

### Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns: Dynamik in der Kooperation - Potenziale der Verflechtung

## Grenzräume in Ostbayern - einmal strukturschwach, immer strukturschwach?

Koch, Reinhold

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Koch, R. (2018). Grenzräume in Ostbayern - einmal strukturschwach, immer strukturschwach? In T. Chilla, & F. Sielker (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns: Dynamik in der Kooperation - Potenziale der Verflechtung* (S. 111-128). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59373-6>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

*Koch, Reinhold:*

## **Grenzräume in Ostbayern – einmal strukturschwach, immer strukturschwach?**

URN: urn:nbn:de:0156-4158065



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 111 bis 128

Aus:

*Chilla, Tobias; Sielker, Franziska (Hrsg.):*  
**Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns  
Dynamik in der Kooperation – Potenziale der Verflechtung**

Hannover 2018

Arbeitsberichte der ARL 23

Reinhold Koch

## GRENZRÄUME IN OSTBAYERN – EINMAL STRUKTURSCHWACH, IMMER STRUKTURSCHWACH?

### Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Ausweisung von strukturschwachen Gebieten bei den Fortschreibungen 2006 und 2013 des Landesentwicklungsprogramms
- 3 Strukturschwäche bayerischer Kreisregionen im Zeitverlauf 2001 bis 2015
  - 3.1 Methodische Hinweise
  - 3.2 Zeitvergleich: Räume mit besonderem Handlungsbedarf 2001 und 2015
  - 3.3 Strukturindikator: Zeitverlauf 2001 bis 2015 normiert am Bayernwert 2001
  - 3.4 Teilindikatoren: Zeitverlauf 2001 bis 2015
  - 3.5 Strukturindikator: Zeitverlauf 2001 bis 2015 normiert am jeweiligen Bayernwert
- 4 Fazit  
Literatur

### Kurzfassung

Ziel des Beitrags ist es zu erkennen, ob sich die Räume entlang der Grenze zur Tschechischen Republik seit der Jahrtausendwende so entwickelt haben, dass die Koinzidenz von Strukturschwäche und Grenzlage nicht oder nur mehr abgeschwächt gegeben ist. Die Lebens- und Arbeitsbedingungen haben sich in diesen Grensräumen deutlich verbessert. Zwei der acht Kreisregionen hatten 2015 das Bayernniveau erreicht. Auch bei den beiden Grensräumen, die auf den hinteren Plätzen des Strukturrankings verharren, haben sich die wirtschaftliche Situation und die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt verbessert, sogar stärker als im Bundesdurchschnitt, aber eben nicht in dem Maße wie im bayerischen Durchschnitt. Die Analyse wurde in Anlehnung an einen Strukturindikator vorgenommen, der zur Bestimmung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf für das Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013 eingesetzt worden ist.

### Schlüsselwörter

Landesentwicklung – Grensräume – Strukturschwäche – Räume mit besonderem Handlungsbedarf – Fördergebiete – Lebens- und Arbeitsbedingungen – Indikatoren

### Border Regions in Eastern Bavaria – once structurally weak, always structurally weak?

### Abstract

The aim of the paper is to find out whether since 2000 the areas along the border with the Czech Republic have developed in such a way that structural weakness no longer

goes hand in hand with a location on the border or is at least less pronounced. Living and working conditions in Bavarian border areas have improved significantly since the millennium. By 2015 two of the eight districts had reached Bavarian standards. In the two border regions that occupy the lowest rankings the economic situation and conditions on the labor market have also improved, more strongly than the federal average but not to the same extent as the Bavarian average. The analysis was carried out on the basis of a structural indicator, which was used to determine the areas with a particular need for action for the Bayern 2013 regional development program.

### **Keywords**

Regional development – border areas – structural weakness – regions with a particular need for action – assisted areas – living and working conditions – indicators

## **1 Vorbemerkung**

Grenzräume (vgl. Abb. 1) wurden während der letzten Jahrzehnte in der bayerischen Kommunal- und Landespolitik nicht einfach als Korridore bestimmter Tiefe entlang der Landesgrenze verstanden. Die Gebiete entlang der Grenzen zu Baden-Württemberg und Hessen, aber auch die zu Österreich wurden allgemein nicht als ‚Grenzland‘ angesehen und behandelt. Der Grenzlandbericht, genauer der „Bericht über die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung des bayerischen Grenzlandes und der strukturschwachen Gebiete Bayerns“ gab in den Jahren 1972 bis 1990 detailliert Auskunft über die Entwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten in der ‚ersten und zweiten Reihe‘ an der Grenze zu Tschechien und zur damaligen DDR (vgl. Bayerische Staatsregierung 1974). Mit der Wiedervereinigung 1990 und der Öffnung der Grenzen zur Tschechischen Republik wurde das Erscheinen des Berichts eingestellt.

Der Hinweis auf die „strukturschwachen Gebiete“ im Titel dieses Beitrags deutet darauf hin, dass die Grenzräume am ‚Eisernen Vorhang‘ per se als strukturschwach angesehen wurden. Letztlich waren sie eine Erweiterung des ‚Zonenrandgebiets‘.

Die Gebietskategorie „Grenzland- und überwiegend strukturschwache Regionen“ war über Jahrzehnte hinweg die Einheit zur zusammenfassenden Beschreibung von Situation, Entwicklung und Förderung in den eher peripher gelegenen Regionen Bayerns. Dieser Begriff impliziert, dass es dort auch nicht-strukturschwache Räume gibt und dass die Strukturschwäche unterhalb der Ebene der Regionen gemessen wurde. Vom 3. bis zum 16. Raumordnungsbericht (Bayerische Staatsregierung 2009) wurde diese Gebietskategorie unverändert verwendet. Im 17. Raumordnungsbericht (Bayerische Staatsregierung 2016) wurde lediglich die Bezeichnung in „überwiegend strukturschwache Regionen“ geändert.

Die Bestimmung strukturschwacher Räume oder in jüngerer Zeit vergleichbarer Gebietskategorien mit positiver Sinngebung war seit den 1970er Jahren Gegenstand der bayerischen Landesentwicklungsprogramme (LEP). Verfahren und Kriterien haben



sich im Zeitverlauf erheblich geändert. Erstaunlich ist, dass nach fast 50 Jahren erfolgreicher Landesentwicklung immer noch solche Räume ausgewiesen werden (müssen).



Abb. 1: Grenzräume in Bayern

Damit stellt sich die Frage: Grenzräume in Bayern – einmal strukturschwach, immer strukturschwach? Ziel des Beitrags ist es zu erkennen, ob sich die Grenzräume im Sinne des Grenzlandberichts an den verbliebenen Außengrenzen Bayerns – also entlang der Grenze zur Tschechischen Republik – seit der Jahrtausendwende so entwickelt haben, dass die Koinzidenz zwischen Strukturschwäche und Grenzlage nicht oder nur mehr abgeschwächt gegeben ist. Dazu werden zunächst die Methodik der indikatorengestützten Ausweisung von strukturschwachen Gebieten bei den Fortschreibungen 2006 und 2013 des Landesentwicklungsprogramms Bayern vorgestellt und danach mit den Indikatoren der Ausweisung 2013 eine Analyse der Strukturschwäche im Zeitverlauf 2001 bis 2015 durchgeführt.

## 2 Ausweisung von strukturschwachen Gebieten bei den Fortschreibungen 2006 und 2013 des Landesentwicklungsprogramms

Die Fortschreibung 2006 des Landesentwicklungsprogramms übernahm bei der Ausweisung der „ländlichen Teilräume, deren Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll“, Kriterien und Verfahren der Vorgängerversionen. Lediglich die Indikatorenwerte wurden aktualisiert. Signifikant für diese Versionen war, dass nur Räume der Gebietskategorie „ländlicher Raum“ als strukturschwach bzw. in 2006 als „ländlicher Teilraum, dessen Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll“ ausgewiesen werden konnten. Folgende Kriterien wurden für Mittelbereiche<sup>1</sup> herangezogen:

- > Die Landwirtschaftsquote<sup>2</sup> 1997 ist höher als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- > Der Tertiärbesatz<sup>3</sup> 1997 ist geringer als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- > Die Beschäftigtenentwicklung im Zeitraum 1987 bis 1998 ist geringer als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- > Die Einkünfte je Steuerpflichtigen 1995 sind niedriger als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- > Die Arbeitslosenquote im Winter 1997 ist größer als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- > Die Fernpendlerquote 1997 ist größer als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- > Der Wanderungssaldo im Zeitraum 1997 bis 1999 ist kleiner als im Durchschnitt des ländlichen Raums.

Dieses Verfahren erwies sich in mehrfacher Hinsicht als aufwendig und sperrig. Es mussten zunächst der ländliche Raum auf Gemeindeebene abgegrenzt, dann die Durchschnittswerte für den ländlichen Raum bestimmt und schließlich die Daten für die Mittelbereiche aufbereitet werden.

Ergebnis der Abgrenzung waren ländliche Teilräume – Verdichtungsräume konnten per definitionem nicht strukturschwach sein –, die rund 47% des Staatsgebiets und 27% der Bevölkerung umfassten. Der Grenzraum zur Tschechischen Republik war na-

1 Mittelbereiche sind Planungsräume der Landes- und Regionalplanung zwischen der administrativen Ebene der Gemeinden und Landkreise, die unter anderem auch zur Bedarfsplanung der Kassenärztlichen Vereinigung eingesetzt werden.

2 Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Landwirtschaft an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

3 Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleistungsbereich an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

hezu vollständig als ländlicher Teilraum, dessen Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll, ausgewiesen.

Eine Vereinfachung der Ausweisung und eine Reduzierung des räumlichen Umgriffs schien nicht nur aufgrund der begrenzten Finanzmittel, die für eine Förderung zur Verfügung standen, geboten. Bayern war auch mit Blick auf die Anstrengungen der vergangenen Jahrzehnte nicht zur Hälfte als strukturschwach zu bezeichnen. Für die Fortschreibung 2013 war unter dem Motto „weniger Gießkanne“ eine Konzentration auf wirklich bedürftige Räume angesagt. Das Verfahren zur Abgrenzung der Räume sollte einfach und nachvollziehbar sein.

Eine erste Annäherung an ein neues Verfahren zur Bestimmung der „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ erfolgte über die Neuabgrenzung der Gebiete der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung (GRW) 2007 auf der Ebene der Arbeitsmarktregionen. Es sollten die Dimensionen Arbeitsmarktsituation, Beschäftigungsmöglichkeiten, Einkommen und Lebenszufriedenheit einfließen. Diesen Dimensionen wurden die Indikatoren Arbeitslosenquote, Beschäftigtenquote, Einkünfte je Steuerpflichtigen und Wanderungssaldo der 18- bis unter 30-Jährigen zugeordnet.

Aufgrund des hohen politischen Stellenwerts des demographischen Wandels in den Grenzräumen wurde zusätzlich zu den Bestandsindikatoren eine Veränderungskomponente aufgenommen: die prognostizierte Bevölkerungsveränderung 2009–2029 (Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2010). Dadurch wurde der Strukturindikator zur Ermittlung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf aus fünf Teilindikatoren nach Standardisierung und Gewichtung durch additive Verknüpfung und anschließende Normierung am Bayerndurchschnitt errechnet. Den einzelnen Teilindikatoren wurden folgende Gewichte zugeordnet:

- > Bevölkerungsprognose 30%
- > Arbeitslosigkeit 30%
- > Beschäftigtendichte 10%
- > Haushaltseinkommen 20%
- > Wanderung junger Menschen 10%

Die Werte wurden nach Kreisregionen ausgewiesen, das heißt, kreisfreie Städte unter 100.000 Einwohnern sind mit dem sie umgebenden Landkreis zusammengefasst.<sup>4</sup> Als „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ galten die Kreisregionen, die beim Strukturindikator 80% des Landesdurchschnitts nicht erreichten. Damit lag im Jahr 2011 eine Neuabgrenzung der „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“, die bereits mit den Vorstellungen der Wirtschaftsförderung abgestimmt war, für eine Fortschrei-

---

4 Vgl. auch die Laufende Raumbbeobachtung – Raumabgrenzungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung; [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_1067638/BBSR/DE/Raumbbeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen4/kreistypen.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_1067638/BBSR/DE/Raumbbeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen4/kreistypen.html) (28.03.2018).

zung des Landesentwicklungsprogramms 2013 vor. Danach galten rund 24% des Staatsgebiets mit 14% der Bevölkerung als „strukturschwach“.

Sensibilisiert durch die Anwendung der Gebietskulisse auf den Breitbandausbau bemühten sich viele Politiker aus dem ländlichen Raum während der Anhörung um eine Erweiterung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf. Besonders stark war der Druck aus dem Landkreis Passau, der schließlich dazu führte, dass die gesamte Kreisregion Passau den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf zugeschlagen wurde. Die Systematik der Ausweisung erforderte allerdings, dass dann auch noch die Kreisregionen Miltenberg, Schweinfurt und Rottal-Inn aufgenommen werden mussten.

Die Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Landesentwicklungsprogramm 2013 zeigen eine gute Übereinstimmung mit den Räumen der GRW 2013 und mit dem Prognos Zukunftsatlas 2013 (Prognos 2013). Die „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ decken sich hier überwiegend mit der Kategorie „ausgeglichene Chancen und Risiken“. Allerdings wurde das Ziel einer Konzentration auf die wirklich ‚bedürftigen‘ Räume nur abgeschwächt erreicht. Gegenüber dem Entwurf waren Fläche und Bevölkerung in den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf wieder auf ein Drittel des Staatsgebiets und auf ein Fünftel der Gesamtbevölkerung angestiegen (vgl. Tab. 1).

	Bevölkerung (Anteil an Bayern in %)			Fläche (Anteil an Bayern in %)		
	LEP 2013	LEP 2014	LEP-E 2016	LEP 2013	LEP 2014	LEP-E 2016
Räume mit besonderem Handlungsbedarf*)	20	26	29	32	42	47

\*) ohne Einzelgemeinden

*Tab. 1: Räume mit besonderem Handlungsbedarf – Anteile von Bevölkerung und Fläche an Bayern nach den Landesentwicklungsprogrammen / Quelle: Eigene Berechnungen nach Bayerische Staatsregierung (2013), Ministerratsbeschluss vom August 2014 und LEP-Anhörungsentwurf Juli 2016*

Mit dem Landesentwicklungsprogramm wird die „Vision für eine räumliche Entwicklung und Ordnung Bayerns in einem Gesamtkonzept für einen mittelfristigen Zeitraum“ konkretisiert. „Die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms unterliegt dem Vorbehalt seiner Finanzierbarkeit. Zeitpunkt und Umfang der erforderlichen öffentlichen Ausgaben zur Verwirklichung der Festlegungen sollen unter Beachtung einer nachhaltigen Haushaltspolitik in den jeweiligen Haushaltsplänen endgültig festgelegt werden. Dabei sollen die mittelfristige Finanzplanung, die gesamtwirtschaftliche Lage und die tatsächlichen Finanzierungsmöglichkeiten beachtet werden. Durch die räumliche und zeitliche Koordination der verschiedenen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen leistet das Landesentwicklungsprogramm einen wichtigen

Beitrag für die höchstmögliche Effizienz des Einsatzes der knappen öffentlichen Finanzmittel“ (Bayerische Staatsregierung 2013: 7).

Mit Ministerratsbeschluss vom August 2014 wurden die Landkreise Garmisch-Partenkirchen, Mühldorf, Forchheim, Ansbach, Neustadt a. d. Aisch-Bad Windsheim, Main-Spessart sowie die kreisfreien Städte Ansbach und Kaufbeuren den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf hinzugefügt. Im LEP-Anhörungsentwurf vom 12. Juli 2016 wurde die Gebietskulisse nochmals erweitert: Die Landkreise Roth, Aschaffenburg, Kitzingen und Dillingen kamen hinzu. Damit sind wieder 47% des Staatsgebiets als strukturschwach eingestuft. Fast 30% der bayerischen Bevölkerung leben in diesen Räumen.<sup>5</sup> Die relative Position der Grenzregionen wurde durch diese Erweiterung erheblich geschwächt (vgl. Tab. 1).

Ausgerechnet nach dem Wechsel der Abteilung Landesentwicklung in das Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat fand eine Art Paradigmenwechsel statt. Nicht mehr die Begrenztheit der Finanzmittel und die Konzentration auf die bedürftigen Räume sind nun maßgeblich für die Ausweisung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf, sondern eine möglichst große Gebietskulisse, in der sich möglichst viele kommunale Entscheidungsträger wiederfinden.

Im Landesplanungsgesetz aus dem Jahr 2012 heißt es: „Die Staatsregierung berichtet dem Landtag ab dem Jahr 2008 alle fünf Jahre über den Stand der Raumordnung im Freistaat Bayern, die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über neue Planungsvorhaben von allgemeiner Bedeutung.“<sup>6</sup> Entsprechend müsste Anfang 2019 der 18. Raumordnungsbericht vorgelegt werden, in dem darüber berichtet wird, ob die Verteilung der Fördermittel nach diesem Konzept effizient war und wie dabei die Grenzregionen abgeschnitten haben. Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass schon seit 2003 kein Nachweis mehr über den Einsatz raumwirksamer Finanzmittel des Landes, des Bundes und der EU geführt wird.

### **3 Strukturschwäche bayerischer Kreisregionen im Zeitverlauf 2001 bis 2015**

Eine längerfristige Evaluierung der Verteilung der Fördermittel bzw. ihrer Wirksamkeit wurde in den letzten Jahrzehnten nicht vorgenommen. Sie ist jedoch mithilfe des Strukturindicators, der zur Abgrenzung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Landesentwicklungsprogramm 2013 herangezogen worden ist, möglich.

<sup>5</sup> Ohne Einzelgemeinden: „Darüber hinaus können in besonderen Härtefällen einzelne Gemeinden auch außerhalb des Raums mit besonderem Handlungsbedarf in gleicher Weise unterstützt werden. Die oberste Landesplanungsbehörde entscheidet darüber, ob die Voraussetzungen für einzelne Gemeinden vorliegen“ (Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 22. August 2013, S. 29).

<sup>6</sup> Artikel 32, Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 25. Juni 2012.

### 3.1 Methodische Hinweise

Der Strukturindikator und seine Teilindikatoren lassen sich mit einer Ausnahme in ihrer zeitlichen Entwicklung für alle kreisfreien Städte und Landkreise darstellen. Der Teilindikator „Bevölkerungsprognose“ kann rückblickend nicht sinnvoll in das Monitoring einbezogen werden. Daher müssen die Gewichte der verbleibenden Teilindikatoren neu bestimmt werden. Sie wurden für das Monitoring der Grenzräume so gesetzt, dass die Struktur der Restgewichte erhalten bleibt (vgl. Tab. 2). Damit kommt der Arbeitslosigkeit eine große Bedeutung im Strukturindikator zu.<sup>7</sup>

Teilindikatoren	Gewicht in %	
	Ausweisung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf im LEP 2013	Monitoring 2001–2015
Bevölkerungsprognose	30	
Arbeitslosigkeit	30	43
Beschäftigtendichte	10	14
Haushaltseinkommen	20	29
Wanderung junger Menschen	10	14
Strukturindikator	100	100

Tab. 2: Gewichte der Teilindikatoren

Damit sind die Voraussetzungen für ein Monitoring der Entwicklung der Kreisregionen Bayerns und die Einordnung der Grenzregionen gegeben. Grenzregionen sind im Folgenden die an der tschechischen Grenze gelegenen Kreisregionen. Zunächst sollen die Auswirkungen des Wegfalls des Teilindikators „Bevölkerungsprognose“ kontrolliert werden. Hierzu werden die Ausweisungen der „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ für den Datenstand 2011 mit und ohne den Teilindikator „Bevölkerungsprognose“ verglichen.

Abbildung 2a zeigt die „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ nach der Ausweisung für den LEP-Entwurf 2013 **mit** dem Teilindikator „Bevölkerungsprognose“. Danach gelten bei Anwendung des Schwellenwertes 80% 16 Kreisregionen als strukturschwach. Diese liegen in der Mehrzahl in der nördlichen Oberpfalz sowie im nördlichen Ober- und Unterfranken. Sechs Regionen grenzen an die Tschechische Republik. Wird der Schwellenwert auf 90% heraufgesetzt, kommen 13 Kreisregionen hinzu, davon zwei an der Grenze zur Tschechischen Republik.

Abbildung 2b veranschaulicht die „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ nach einer Ausweisung **ohne** den Teilindikator „Bevölkerungsprognose“ anhand des Daten-

<sup>7</sup> Die Basisdaten zur Berechnung der Teilindikatoren für Bayern sind der Genesis-Datenbank des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung entnommen.

satzes und der Gewichtung des Monitorings. Danach gelten bei Anwendung des 80%-Schwellenwertes nur noch acht Kreisregionen als strukturschwach. Diese liegen in der Mehrzahl in der nördlichen Oberpfalz sowie im nordöstlichen Oberfranken. In Unterfranken zählt nur noch der Landkreis Bad Kissingen zu dieser Kategorie. Bis auf diese Region grenzen alle an die Tschechische Republik. Wird der Schwellenwert auf 90% heraufgesetzt, so kommen zehn Kreisregionen dazu, darunter keine Grenzregion zur Tschechischen Republik.

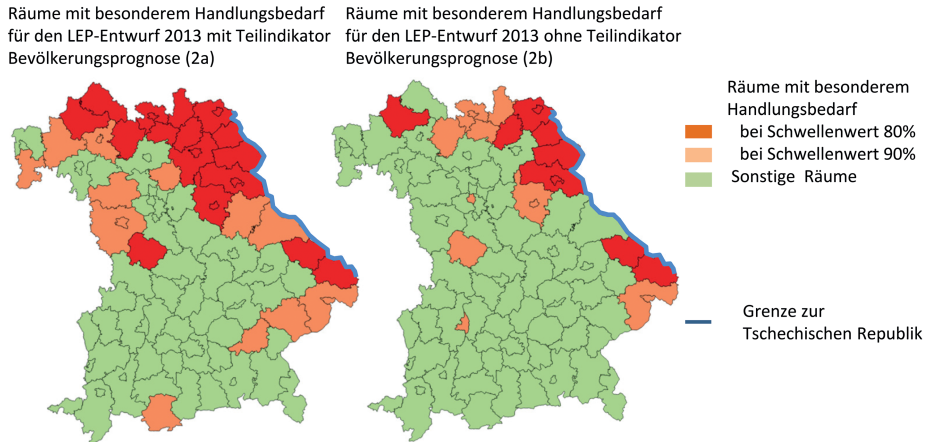


Abb. 2: Regionen mit besonderem Handlungsbedarf mit und ohne Teilindikator „Bevölkerungsprognose“ / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Der Vergleich zeigt, dass in den nördlichen Räumen Ober- und Unterfrankens vor allem die ungünstige Bevölkerungsprognose für die Strukturschwäche verantwortlich ist. Bei einem Verzicht auf diesen Teilindikator konzentriert sich die Strukturschwäche auf das Grenzgebiet zur Tschechischen Republik, allerdings ohne die Landkreise Cham und Schwandorf. Auch das Aufscheinen des Landkreises Garmisch-Partenkirchen in den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf bei einem 90%-Schwellenwert geht auf die ungünstige Bevölkerungsprognose zurück, die in der Altersstruktur der Bestandsbevölkerung angelegt ist.

### 3.2 Zeitvergleich: Räume mit besonderem Handlungsbedarf 2001 und 2015

Eine Ausweisung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf nach dem Datenstand 2001 hätte beim 80%-Schwellenwert zu acht strukturschwachen Kreisregionen geführt, davon sechs an der Grenze zur Tschechischen Republik. Bei Anwendung des 90%-Schwellenwerts wären noch neun Kreisregionen dazugekommen, davon zwei an der Grenze zur Tschechischen Republik (vgl. Abb. 3a).

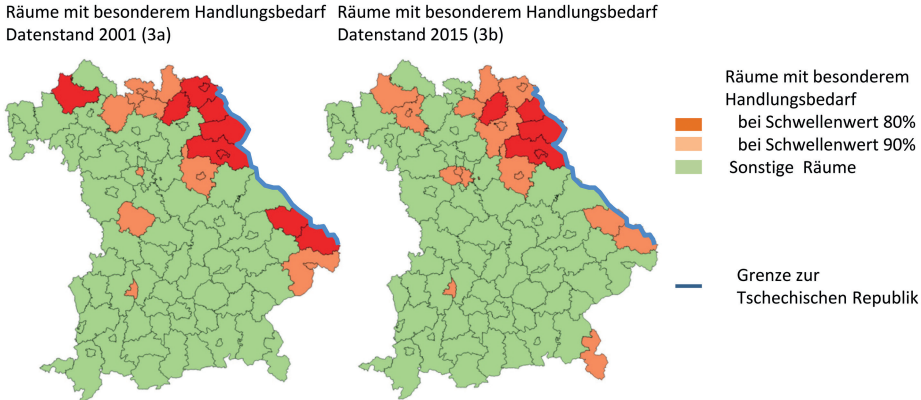


Abb. 3: Räume mit besonderem Handlungsbedarf (Datenstand 2001 und 2015) / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Die Daten des Jahres 2015<sup>8</sup> führen beim 80%-Schwellenwert zu vier Räumen mit besonderem Handlungsbedarf, davon drei an der Grenze zur Tschechischen Republik. Bei Anwendung des 90%-Schwellenwerts kommen noch 12 Kreisregionen hinzu, davon drei an der Grenze zur Tschechischen Republik (vgl. Abb. 3b). Insgesamt betrachtet ist ein leichter Rückgang der Zahl der strukturschwachen Kreisregionen, auch an der Grenze zur Tschechischen Republik, zu beobachten. Dort zeigt sich im Raum Wunsiedel/Weiden ein Andauern der Strukturschwäche, während im Gebiet Schwandorf/Regen eine Annäherung an den Landesdurchschnitt erkennbar ist.

### 3.3 Strukturindikator: Zeitverlauf 2001 bis 2015 normiert am Bayernwert 2001

Bezogen auf das Ausgangsjahr 2001 hat sich der Strukturindikator für Bayern von 100 auf 131 Indexpunkte verbessert (vgl. Abb. 4). Die Schwankungen im Zeitverlauf spiegeln die Konjunkturerwicklung während der letzten Jahre wider. Der niedrigste Wert für Bayern wurde 2005 mit 84 Punkten erreicht. Von da an verbessert sich die Struktur mit Ausnahme des Jahres 2009 kontinuierlich.

Ausgehend von 108 Punkten erreichte der Landkreis Eichstätt im Umfeld des Oberzentrums Ingolstadt die höchste Steigerung auf 234 Punkte. Weitere Landkreise einer erheblichen Strukturverbesserung sind Pfaffenhofen an der Ilm, Freising und München. Die Landeshauptstadt München musste jedoch eine leichte Verschlechterung hinnehmen (vgl. Abb. 4). Die Spannweite der Werte hat zwischen 2001 und 2015 enorm zugenommen, aber nicht, weil die strukturschwachen Regionen hinter der bayerischen Entwicklung zurückgeblieben wären, sondern weil „Spitzenregionen“ wie Eichstätt davongezogen sind.

<sup>8</sup> Beim Teilindikator „Wanderung junger Menschen“ wurden anstelle der Daten aus dem Jahr 2015 wegen der hohen Zuwanderung aus dem Ausland nochmals die Daten des Jahres 2014 verwendet.



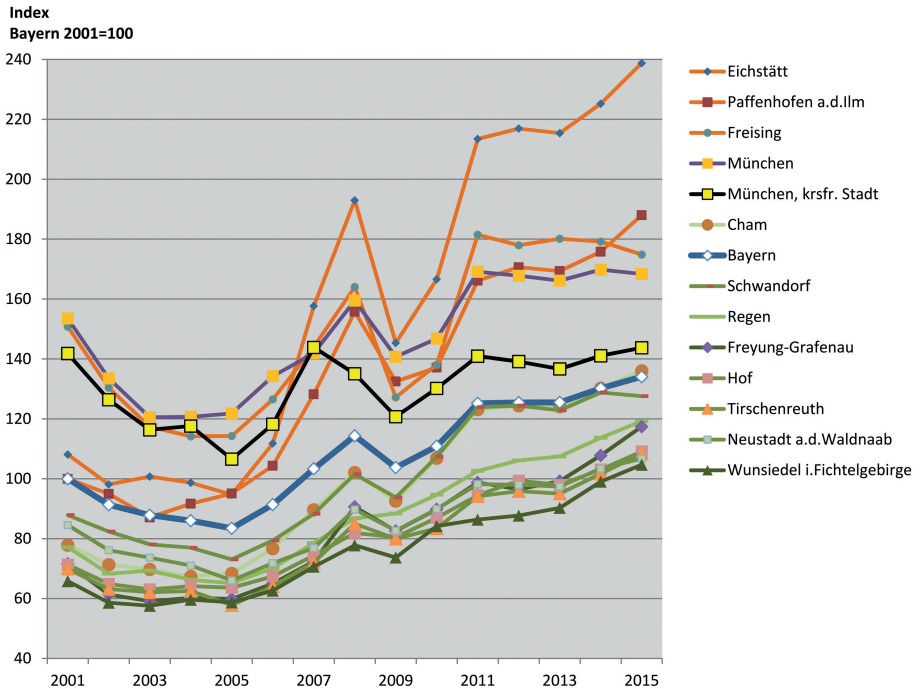


Abb. 4: Strukturindikator 2001 bis 2015 für Bayern und ausgewählte Kreisregionen / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Es fällt auf, dass die Werte der Grenzregionen zur Tschechischen Republik weniger starken Schwankungen unterliegen als die der ‚Spitzenregionen‘. Unter den Grenzregionen haben sich die Landkreise Schwandorf und Cham am besten entwickelt. Diese holten im Zeitraum 2009 bis 2011 besonders stark auf. Der Landkreis Cham erreichte 2015 sogar den Bayernwert. Der Landkreis Regen entwickelte sich in den Jahren 2011 bis 2015 deutlich nach oben.

### 3.4 Teilindikatoren: Zeitverlauf 2001 bis 2015

Der Teilindikator „Arbeitslosenquote“ beeinflusst den Strukturindikator stark. Wurden 2001 die höchsten Arbeitslosenquoten mit Werten um 10% noch in Grenzregionen wie Wunsiedel oder Hof verzeichnet, so fiel dort der Anstieg bis 2005 geringer aus als in den Großstädten Nürnberg und Augsburg (vgl. Abb. 5). Auch der Rückgang bis 2015 war in den Grenzregionen stärker als in den genannten Großstädten. 2015 lag die Arbeitslosenquote in den Grenzregionen Cham und Schwandorf unter dem Bayernwert von 3,6%. In den Großstädten Nürnberg und Augsburg wurden Werte von 7,2% und 6,5% erreicht. Hohe Arbeitslosigkeit ist also kein Charakteristikum der Grenzregionen mehr. Zum Abbau der Arbeitslosigkeit hat auch der demographische Wandel beigetragen, der in den Grenzregionen weiter fortgeschritten ist als in den Verdichtungsräumen. Im Grenzraum sind überdurchschnittlich viele Erwerbspersonen ins Rentenalter gelangt und haben den Arbeitsmarkt entlastet.

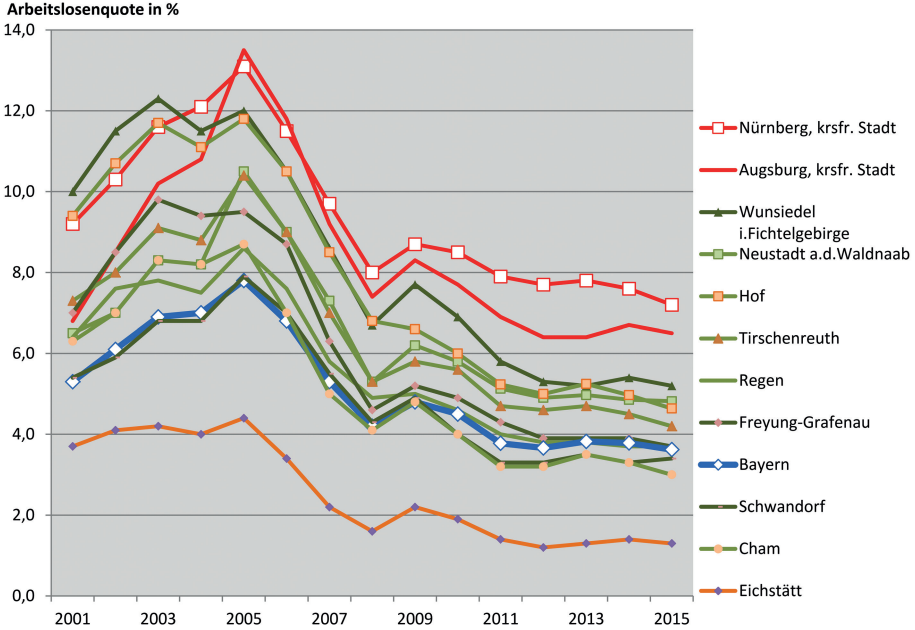


Abb. 5: Entwicklung der Arbeitslosenquote 2001 bis 2015 in Bayern und ausgewählten Kreisregionen / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

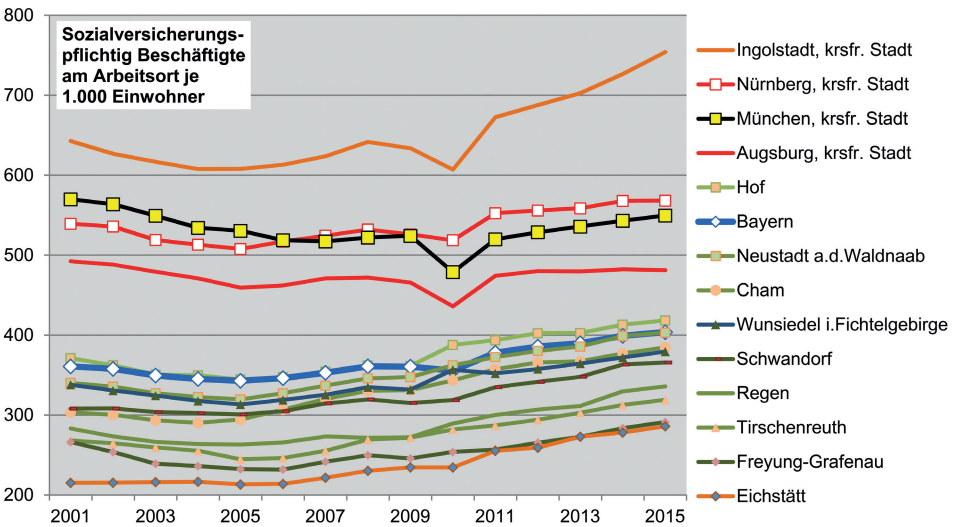


Abb. 6: Entwicklung der Beschäftigtendichte 2001 bis 2015 in Bayern und ausgewählten Kreisregionen / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Auch der Teilindikator „Beschäftigtendichte“, der für das Arbeitsplatzangebot in einer Region steht, bildet den Konjunkturverlauf der letzten Jahre ab (vgl. Abb. 6). Von 2001 bis 2015 ist in Bayern die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort je 1.000 Einwohner von 368 auf 404 gestiegen. Das Arbeitsplatzangebot ist vor allem in Räumen stark gewachsen, in denen die Automobilindustrie stark vertreten ist, so in Regensburg von 726 auf 796, in Ingolstadt von 643 auf 754 sowie in Dingolfing-Landau von 467 auf 526. Das Arbeitsplatzangebot wird natürlich auch von den Nachbarlandkreisen genutzt.

Vom hohen Arbeitsplatzangebot in Ingolstadt profitiert der Landkreis Eichstätt mit Blick auf die extrem niedrige Arbeitslosigkeit aufgrund der vielen Pendler stärker als die Stadt Ingolstadt. Ähnliche Konstellationen sind im Grenzraum zur Tschechischen Republik nicht vorhanden. Dort steigt das Arbeitsplatzangebot auch dank der Automobilzulieferindustrie seit 2005 kontinuierlich an. Die Kreisregion Hof liegt seit 2010 sogar über dem Bayernwert.

Die regionalen Verdienstmöglichkeiten werden im Teilindikator „Haushaltseinkommen“, in dem das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte auf die Einwohnerzahl bezogen wird, abgebildet (vgl. Abb. 7). Es ist in Bayern von 17.868 Euro im Jahr 2001 auf 24.147 Euro angestiegen. Spitzenreiter sind die Landkreise Starnberg und Miesbach mit 35.011 Euro und 28.754 Euro. Die Grenzräume haben beim Einkommenswachstum gut mithalten können. Die Abstände zu den Bayernwerten haben sich nahezu kontinuierlich verringert, sind aber nach wie vor beträchtlich, so z. B. in Freyung-Grafenau 2015 mit einem Wert von 20.579 Euro um 3.568 Euro niedriger. Das Haushaltseinkommen in der Stadt Augsburg hat sich wesentlich ungünstiger entwickelt und liegt 2015 bei 19.697 Euro.

Der Teilindikator „Wanderungssaldo junger Menschen“ steht für die Zufriedenheit der jüngeren Generation mit den Arbeits- und Lebensbedingungen in einer Region (vgl. Abb. 8). Im Zeitverlauf waren die Wanderungssalden der 18- bis unter 30-Jährigen, bezogen auf 1.000 Personen derselben Altersgruppe, zwei wesentlichen Sonderentwicklungen ausgesetzt:

- > der Erhebung der Zweitwohnungssteuer in Großstädten in den Jahren 2005 bis 2007 mit der Folge einer rechnerischen Zuwanderung in die Großstädte, da nun der erste Wohnsitz auch offiziell dorthin verlagert wurde;
- > der Zuwanderung junger Flüchtlinge mit anschließender Weiterverteilung auf die verschiedenen Regionen in Bayern in 2015. Dadurch hat der Teilindikator seine Aussagekraft für dieses Jahr verloren. Für die Berechnung des Strukturindikators wurden die Daten des Jahres 2014 eingesetzt.

Der Wanderungssaldo junger Menschen in Bayern ging in den Jahren 2002 bis 2009 mit einem Nachlauf zur konjunkturellen Entwicklung von 28,3 auf 8,5 zurück, um dann bis 2014 einen Wert von 23,4 zu erreichen. Vor allem die Zuwanderung aus dem Ausland führte 2015 zu einem Wert von 38,2.

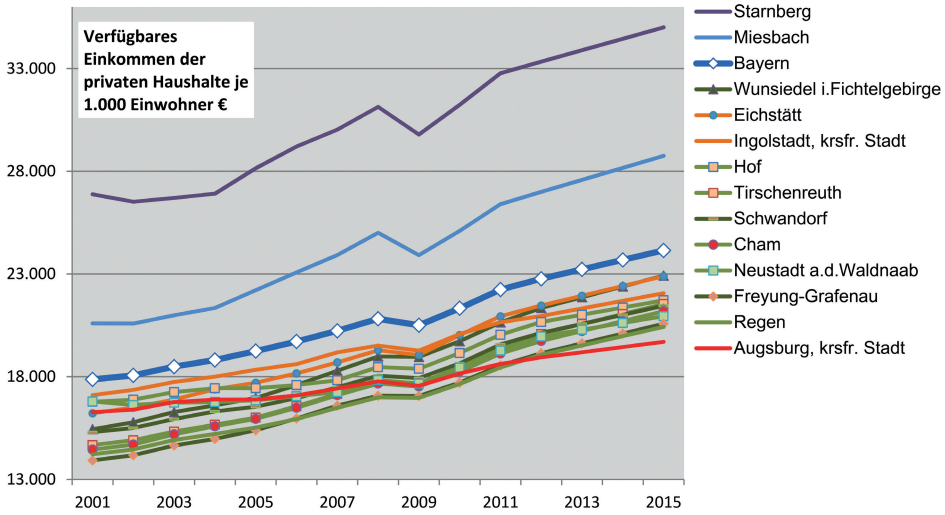


Abb. 7: Entwicklung des Haushaltseinkommens 2001 bis 2015 in Bayern und ausgewählten Kreisregionen / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

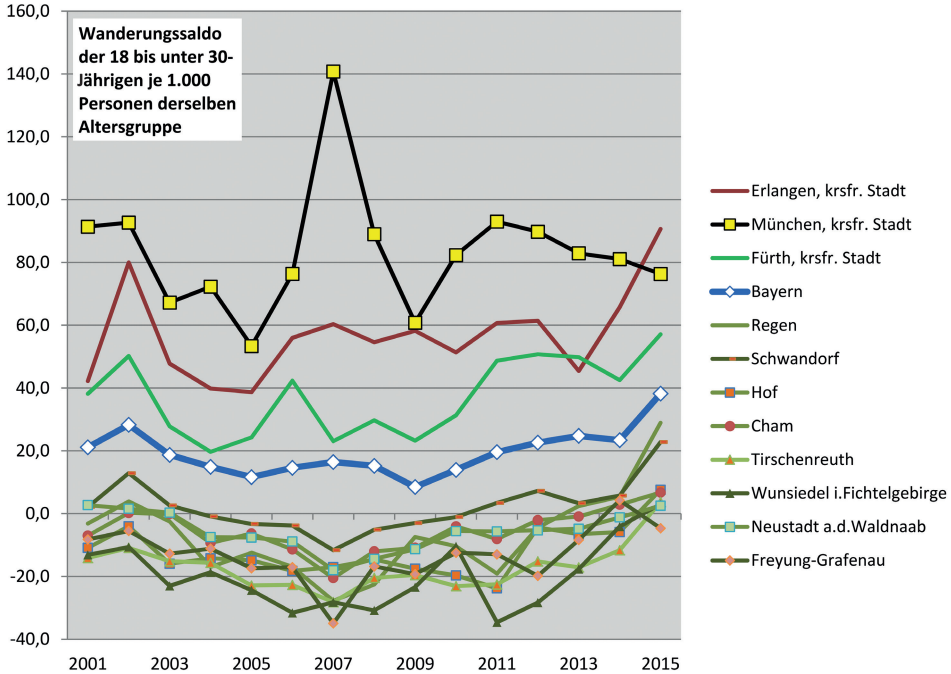


Abb. 8: Entwicklung der Wanderung junger Menschen 2001 bis 2015 in Bayern und ausgewählten Kreisregionen / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Räume mit großen Nettowanderungsgewinnen waren die Universitätsstädte München und Erlangen, die für Berufseinsteiger nach dem Studium auch gleich ein entsprechendes Angebot von Arbeitsplätzen bereithalten. Die Grenzräume waren dagegen in der Mehrzahl über den gesamten Zeitraum Abwanderungsgebiete. Lediglich der Landkreis Schwandorf verzeichnete in den Jahren 2011 bis 2015 leichte Gewinne. Der Landkreis Cham schloss sich in den Jahren 2014 und 2015 an. Der Landkreis Fürth mit seinem Aufnahmeger für Flüchtlinge in Zirndorf verzeichnete eine Sonderentwicklung.

### 3.5 Strukturindikator: Zeitverlauf 2001 bis 2015 normiert am jeweiligen Bayernwert

Die Normierung des Strukturindikators am jeweiligen Bayernwert verdeutlicht, dass sich die Stellung der Grenzräume zur Tschechischen Republik innerhalb der bayerischen Kreisregionen zwischen 2001 und 2015 verbessert hat (vgl. Abb. 9). Betrag der Abstand im Jahr 2001 zwischen dem strukturstärksten Landkreis Schwandorf und dem Bayernwert noch 12,1 Indexpunkte, so war 2015 der Bayernwert durch den Landkreis Cham erreicht. Der Abstand des strukturschwächsten Landkreises Wunsiedel zum Bayernwert verringerte sich von 34,2 auf 21,7 Punkte. Dadurch hat sich die Spannweite zwischen schwächstem und stärkstem Grenzraum von 22,1 auf 21,6 Punkte leicht verringert.

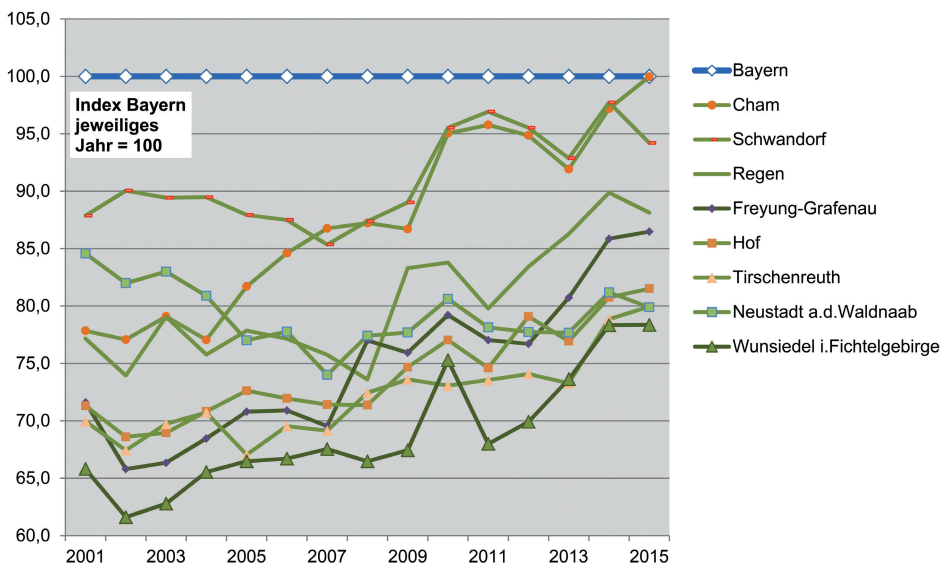


Abb. 9: Strukturindikator für die Grenzräume zur Tschechischen Republik normiert am jeweiligen Bayernwert / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Damit ist die eingangs gestellte Frage „Grenzräume – einmal strukturschwach, immer strukturschwach?“ für die Summe der Grenzregionen zur Tschechischen Republik mit „nein“ zu beantworten.

Die Landkreise Schwandorf und Cham haben seit 2009 die 90%-Schwelle überschritten und mittlerweile sogar bis zum Bayernwert aufgeschlossen. Die Landkreise Freyung-Grafenau und Regen bewegen sich in Richtung 90%-Schwelle. Auch die Kreisregion Hof liegt 2015 deutlich über der 80%-Schwelle. Lediglich die Landkreise Tirschenreuth und Wunsiedel waren über den gesamten Zeitraum als strukturschwach zu bezeichnen.

Eine ungünstige Entwicklung hat die Kreisregion Neustadt an der Waldnaab (Weiden) genommen. Sie ist der einzige Raum, in dem der Strukturindikator für 2015 mit 79,9 einen schlechteren Wert zeigt als 2001 (84,6).

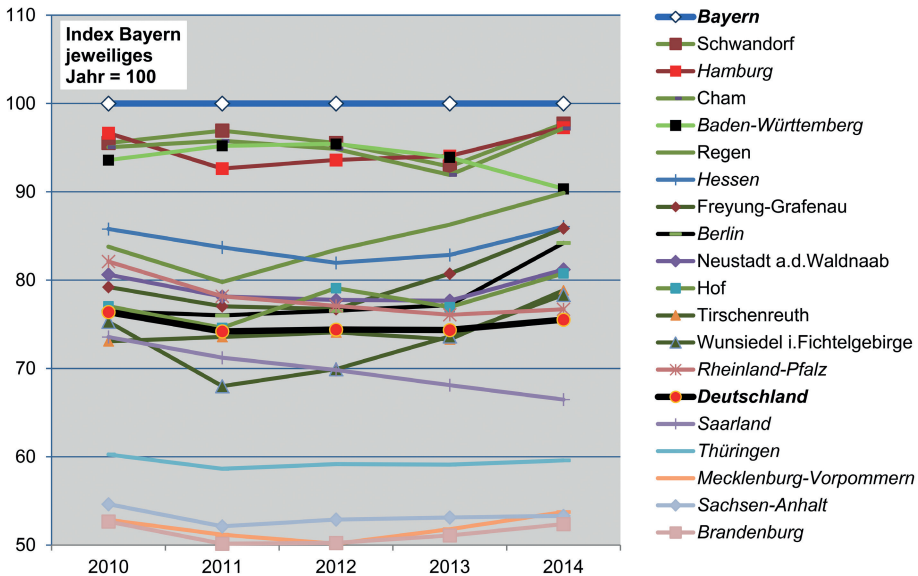


Abb. 10: Strukturindikatoren bayerischer Grenzräume, Bayerns, Deutschlands und ausgewählter Bundesländer normiert am jeweiligen Bayernwert / Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Der aus vergleichsweise einfachen Teilindikatoren gebildete Strukturindikator zur Ausweisung von Räumen mit besonderem Handlungsbedarf für das Landesentwicklungsprogramm 2013 erlaubt auch die Bestimmung von Strukturstärke bzw. -schwäche von Regionen und Bundesländern außerhalb Bayerns und somit die Beurteilung

der Grensräume zur Tschechischen Republik im deutschlandweiten Kontext.<sup>9</sup> Daten dazu liegen für die Jahre 2010 bis 2014 vor (vgl. Abb. 10). Danach unterschritten nur die Werte der Landkreise Tirschenreuth und Wunsiedel in den Jahren 2010 bis 2013 den Strukturindikator für Deutschland. 2014 lagen die Werte aller Grenzregionen darüber. Die Werte der Landkreise Cham, Schwandorf und Regen übertrafen in den Jahren 2012 bis 2014 den Strukturindikator für Hessen und ließen die ostdeutschen Länder mit Werten zwischen 50 und 70 Indexpunkten weit hinter sich. Die Werte für das Saarland haben von 2010 auf 2014 von 74 auf 67 Indexpunkte abgenommen.

#### 4 Fazit

Weder die These, Grensräume seien per se und auf alle Zeiten strukturschwach und damit als Fördergebiete gesetzt, noch die These, **alle** Grensräume könnten durch Förderung an den Landesdurchschnitt herangebracht werden, ließ sich belegen. Die erste These erweist sich als eine Schutzbehauptung lokaler Grenzlandpolitiker, die trotz infrastruktureller und wirtschaftlicher Fortschritte Zugriff auf die verschiedensten Fördertöpfe behalten wollen. Entlarvend sind hier einerseits die positive Darstellung von Wirtschaftsstruktur und -entwicklung in Internetauftritten (vgl. stellvertretend Landkreis Passau 2017) und Werbeprospekten sowie der Kampf um Schwellenwerte und Berechnungsmethoden zum Erhalt der Strukturschwäche andererseits.

Bei den Grensräumen, die auf den hinteren Plätzen des Strukturrankings verharren, muss zum einen festgestellt werden, dass sich auch dort die wirtschaftliche Situation und die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt verbessert haben – sogar stärker als im Bundesdurchschnitt –, aber eben nicht in dem Maße wie im bayerischen Durchschnitt. Zum anderen muss gefragt werden, ob allein die Lage an einer mittlerweile seit fast 30 Jahren offenen Grenze Ursache für das Zurückbleiben bzw. für das ungenügende Aufholen sein kann. Ein weiterer Grund kann der großflächige weitgehend unzerschnittene Naturraum beiderseits der Grenze mit seiner niedrigen Bevölkerungs- und Beschäftigtendichte sein. Als gesichert kann jedoch gelten, dass die massive Ausweitung der Förderkulisse in der LEP-Teilfortschreibung 2016 diesen Räumen nicht nützen wird.

---

#### Literatur

**Bayerische Staatsregierung** (1974): Bericht über die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung des bayerischen Grenzlandes und der strukturschwachen Gebiete Bayerns im Kalenderjahr 1972. München.

**Bayerische Staatsregierung** (2009): 16. Raumordnungsbericht. Bericht über die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über räumliche Entwicklungstendenzen in Bayern 2003–2007. München.

**Bayerische Staatsregierung** (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). München.

**Bayerische Staatsregierung** (2016): 17. Raumordnungsbericht. Bayern 2008–2012. München.

**Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung** (2010): Regionalisierte Bevölkerungsvorabsberechnung für Bayern bis 2029. München. = Beiträge zur Statistik Bayerns 539.

---

<sup>9</sup> Eine ähnliche Analyse für die angrenzenden Regionen der Tschechischen Republik scheiterte an den fehlenden Daten und am Zuschnitt der entsprechenden Gebietseinheiten (NUTS III).



Landkreis Passau (2017): Starke Leistungen aus einem starken Landkreis – Eine Dokumentation herausragender wirtschaftlicher Leistungen im Landkreis Passau.

[https://www.landkreis-passau.de/media/2628/lkrpa\\_starkeleistungen\\_23x25\\_2017-8-web.pdf](https://www.landkreis-passau.de/media/2628/lkrpa_starkeleistungen_23x25_2017-8-web.pdf) (28.03.2018).

Prognos AG (2013): Prognos Zukunftsatlas 2013. Berlin.

---

## **Autor**

*Dr. Reinhold Koch, Puchheim bei München. Studium der Geographie an der Ludwig-Maximilians-Universität München und an der Technischen Universität München. Promotion an der Technischen Universität München im Fachbereich Sozialwissenschaften zum Dr. phil.: „Altenwanderung und räumliche Konzentration alter Menschen – Raumstrukturelle Auswirkungen und raumordnerische Beurteilung“. Wissenschaftlicher Angestellter in der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Ministerialrat im Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen und im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, dort bis 2014 Leiter des Referats „Statistik, Analysen, Wirtschafts- und Raumbearbeitung“. Seit 1989 Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL); seit 2001 Mitglied der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL; Mitglied der Deutschen Statistischen Gesellschaft, dort von 1998 bis 2002 Vorsitzender des Ausschusses für Regionalstatistik. Von 1981 bis 1985 Lehrbeauftragter für Regionalprognosen am Geographischen Institut der Technischen Universität München, von 1999 bis 2001 Lehrbeauftragter für Geographische Informationssysteme am Geographischen Institut der Universität Augsburg.*