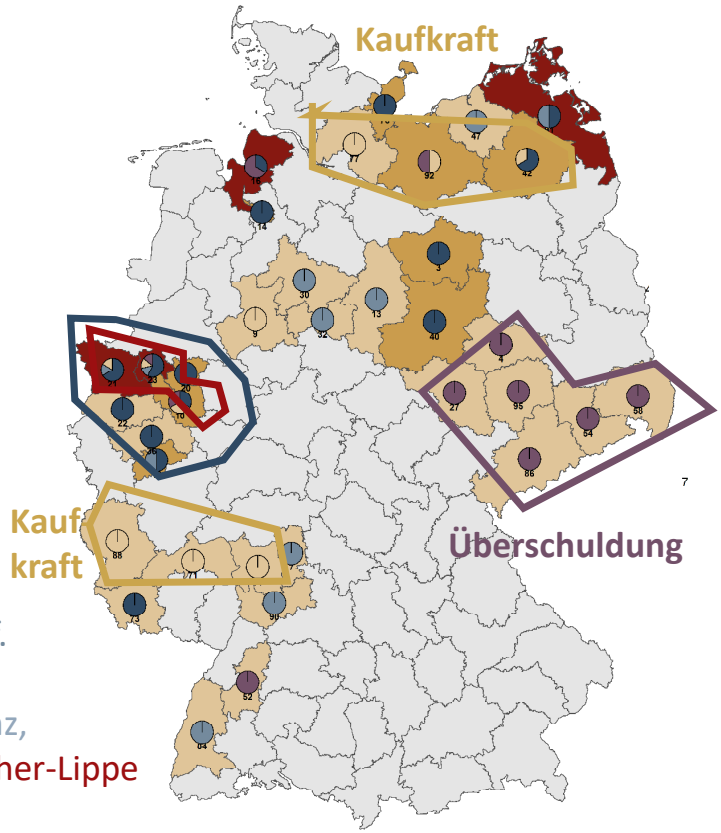
Kriteriensumme

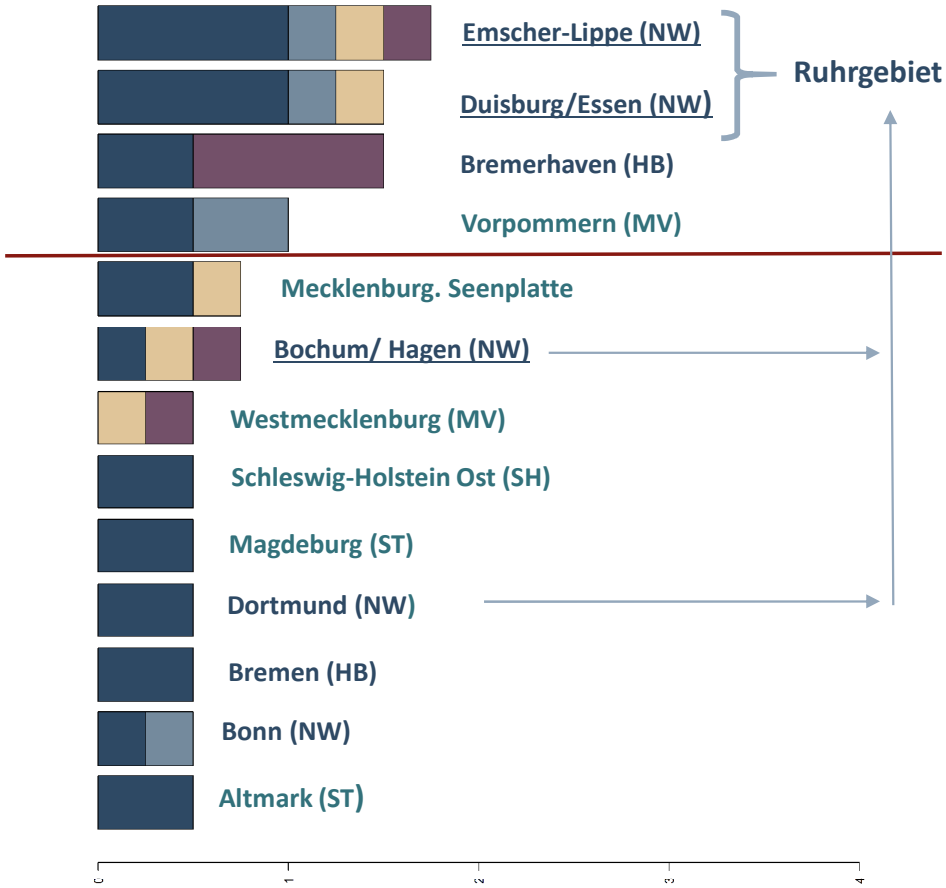
Wirtschaft

- Keine Auffälligkeit
- Einzelbelastung
- Mehrfachbelastung
- Potentiell abgehängt?

Indikator (Trend, Problemregion)

- **ALQ** Konvergenz, ↑ Ruhrgebiet, Städte
- **BIP** Konvergenz ↓Vorpommern
- **Kaufkraft** kein Trend, ggf. ↓ Mecklenburg
- **Überschuldung** Divergenz, ↑ Bremerhaven & Emscher-Lippe Ruhrgebiet



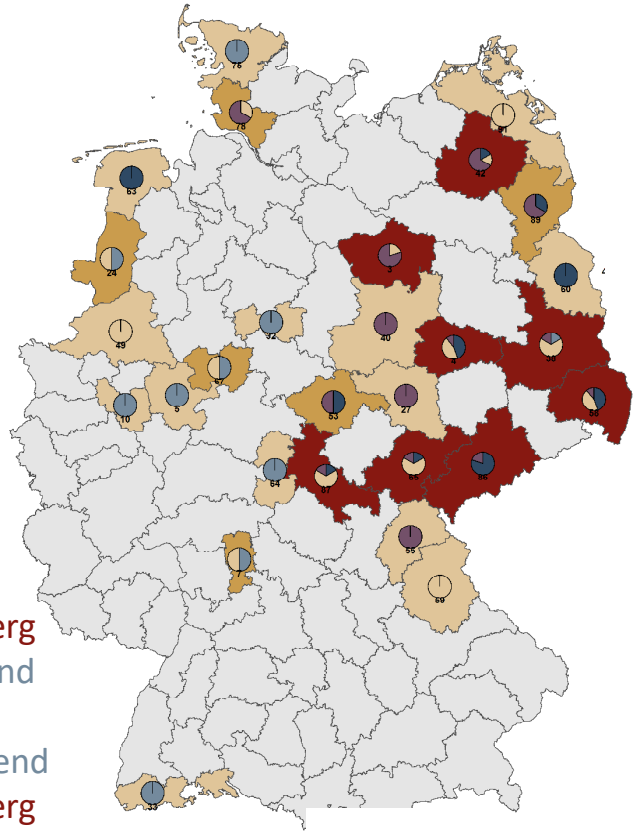


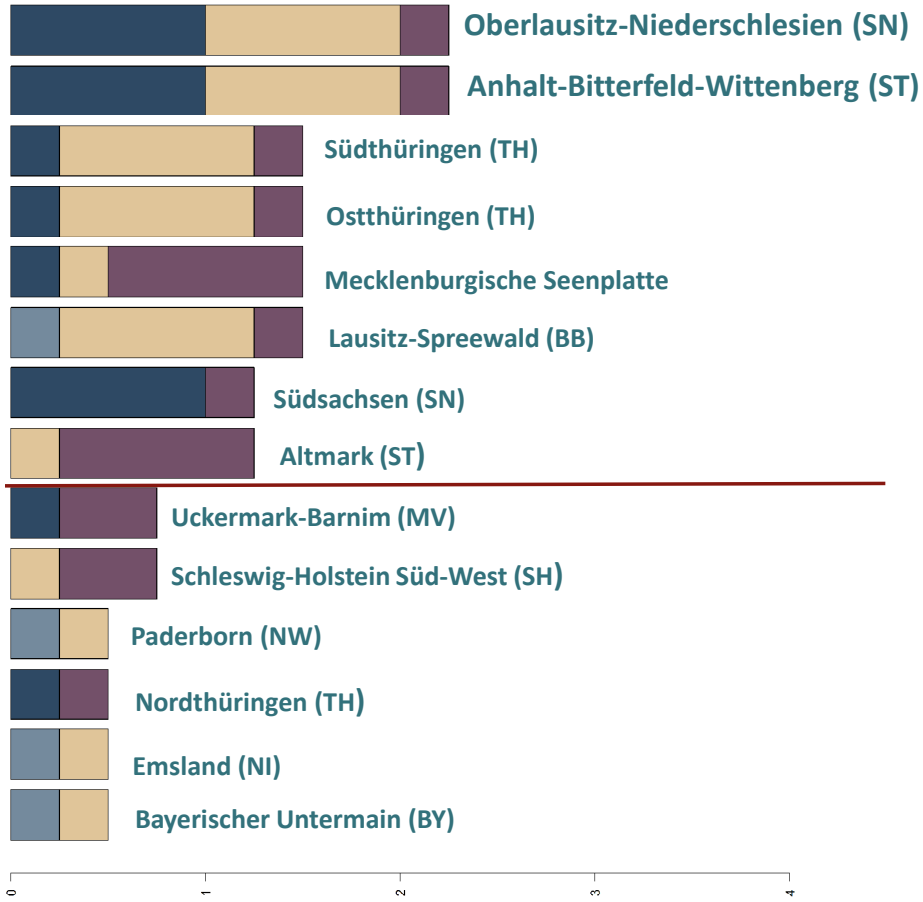
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

4.1 Demografische Entwicklung

Kriteriensumme

- Keine Auffälligkeit
- Einzelbelastung
- Mehrfachbelastung
- Potentiell Abgehängt?





Indikator (Trend, Problemregion)

- **Altenquotient** Divergenz, Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg
- **Lebenserwartung** kein Trend
- **Durchschnittsalter** kein Trend Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg
- **Bevölkerung** Divergenz, Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg

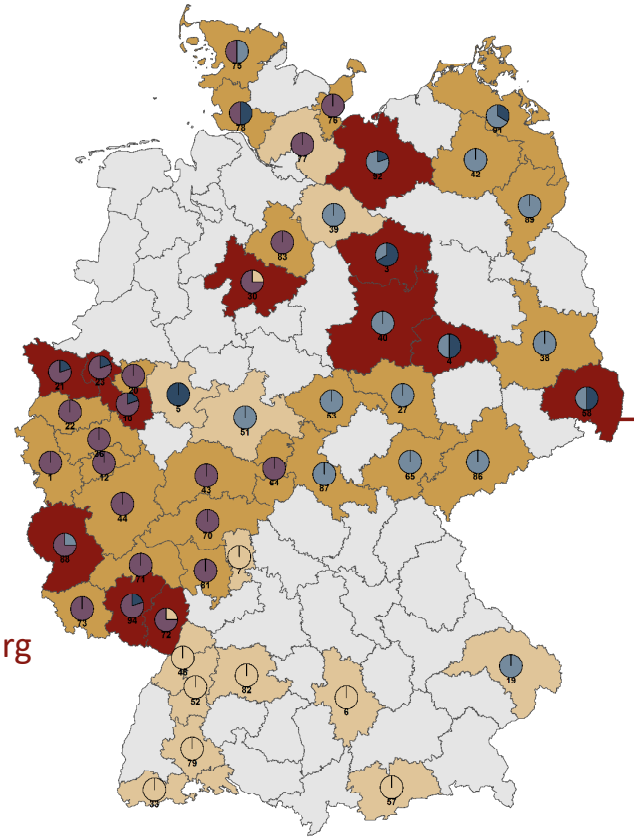
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

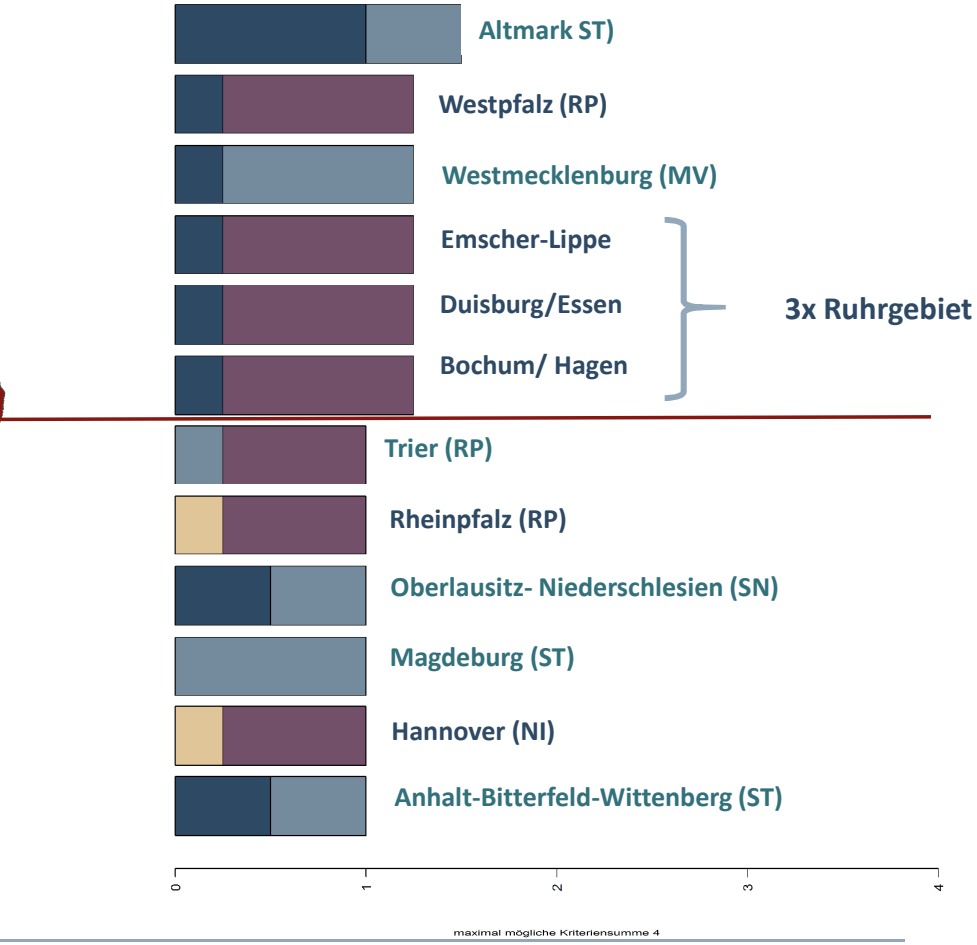
4.3 Infrastrukturelle Entwicklung=> heterogene Problemlage

Kriteriensumme

Infrastruktur

- Keine Auffälligkeit
- Einzelbelastung
- Mehrfachbelastung
- Potentiell abgehängt?



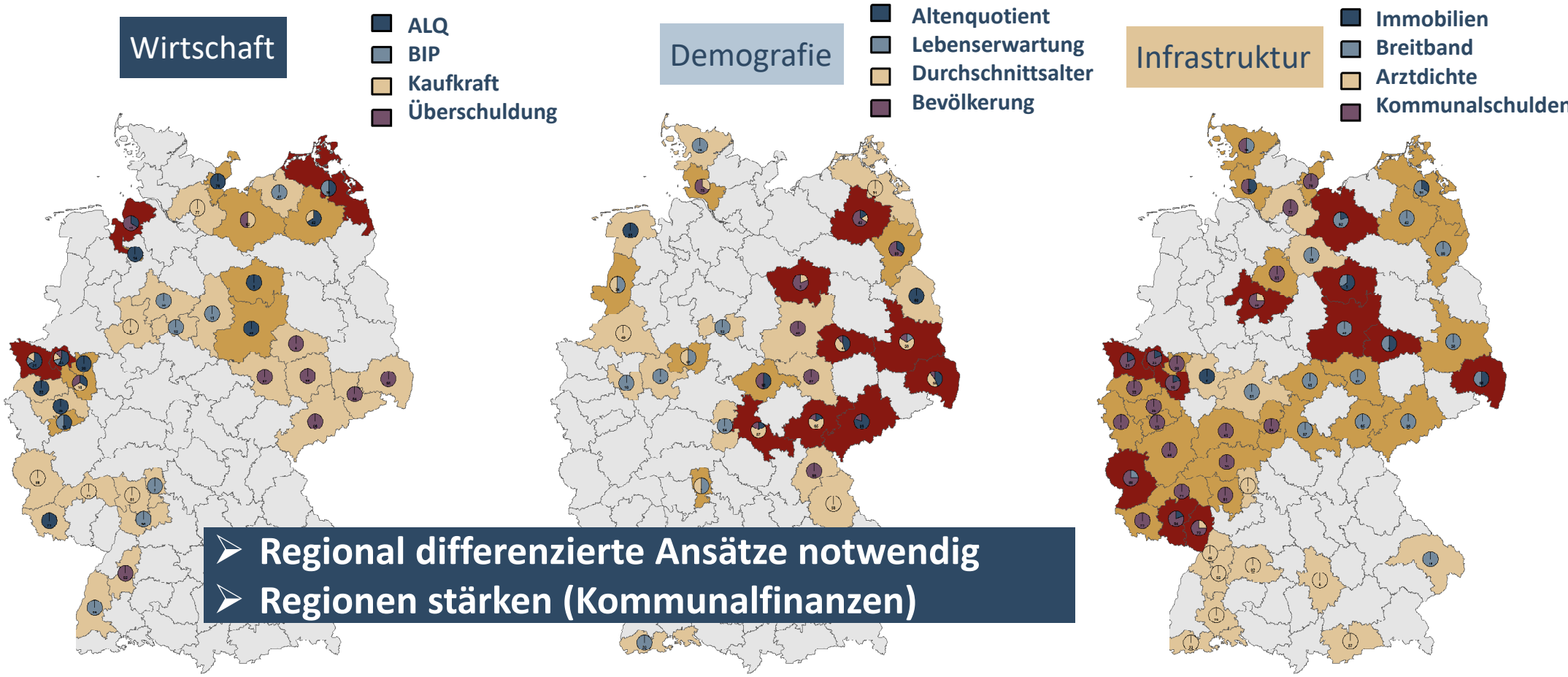


Indikator (Trend, Problemregion)

- **Immobilien** Divergenz, ↓ Altmark
- **Breitband** Konvergenz, ↓Magdeburg & Westmecklenburg
- **Arztdichte** kein Trend, keine Problemregion
- **Schulden** Divergenz ↑ Westpfalz & Ruhrgebiet, West-Städte

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

4.4 Vergleich Teilbereichs Evaluationen



- Regional differenzierte Ansätze notwendig
- Regionen stärken (Kommunalfinanzen)

Keine Auffälligkeit | Einzelbelastung | Mehrfachbelastung | Abgehängt im Teilbereich

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

5. Was messen wir überhaupt?

Bei der Identifikation von regionalpolitischem Handlungsbedarf

Die Analyse zeigt auch:

- Grenzen der Standortindikatoren: subjektive Gewichtung, Auswahl und Interpretation von Indikatoren, wechselseitige Abhängigkeiten (demografische Entwicklung beeinflusst pro-Kopf-Indikatoren), Verzerrungen (z. B. Kassenkredite bei Kommunaler Verschuldung), zeitverzögert, Regionsbezug, …
- Vielschichtige Gemengelage bei Problemidentifikation zwischen und innerhalb von Handlungsfeldern (Wirtschaft, Demografie, Infrastruktur) und bei der „Ortsidentifikation“ (Kreise vs. Regionen) - Stichwort MAUP (*Modifiable Areal Unit Problem*)

➢ **Von Input zu Output Kennzahlen**

➢ **Kein Gießkannenansatz,** sondern problembezogene politische Instrumente & Stärkung der regionalen Handlungsfähigkeit (Land, Regionalverbände, Kommunen) notwendig

Vages Bild der Indikatoren (wie auch der Definition von Regionen) stehen im starken Kontrast zur selbstverständlichen Nutzung in regionalpolitischen Studien

6. Schlussfolgerungen (vorläufig)

Bei der Identifikation von regionalpolitischem Handlungsbedarf

- Es gibt in Deutschland im engeren Sinne keine abgehängte Regionen die bei der Mehrzahl an Standortindikatoren sowohl schlechte Ausgangssituationen als auch Entwicklungen aufweisen
- Relative hohe Wachstumsschwäche vor allem:
  - Ländliche Regionen in Ostdeutschland (vor allem belastet durch demografische Entwicklung)
  - Ruhrgebiet (Arbeitsmarkt & infrastrukturelle Probleme, letztere vor allem bei Kommunalfinanzen)
- Zentrale Aspekte
  - Einfache Unterscheidungen (z. B. Stadt – Land, Ost – West) „greifen“ zu kurz
  - Westdeutschland: **Kommunalfinanzen** (=> Entschuldung & zukünftige Sparanreize erhalten)
  - Ostdeutschland: Demografische Entwicklung
  - Handlungsbedarf wirtschaftliche Entwicklung: insb. Ruhrgebiet & Bremerhaven
  - Handlungsbedarf demografische Entwicklung: ländliche Regionen Ostdeutschlands
  - Handlungsbedarf Infrastruktur: vor allem die Kommunalfinanzen der Städte sowie bereichsabhängig (z. B. Breitband in Westmecklenburg)

4.1 Wirtschaftliche Entwicklung

Indikator: Trend => herausragende Problemregion

- Arbeitslosenquote: Konvergenz & ländliche Regionen entwickelt sich besonders gut, während städtische Regionen sich im Durchschnitt nur geringfügig verbesserten => Duisburg/Essen & Emscher-Lippe (Ruhrgebiet)
- BIP je Einwohner: Konvergenz & die ländlichen Regionen hohlen den Konvergenztrend entsprechend auf => Vorpommern (ländlich, Osten-MV)
- Überschuldung: Divergenz, vor allem in städtischen Regionen hoch und zunehmend; ebenso in Ostdeutschland => siehe Bremerhaven & Emscher-Lippe (Ruhrgebiet)
- Kaufkraft: keine Konvergenz/Divergenz-Trend => i. e. S. **keine** Problemregionen; i. w. S. ggf. Mecklenburgische Seenplatte, Westmecklenburg und Starkenburg (Südhessen)

4.3 Demografische Entwicklung => Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg

Indikator ($\beta_{basis} - \beta_{inlc.\ Strukturvar.}$): Trend => herausragende Problemregion

- Altenquotient: Divergenz (0,08 – 0,02)
  - Ostdeutsche ländliche Regionen altern überdurchschnittlich, städtische Regionen unterdurchschnittlich => Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg
- Lebenserwartung: kein Kon- bzw. Divergenztrend (0)
  - kein Problemregion
- Durchschnittsalter: Divergenz bzw. kein Trend (0,05 – 0)
  - Ländliche Regionen altern überproportional & städtische unterproportional => Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg
- Bevölkerungsentwicklung: Divergenz (~0.01)
  - große bzw. städtische Regionen wachsen & vor allem kleine bzw. ländliche Regionen schrumpfen: => 4 Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg

4.3 Infrastrukturelle Entwicklung

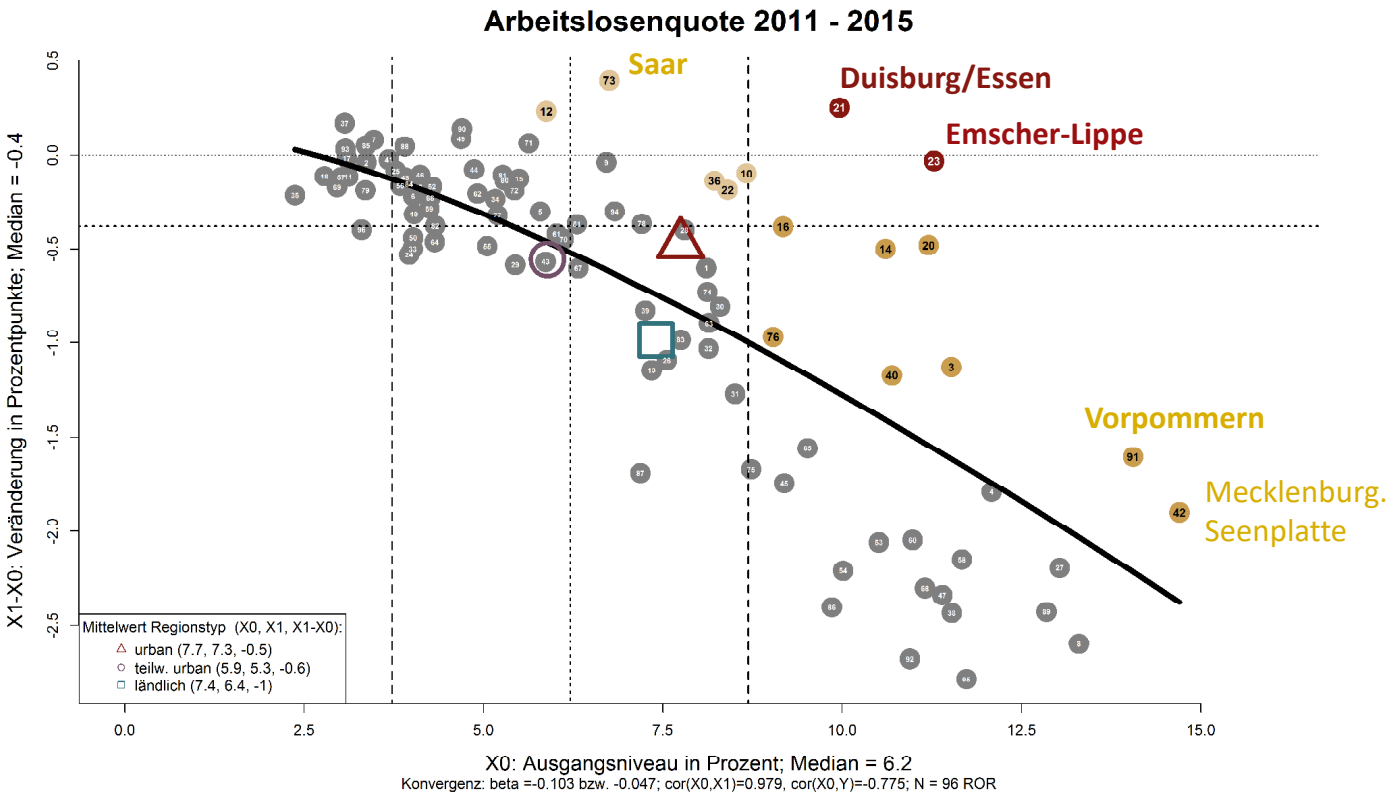
Indikator ($\beta_{basis} - \beta_{inlc.\ Strukturvar.}$): Trend => herausragende Problemregion

- Kommunale Schulden (Kassenkredite) Divergenz (0,10 – 0,05):
  - Überdurchschnittlicher Anstieg der Verschuldung in städtischen Regionen => städtische Regionen im Westen, herausragend: Westpfalz, gefolgt von Duisburg/Essen, Emscher-Lippe, Bochum/Hagen
- Immobilienpreise: starke Divergenz (0.20);
  - …. => Altmarkt

- Breitbandqualität: sehr starker Konvergenztrend (-0,93 – -0,99)
  - Trend entsprechend Niveau in 2011 hoch in städtischen Regionen und Verbesserungen bis 2017 besonders hoch in ländlichen Regionen (56%-Pkt), Ostdeutschland im Mittel geringfügig unterhalb des Konvergenztrends => Magdeburg & Westmecklenburg
- Arztdichte: kein Konvergenztrend (-0.05 – 0);
  - kein regionaler Handlungsbedarf, Osten und ländliche Regionen mit überdurchschnittlichen Verbesserungen (Abwanderung?) => am ehesten Nordschwarzwald

4.1 Wirtschaftlichen Entwicklung (ausgew. Einzelindikatoren)

Arbeitslosenquote: Konvergenztrend & ländliche Regionen entwickelt sich gut, während städtische im Durchschnitt nur geringfügig verbesserten



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: Destatis

primäre Handlungsregionen

21	Duisburg/Essen	1
23	Emscher-Lippe	1

sekundäre Handlungsregionen

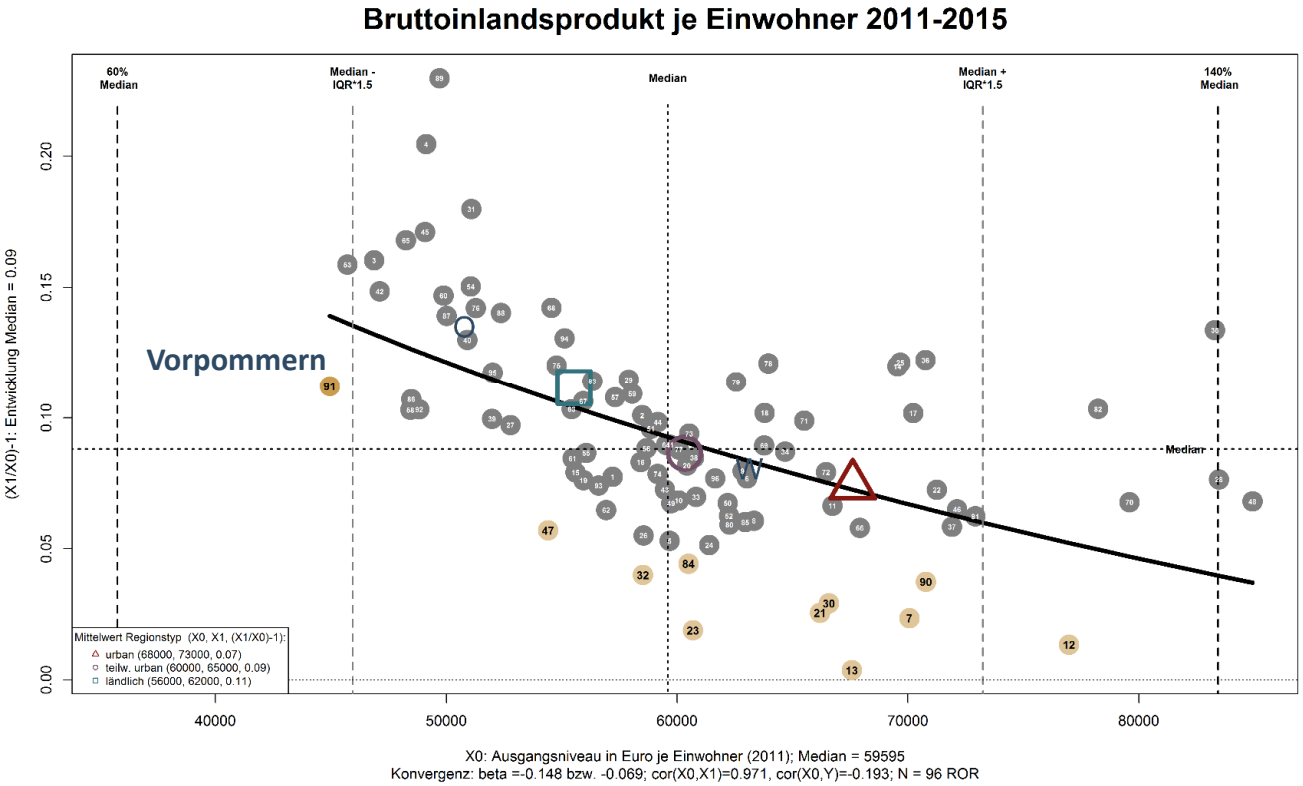
16	Bremerhaven	2
20	Dortmund	1
14	Bremen	1
76	Schleswig-Holstein Ost	2
3	Altmark	3
40	Magdeburg	3
91	Vorpommern	3
42	Mecklenburgische Seenplatte	3

gefährdete bzw. Absteigerregionen

73	Saar	1
12	Bonn	1
10	Bochum/Hagen	1
36	Köln	1
22	Düsseldorf	1

4.1 Wirtschaftlichen Entwicklung: ausgew. Einzelindikator

BIP je Einwohner: Konvergenz & die ländlichen Regionen hohlen dem Konvergenztrend entsprechend auf



Sekundäre Handlungsregionen

91	**Vorpommern**	3

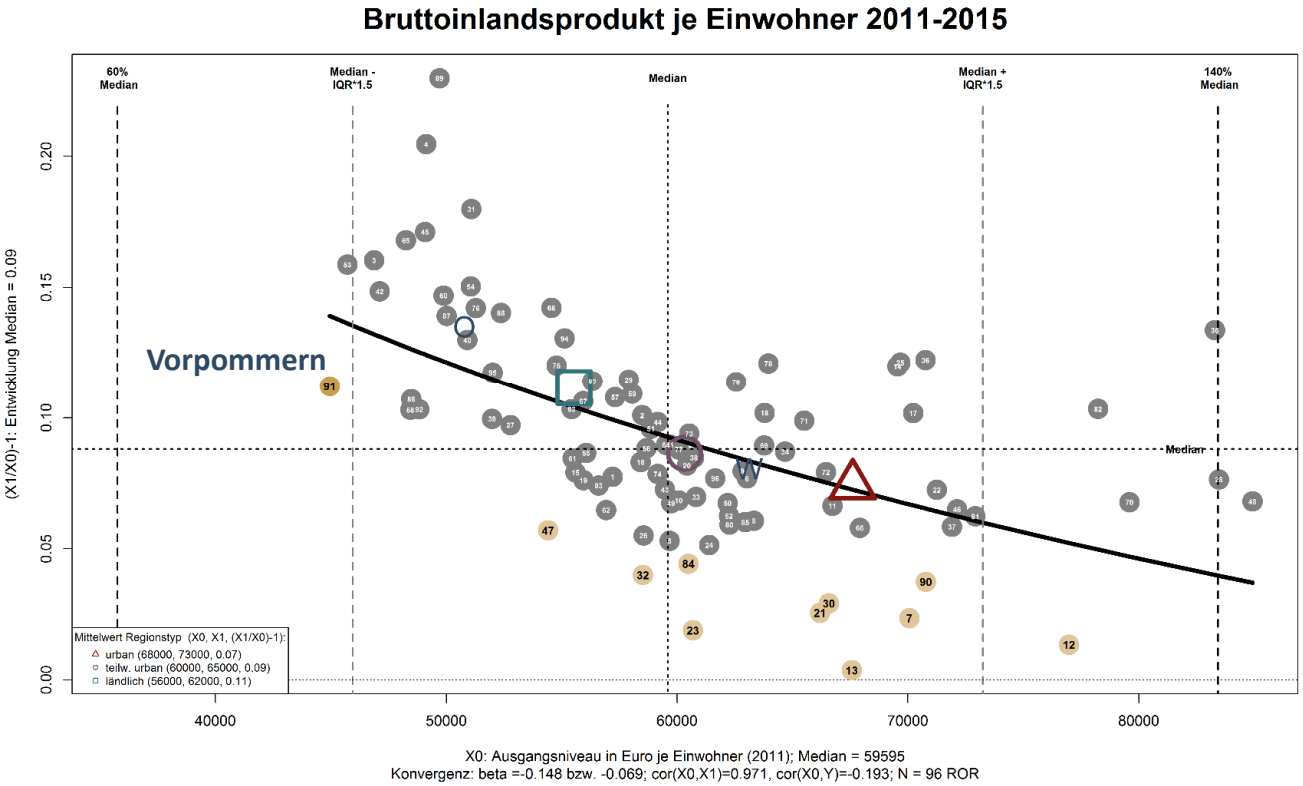
gefährdete bzw. Absteigerregionen

7	Bayerischer Untermain	3
12	Bonn	1
13	Braunschweig	2
21	Duisburg/Essen	1
23	Emscher-Lippe	1
30	Hannover	1
32	Hildesheim	2
47	Mittleres Mecklenburg/Rostock	3
84	Südlicher Oberrhein	2
90	Unterer Neckar	1

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: Destatis

4.1 Wirtschaftlichen Entwicklung (ausgew. Einzelindikatoren)

BIP je Einwohner: : Konvergenz & die ländlichen Regionen hohlen dem Konvergenztrend entsprechend auf



Sekundäre Handlungsregionen

91	Vorpommern	3

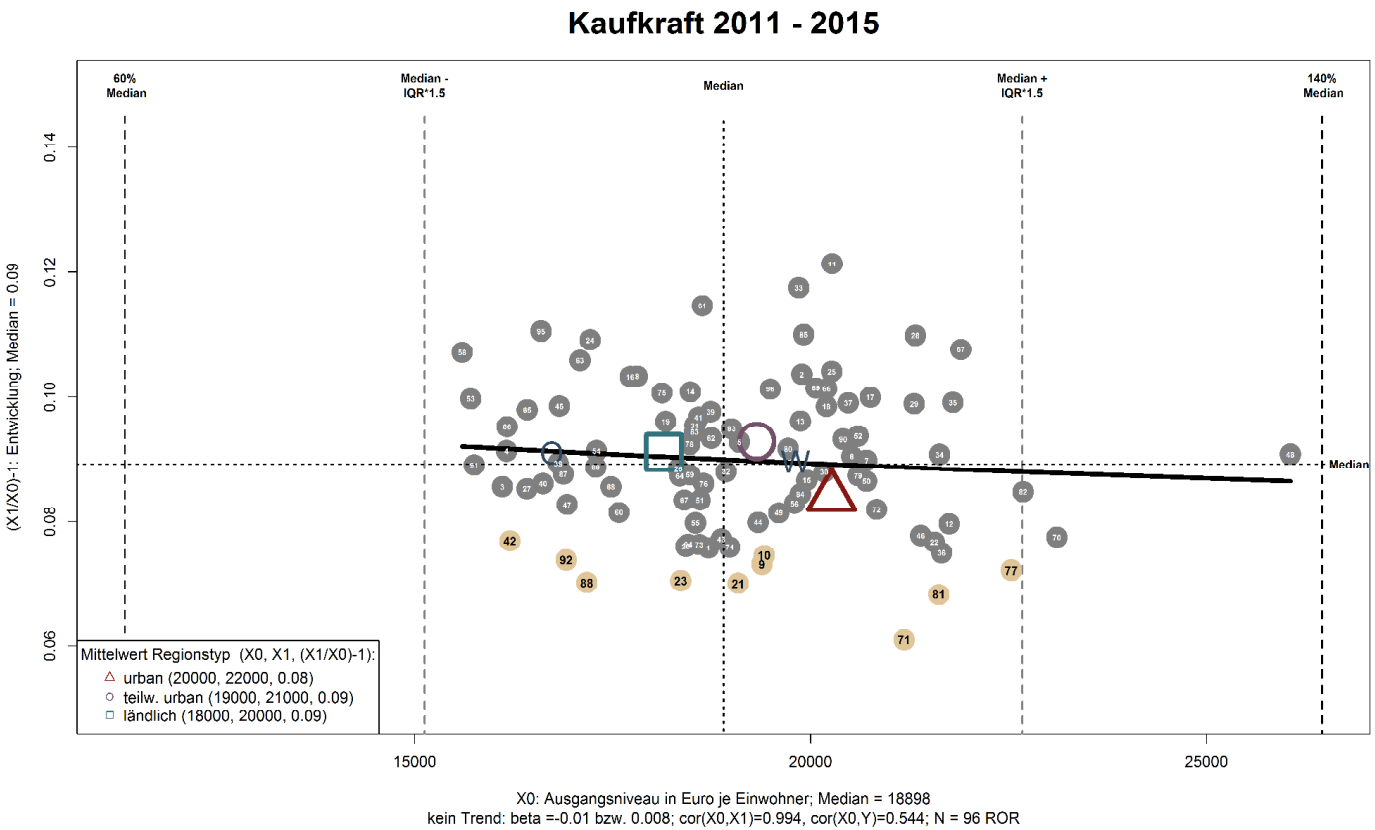
gefährdete bzw. Absteigerregionen

7	Bayerischer Untermain	3
12	Bonn	1
13	Braunschweig	2
21	Duisburg/Essen	1
23	Emscher-Lippe	1
30	Hannover	1
32	Hildesheim	2
47	Mittleres Mecklenburg/Rostock	3
84	Südlicher Oberrhein	2
90	Unterer Neckar	1

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: Destatis

4.1 Wirtschaftlichen Entwicklung (ausgew. Einzelindikatoren

Kaufkraft: kein Konvergen/Divergenz-Trend, keine Problemregionen

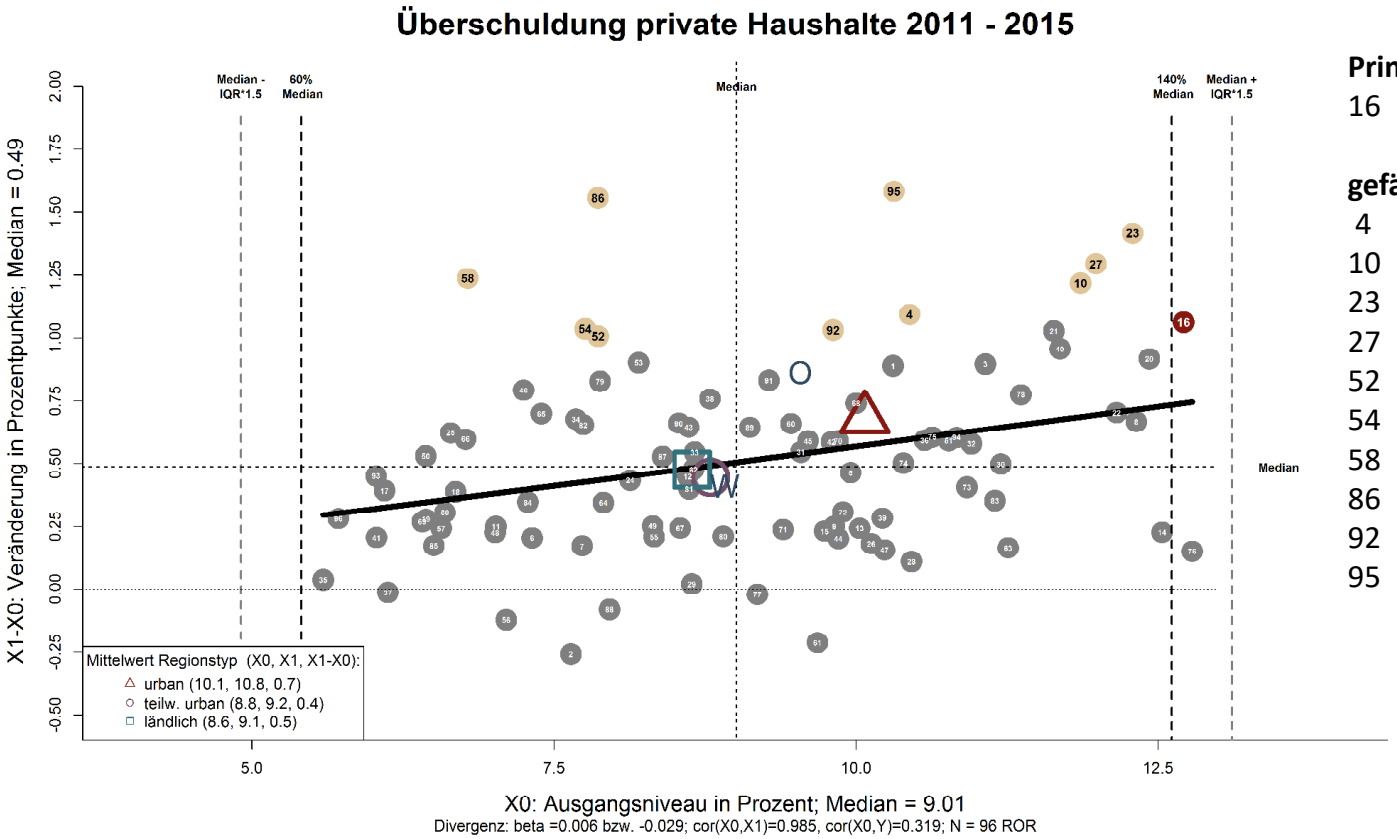


gefährdete bzw. Absteigerregion

9	Bielefeld	1
10	Bochum/Hagen	1
21	Duisburg/Essen	1
23	Emscher-Lippe	1
42	Mecklenburgische Seenplatte	3
71	Rheinhessen-Nahe	2
77	Schleswig-Holstein Süd	2
81	Starkenburg	1
88	Trier	3
92	Westmecklenburg	3

4.1 Wirtschaftlichen Entwicklung (ausgew. Einzelindikatoren)

Überschuldung: Divergenz



Primäre Handlungsregionen

16	Bremerhaven	2

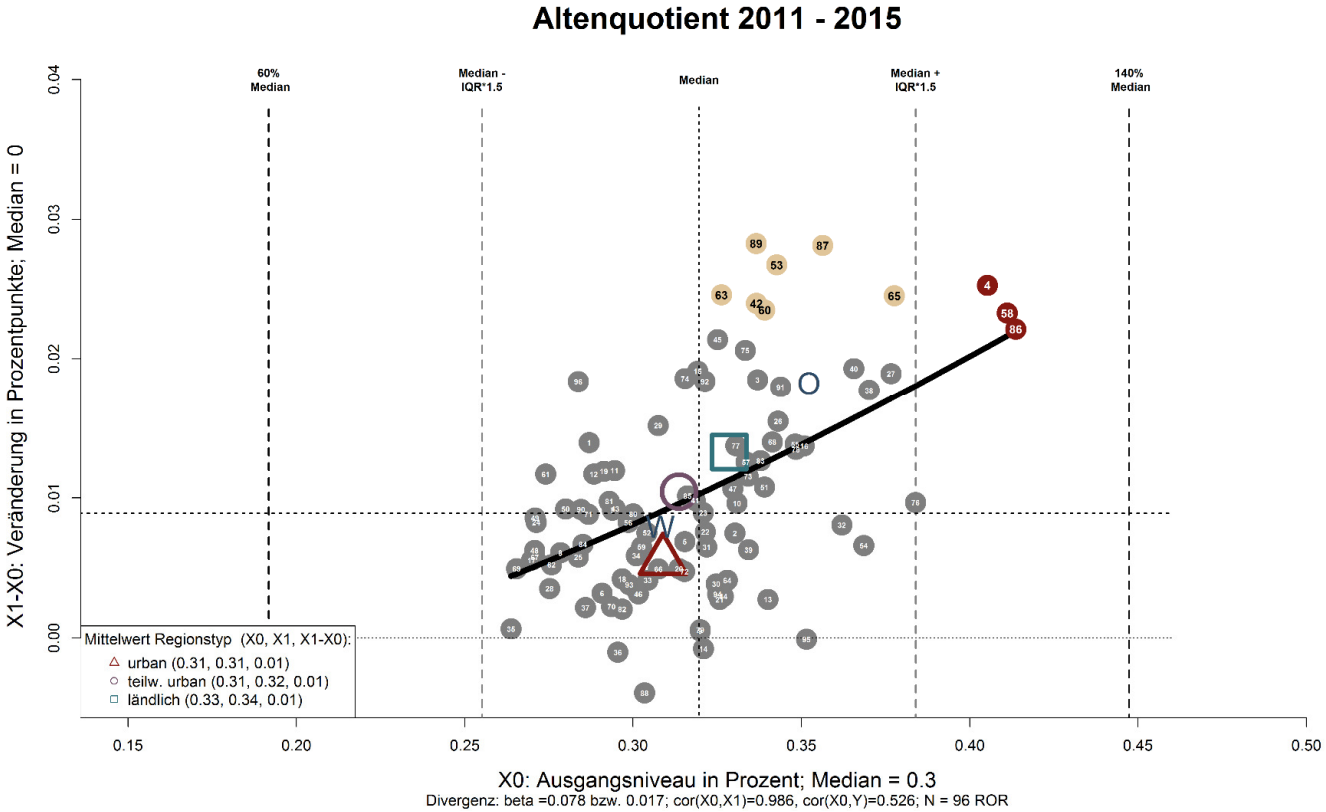
gefährdete bzw. Absteigerregionen:

4	Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg	3
10	Bochum/Hagen	1
23	Emscher-Lippe	1
27	Halle/S.	2
52	Nordschwarzwald	2
54	Oberes Elbtal/Osterzgebirge	1
58	Oberlausitz-Niederschlesien	3
86	Südsachsen	2
92	Westmecklenburg	3
95	Westsachsen	1

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: Creditreform

4.2 Demografische Entwicklung (ausgew. Einzelindikatoren)

Altenquotient: Divergenz (0,08 – 0,02) & ostdeutsche ländliche Regionen altern überdurchschnittlich, städtische Regionen unterdurchschnittlich: Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: XXXXX

Primäre Handlungsregionen

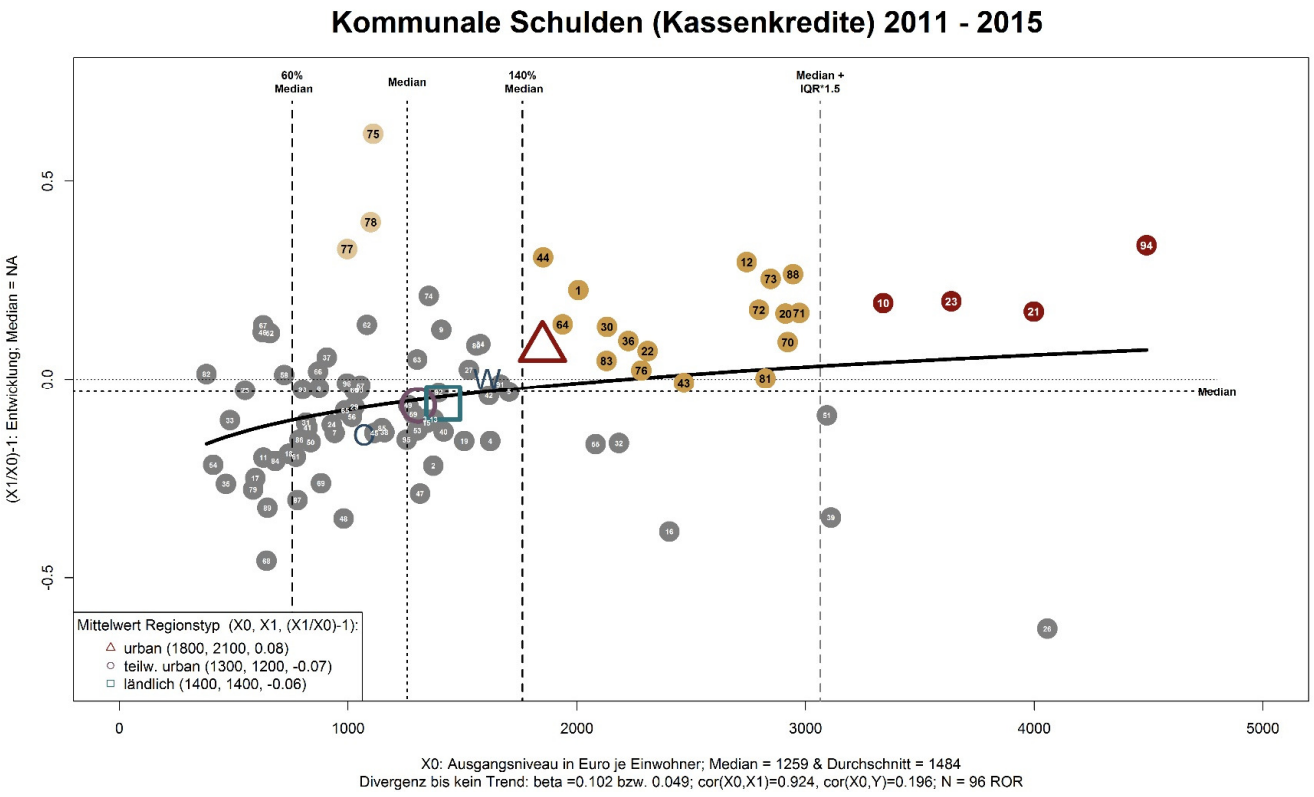
4	Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg	3
58	Oberlausitz-Niederschlesien	3
86	Südsachsen	2

gefährdete bzw. Absteigerregionen

42	Mecklenburgische Seenplatte	3
53	Nordthüringen	3
60	Oderland-Spree	3
63	Ost-Friesland	2
65	Ostthüringen	2
87	Südthüringen	3
89	Uckermark-Barnim	3

4.3 Infrastrukturelle Entwicklung (ausgew. Einzelindikatoren)

Kommunale Schulden (Kassenkredite): städtische Regionen im Westen (NRW, RP, neu SH)



Primäre Handlungsregionen

10	Bochum/Hagen	1
21	Duisburg/Essen	1
23	Emscher-Lippe	1
94	Westpfalz	3

Sekundäre Handlungsregionen

1	Aachen	1
12	Bonn	1
20	Dortmund	1
22	Düsseldorf	1
30	Hannover	1
36	Köln	1
43	Mittelhessen	3
	……	

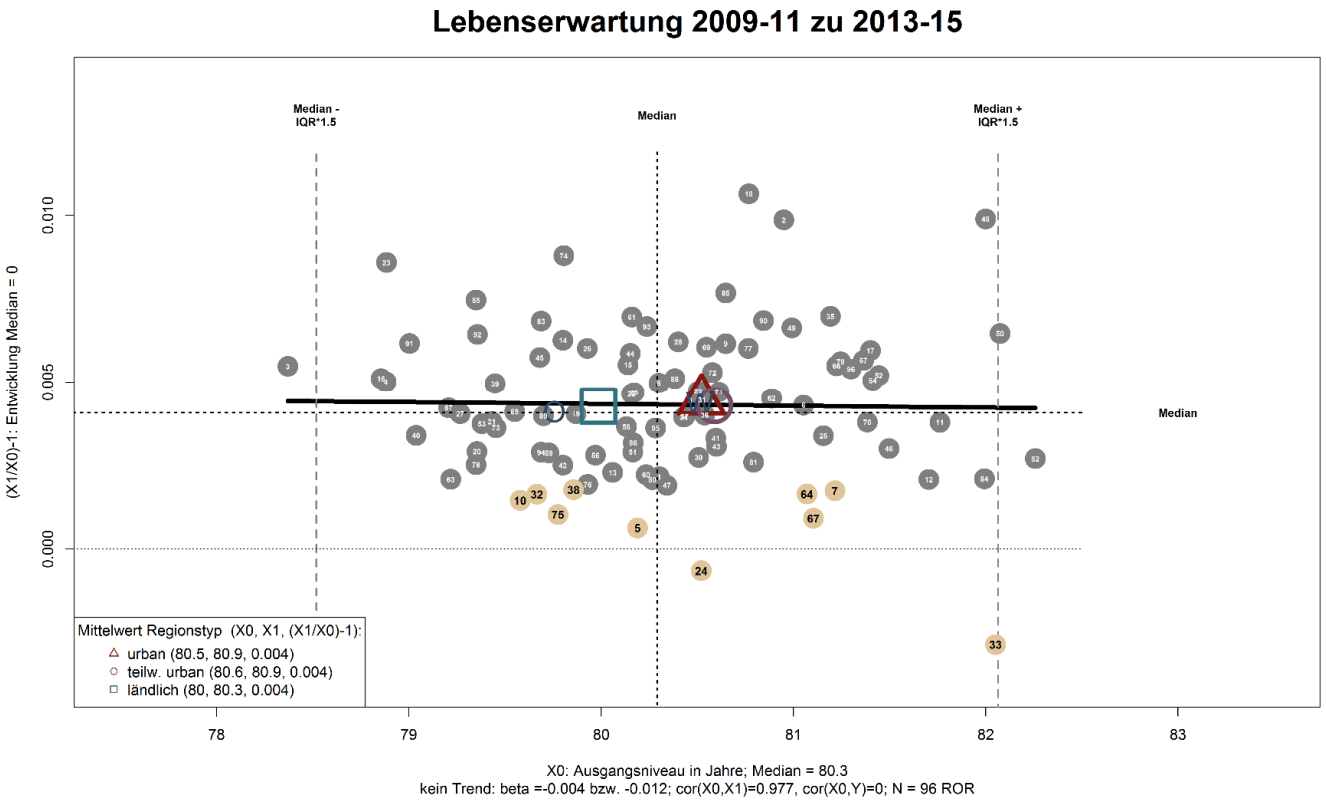
gefährdete bzw. Absteigerregionen

75	Schleswig-Holstein Nord	3
77	Schleswig-Holstein Süd	2
78	Schleswig-Holstein Süd-West	3

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: Destatis

4.2 Demografische Entwicklung (ausgew. Einzelindikatoren)

Lebenserwartung: kein Kon- bzw. Divergenztrend (0), kein Problemregion



gefährdete bzw. Absteigerregionen

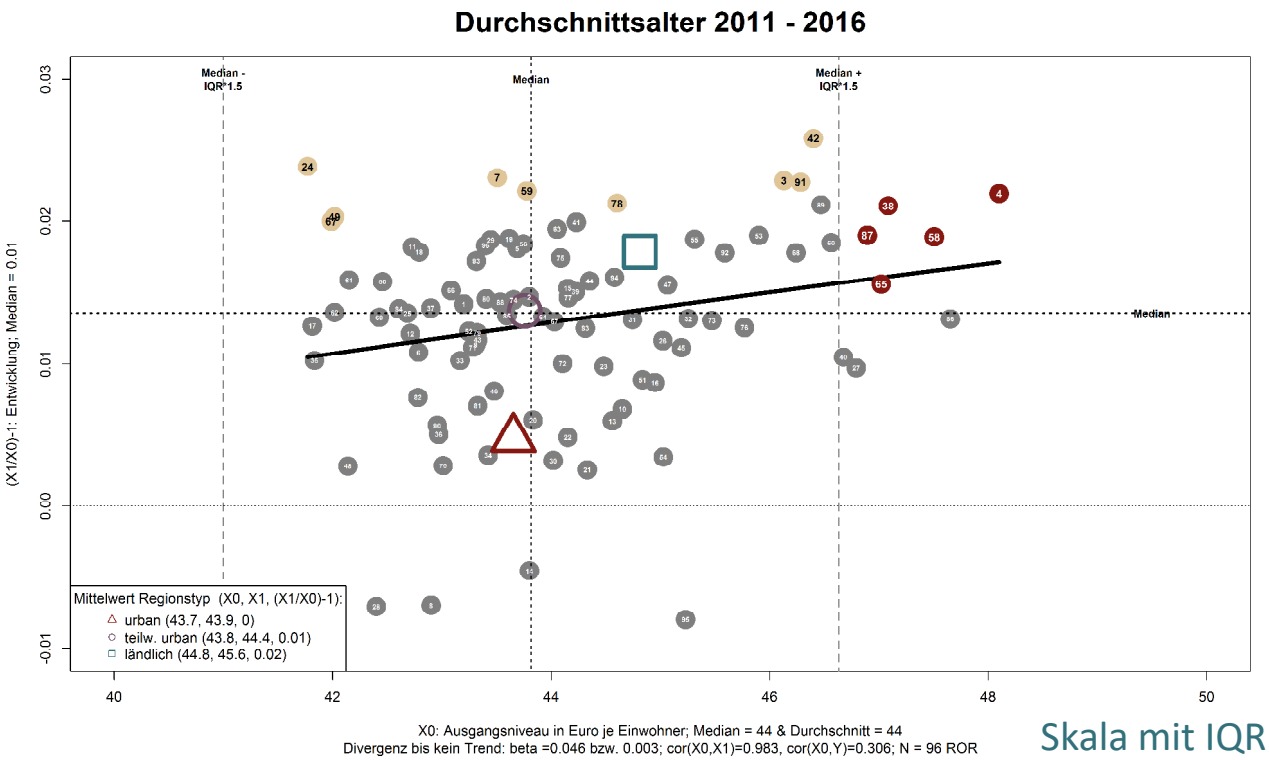
5	Arnsberg	2
7	Bayerischer Untermain	3
10	Bochum/Hagen	1
24	Emsland	3
32	Hildesheim	2
33	Hochrhein-Bodensee	2
38	Lausitz-Spreewald	3
64	Osthessen	3
67	Paderborn	2
75	Schleswig-Holstein Nord	3

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: BBSR (2018), INKAR Datenbank

4.2 Demografische Entwicklung (ausgew. Einzelindikatoren)

Durchschnittsalter: Divergenz bzw. kein Trend mit Kontrollvariablen für Regionstypen

Ländliche Regionen altern überproportional & städtische unterproproportional Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg



Skala mit IQR*1.5

Primäre Handlungsregionen

4	Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg	3
38	Lausitz-Spreewald	3
58	Oberlausitz-Niederschlesien	3
65	Ostthüringen	2
87	Südthüringen	3

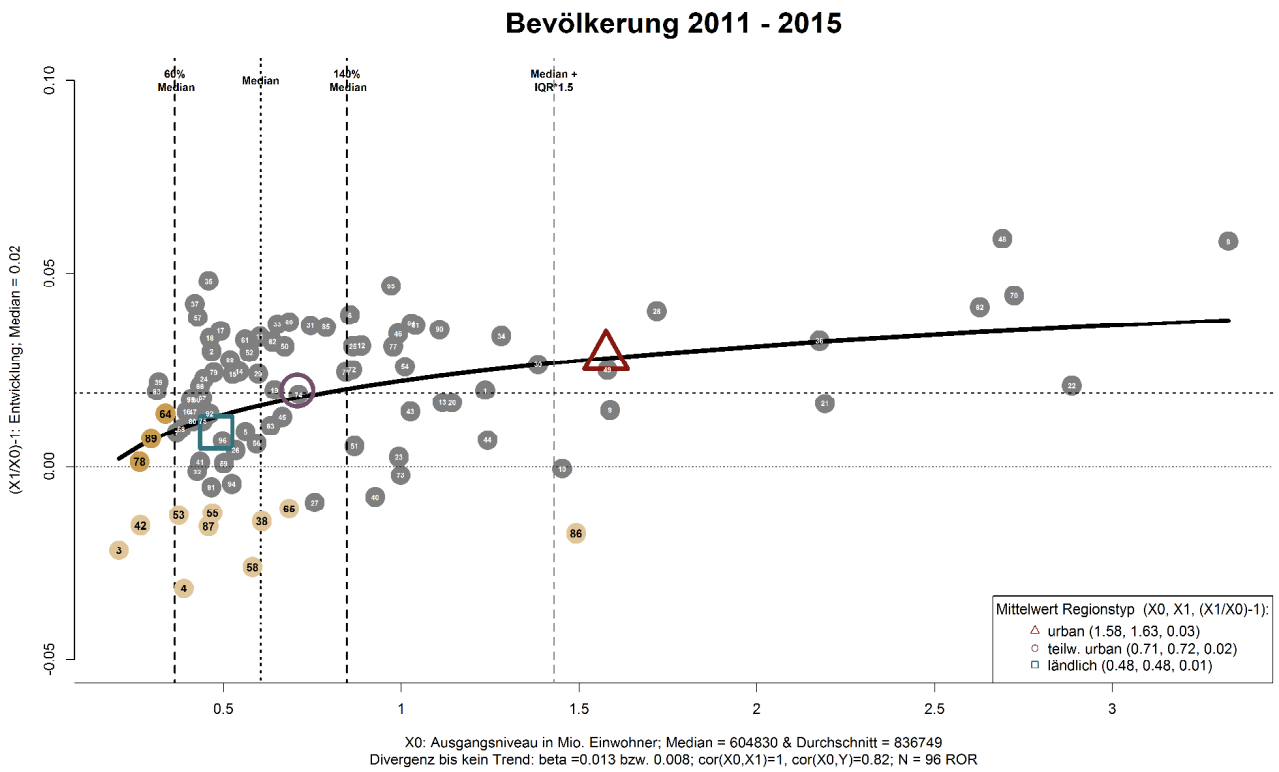
gefährdete bzw. Absteigerregionen

3	Altmark	3
7	Bayerischer Untermain	3
24	Emsland	3
42	Mecklenburgische Seenplatte	3
49	Münster	2
59	Oberpfalz-Nord	3
67	Paderborn	2
78	Schleswig-Holstein Süd-West	3
91	Vorpommern	3

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: XXXXX

4.2 Demografische Entwicklung (ausgew. Einzelindikatoren)

Bevölkerungsentwicklung: Divergenz (~0.01) große bzw. städtische Regionen wachsen & vor allem kleine bzw. ländliche Regionen schrumpfen: => 4 Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: XXXXX

Primäre Handlungsregionen

3	Altmark	3
42	Mecklenburgische Seenplatte	3

Sekundäre Handlungsregionen

78	Schleswig-Holstein Süd-West	3
89	Uckermark-Barnim	3

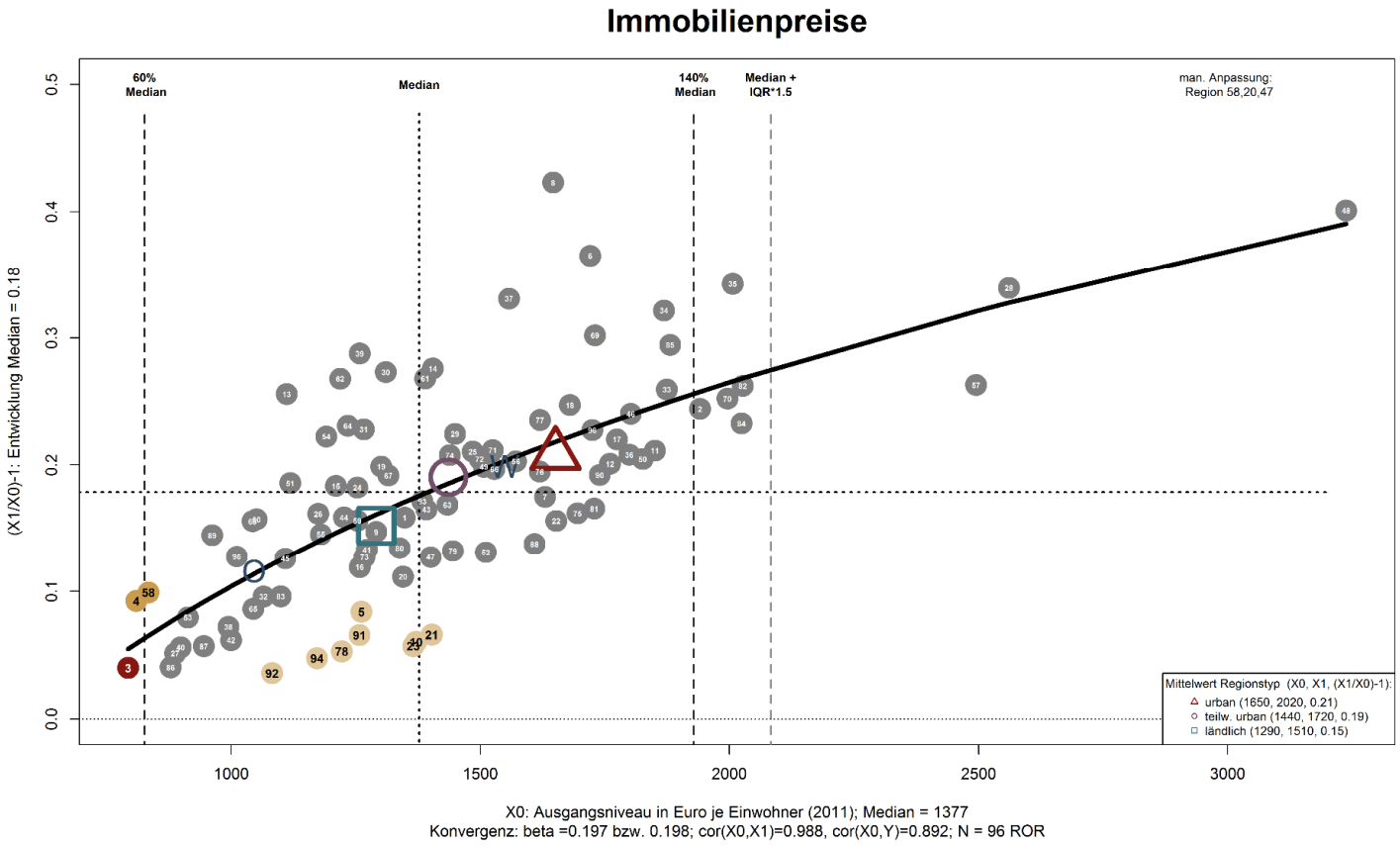
gefährdete bzw. Absteigerregionen

4	Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg	3
27	Halle/S.	2
38	Lausitz-Spreewald	3
40	Magdeburg	3
53	Nordthüringen	3
55	Oberfranken-Ost	3
58	Oberlausitz-Niederschlesien	3
65	Ostthüringen	2
86	Südsachsen	2
87	Südthüringen	3

Anmerkung:
- Hier Ausgangsniveau nicht so wichtig; Änderung Kriterien
Vor allem 3, 42, und 4, 58 ein Problem

4.3 Infrastrukturelle Entwicklung (ausgew. Einzelindikatoren)

Immobilienpreise: Divergenz



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: F+B

Primäre Handlungsregionen

3	Altmark	3

Sekundäre Handlungsregionen

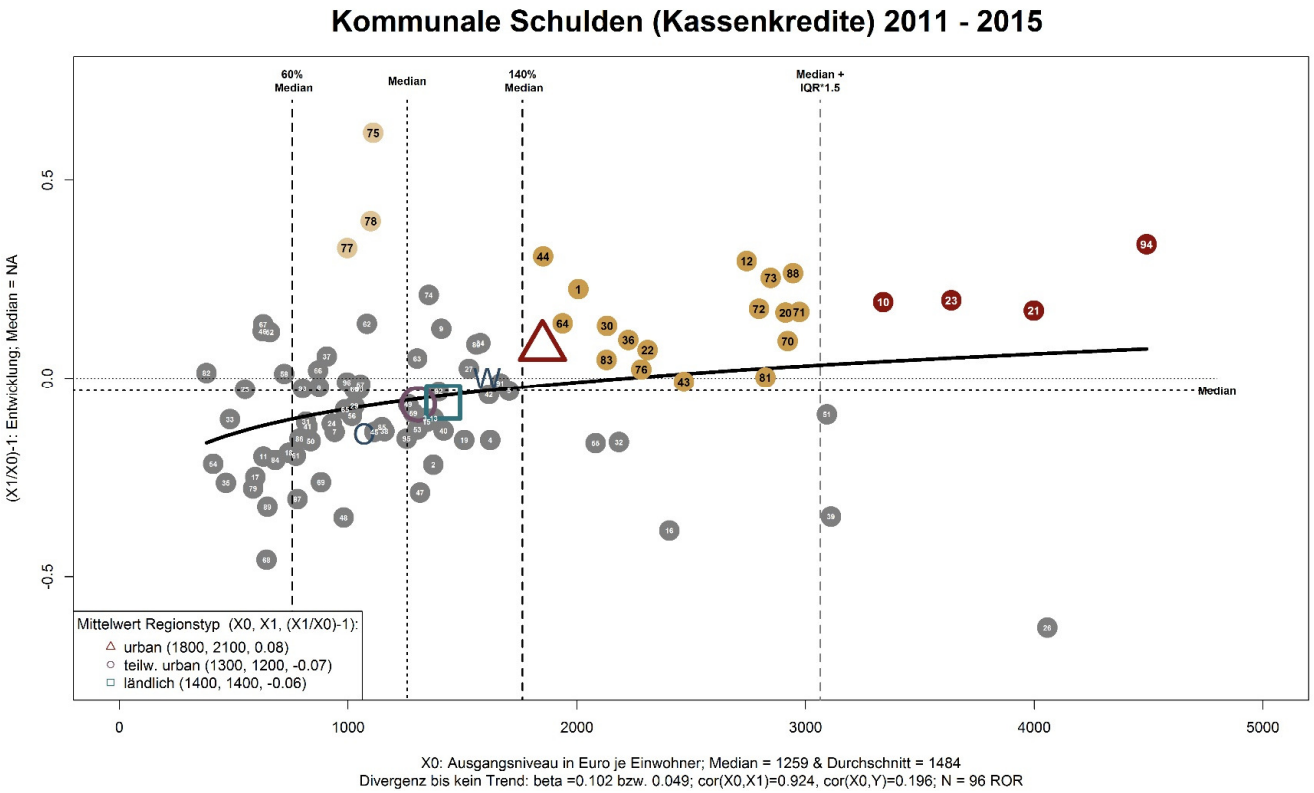
4	Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg	3
58	Oberlausitz-Niederschlesien	3

gefährdete bzw. Absteigerregionen

5	Arnsberg	2
10	Bochum/Hagen	1
21	Duisburg/Essen	1
23	Emscher-Lippe	1
78	Schleswig-Holstein Süd-West	3
91	Vorpommern	3
92	Westmecklenburg	3
94	Westpfalz	3

4.3 Infrastrukturelle Entwicklung (ausgew. Einzelindikatoren)

Kommunale Schulden (Kassenkredite): städtische Regionen im West (NRW, RP, neu SH)



Primäre Handlungsregionen

10	Bochum/Hagen	1
21	Duisburg/Essen	1
23	Emscher-Lippe	1
94	Westpfalz	3

Sekundäre Handlungsregionen

1	Aachen	1
12	Bonn	1
20	Dortmund	1
22	Düsseldorf	1
30	Hannover	1
36	Köln	1
43	Mittelhessen	3
	……	

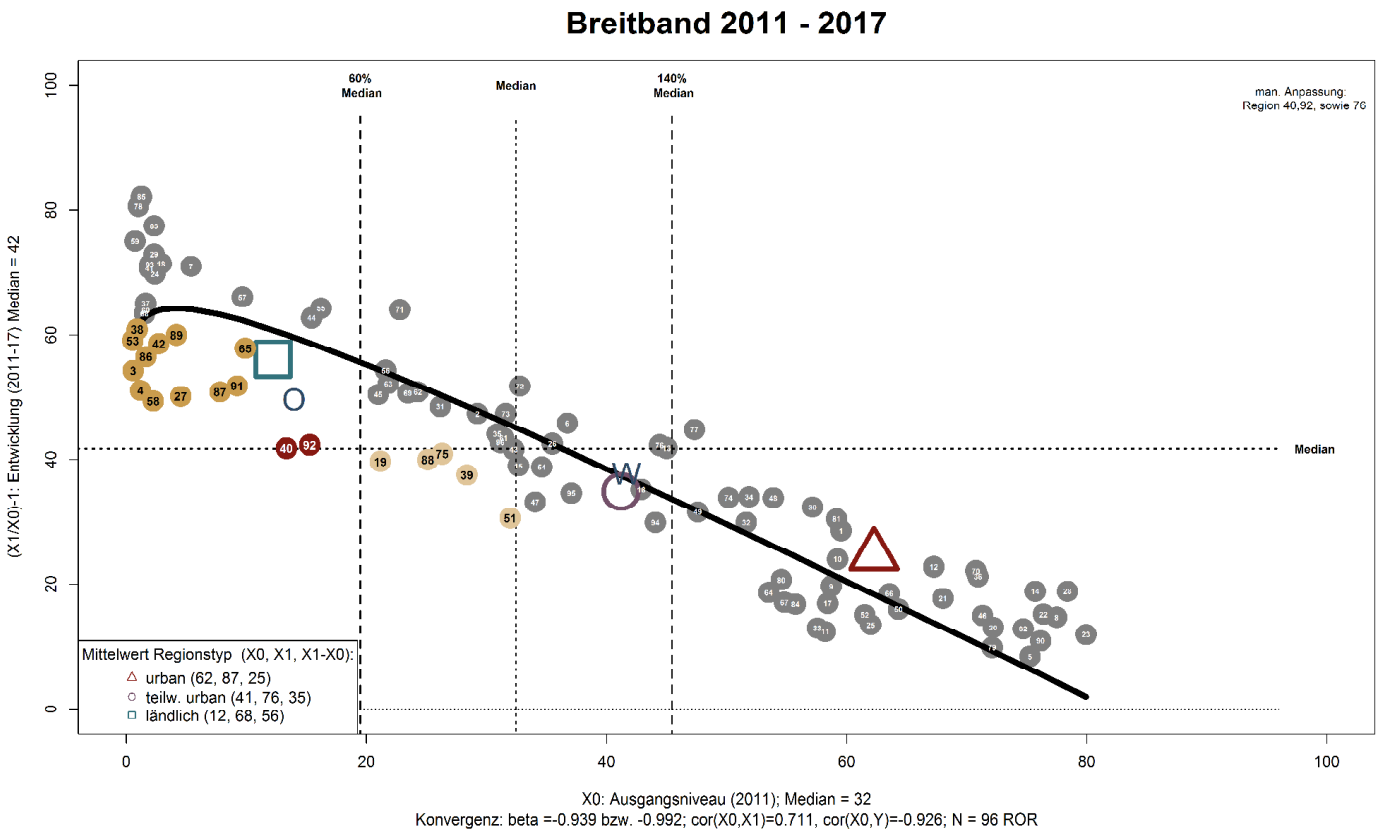
gefährdete bzw. Absteigerregionen

75	Schleswig-Holstein Nord	3
77	Schleswig-Holstein Süd	2
78	Schleswig-Holstein Süd-West	3

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: Destatis

4.3 Infrastrukturelle Entwicklung (ausgew. Einzelindikatoren)

Breitbandqualität: hohe Konvergenz



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: TÜV Rheinland

Primäre Handlungsregionen

40	Magdeburg	3
92	Westmecklenburg	3

Sekundäre Handlungsregionen

3	Altmark	3
4	Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg	3
27	Halle/S.	2
38	Lausitz-Spreewald	3
42	Mecklenburgische Seenplatte	3
53	Nordthüringen	3
58	Oberlausitz-Niederschlesien	3
65	Ostthüringen	2
86	Südsachsen	2
87	Südthüringen	3
89	Uckermark-Barnim	3
91	Vorpommern	3

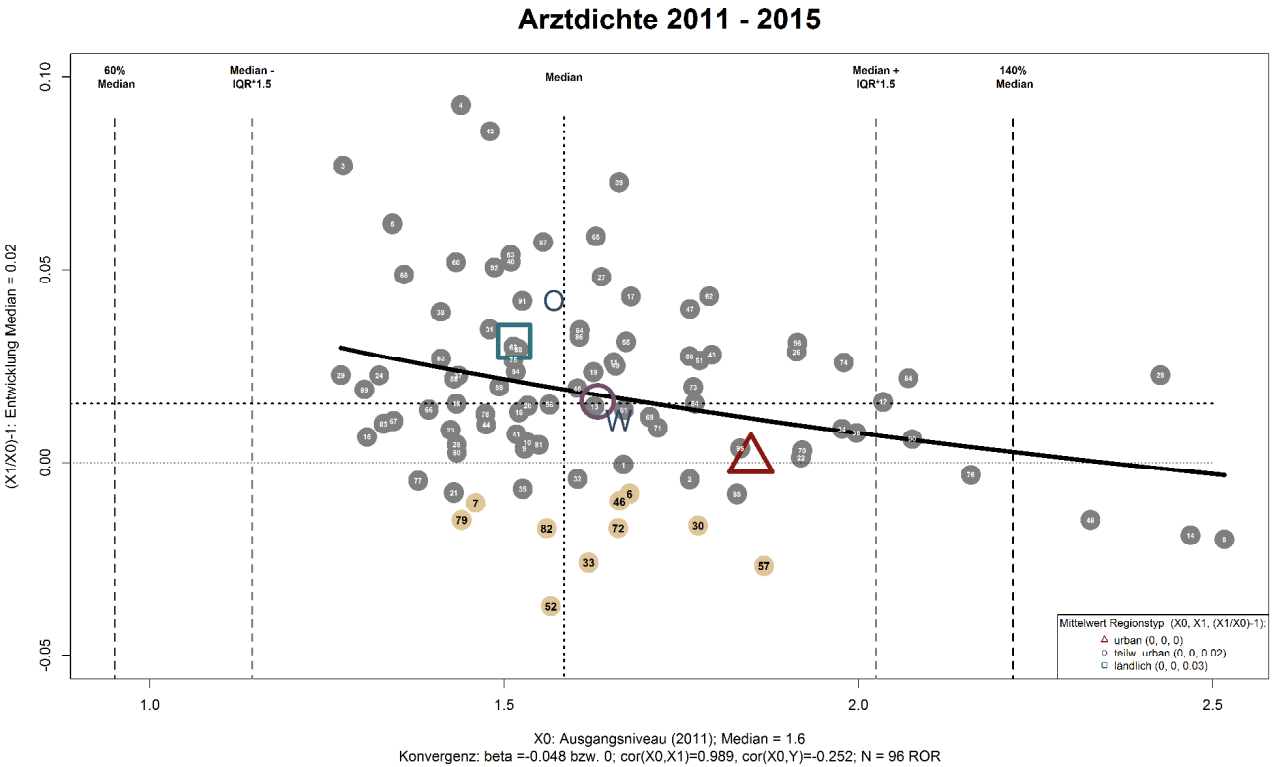
gefährdete bzw. Absteigerregionen

19	Donau-Wald	3
39	Lüneburg	3
51	Nordhessen	2
75	Schleswig-Holstein Nord	3
88	Trier	3

Nordschwarzwald

4.5 Infrastrukturelle Entwicklung (ausgew. Einzelindikatoren)

Arztdichte: kein Konvergenztrend, kein Handlungsbedarf, Osten und ländliche Regionen mit überdurchschnittlichen Verbesserungen (Abwanderung?) => Nordschwarzwald



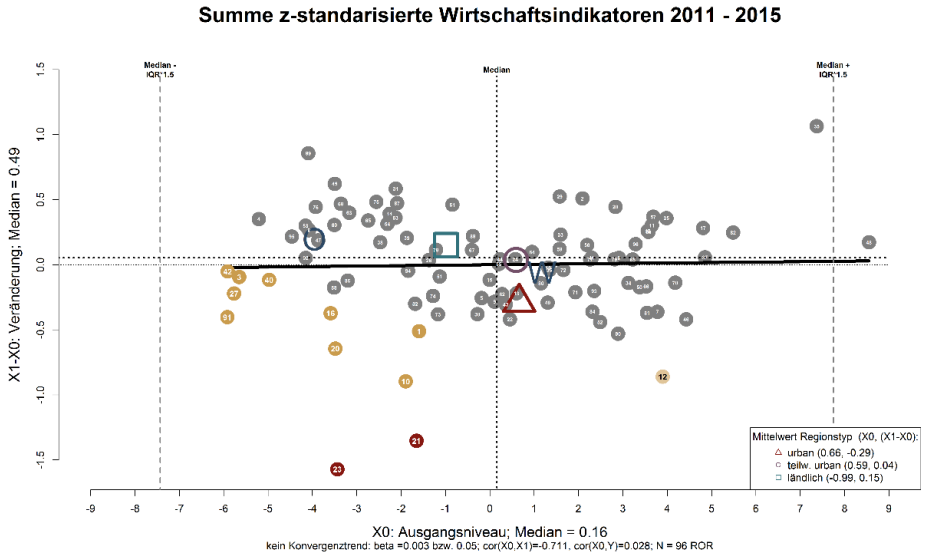
gefährdete bzw. Absteigende Region

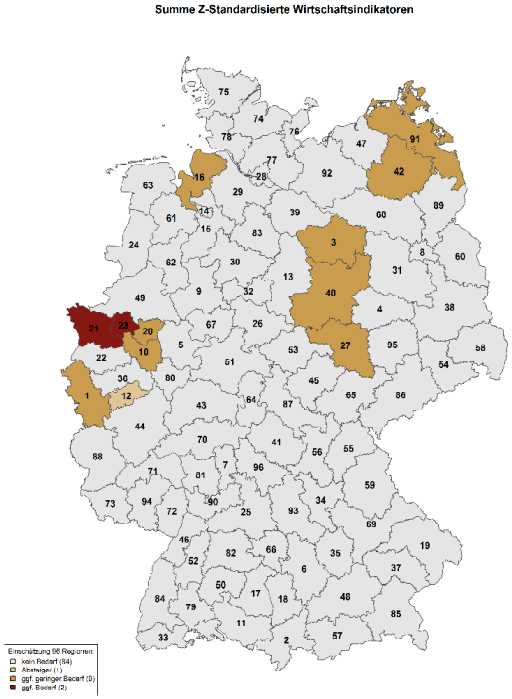
6	Augsburg	2
7	Bayerischer Untermain	3
30	Hannover	1
33	Hochrhein-Bodensee	2
46	Mittlerer Oberrhein	1
52	Nordschwarzwald	2
57	Oberland	3
72	Rheinpfalz	1
79	Schwarzwald-Baar-Heuberg	2
82	Stuttgart	1

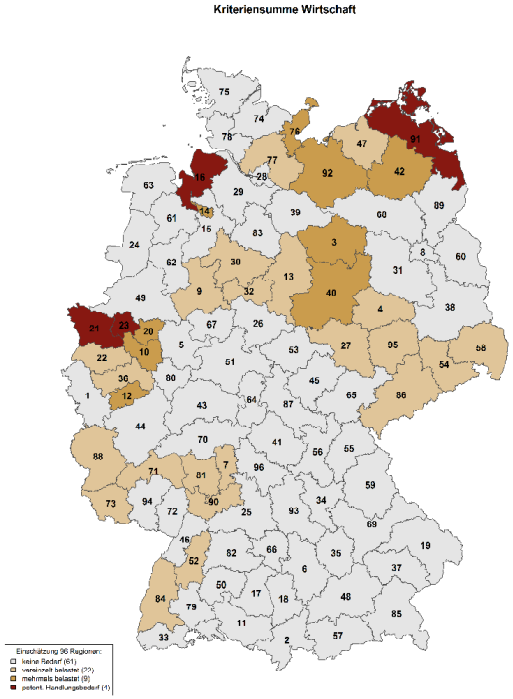
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft
Datenquelle: INKAR BBSR

4.1 Wirtschaftliche Entwicklung (Robustness Check)

Handlungsregionen für zusätzliche Regionalpolitische Maßnahmen







vor allem: Ruhrgebiet (westl. DU, E, GE) & Bremerhaven

<u>sekundär:</u> ländliche Regionen in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt sowie östl. Ruhrgebiet (Bo,Ha,Do)

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft