

# **Regionale Entwicklung und Regionalpolitik**

## **Treiber der Veränderung und Handlungsoptionen**

**Michael Pflüger**

Universität Würzburg

IW und WIDI-Konferenz Regionalpolitik neu denken, 30. Oktober 2018

Hamburgische Landesvertretung Berlin

# 1 Regionale Disparitäten

- Stadt- und Regionalentwicklung mittlerweile im Fokus von Öffentlichkeit & Politik
- enorme Unterschiede (Disparitäten) der wirtschaftlichen Aktivität im Raum weltweit
  - Nominallöhne, Pro-Kopf-Einkommen, Produktivität, Arbeitslosenquoten, Innovationen
  - Pro-Kopf-Einkommen in Ingolstadt beträgt das Achtfache der Südwestpfalz [OECD 2018]
- Deutschland: Immobilienpreise & Mieten in Großstädten und Ballungsräumen, explodieren; gleichzeitig Leerstand von 2 Millionen Wohnungen (620.000 in Ost)  
[Wissenschaftlicher Beirat BMWi 2018]
- ‘Left behind’ ... ‘places hurt by globalization’ [The Economist October 21, 2017]
- Erfahrungen mit Regionalpolitiken sind negativ, bestenfalls gemischt  
“... even the most positive evidence on their effectiveness does not establish that they create self-sustaining gains” [Neumark & Simpson 2015]

## **Gliederung**

- Wie lässt sich die Entwicklung von Städten und Regionen erklären?
- Was treibt die regionale Entwicklung und regionale Disparitäten?
- Was soll und was kann Regionalpolitik leisten?
- Fazit

## **2 Wie lässt sich die Entwicklung von Städten und Regionen erklären?**

**Verschiedene Erklärungsansätze setzen unterschiedliche Schwerpunkte ...**

- Stadtökonomik: Boden- & Mietpreise, Bebauung, Berufspendeln in der Stadt
- Ansatz kompensierender Differentiale: Lokale Produktivität & Annehmlichkeiten
- Urban Systems-Ansatz: Städtische Kosten versus städtische Produktionsvorteile
- Neue Ökonomische Geographie: Handelskosten und Marktgrößeneffekte

**... teilen jedoch zentrale Prämissen und lassen sich daher in einem einheitlichen Ansatz zusammenführen**

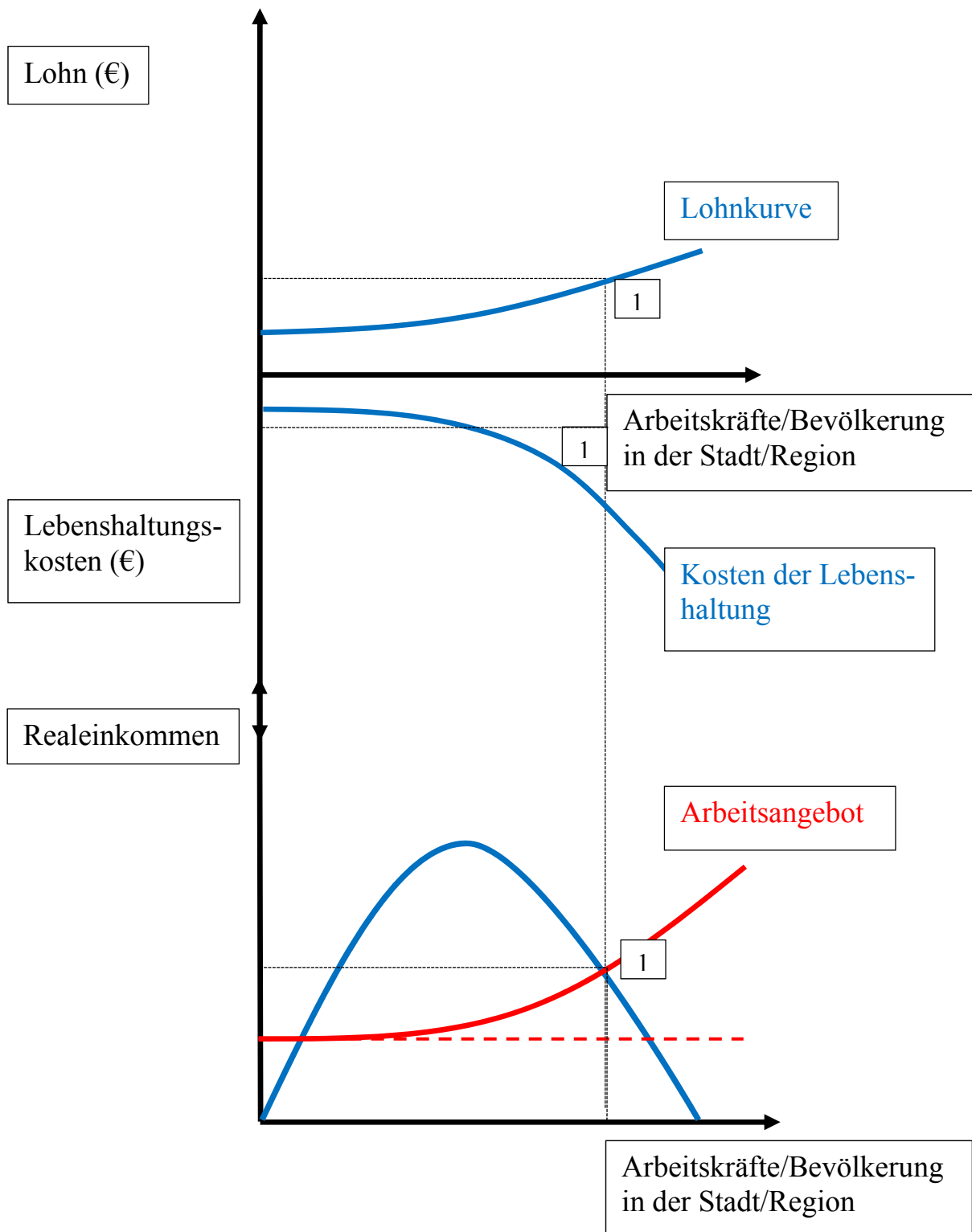
## Ein einheitlicher Erklärungsrahmen der Regionalentwicklung: Prämissen

- Firmen und Arbeitskräfte sind mobil zwischen Städten/Regionen
- Firmen produzieren Güter und benötigen hierfür Arbeitskräfte; sie maximieren ihren Gewinn und stehen in wechselseitiger Konkurrenz
- in die Zielvorstellung (Präferenzen) der Arbeitskräfte fließen vier Faktoren ein
  - + Löhne
  - Kosten der Lebenshaltung: Mietpreise, Pendelkosten, Güterpreise
  - + allgemein geschätzte Faktoren lokaler Lebensqualität: Lage; Sonnentage; Kultur;
  - +/- individuelle Standortpräferenz: ‚Mobilitätskosten‘

Arbeitskräfte wägen diese Faktoren ab und wählen die für sie ‚beste‘ Stadt/Region

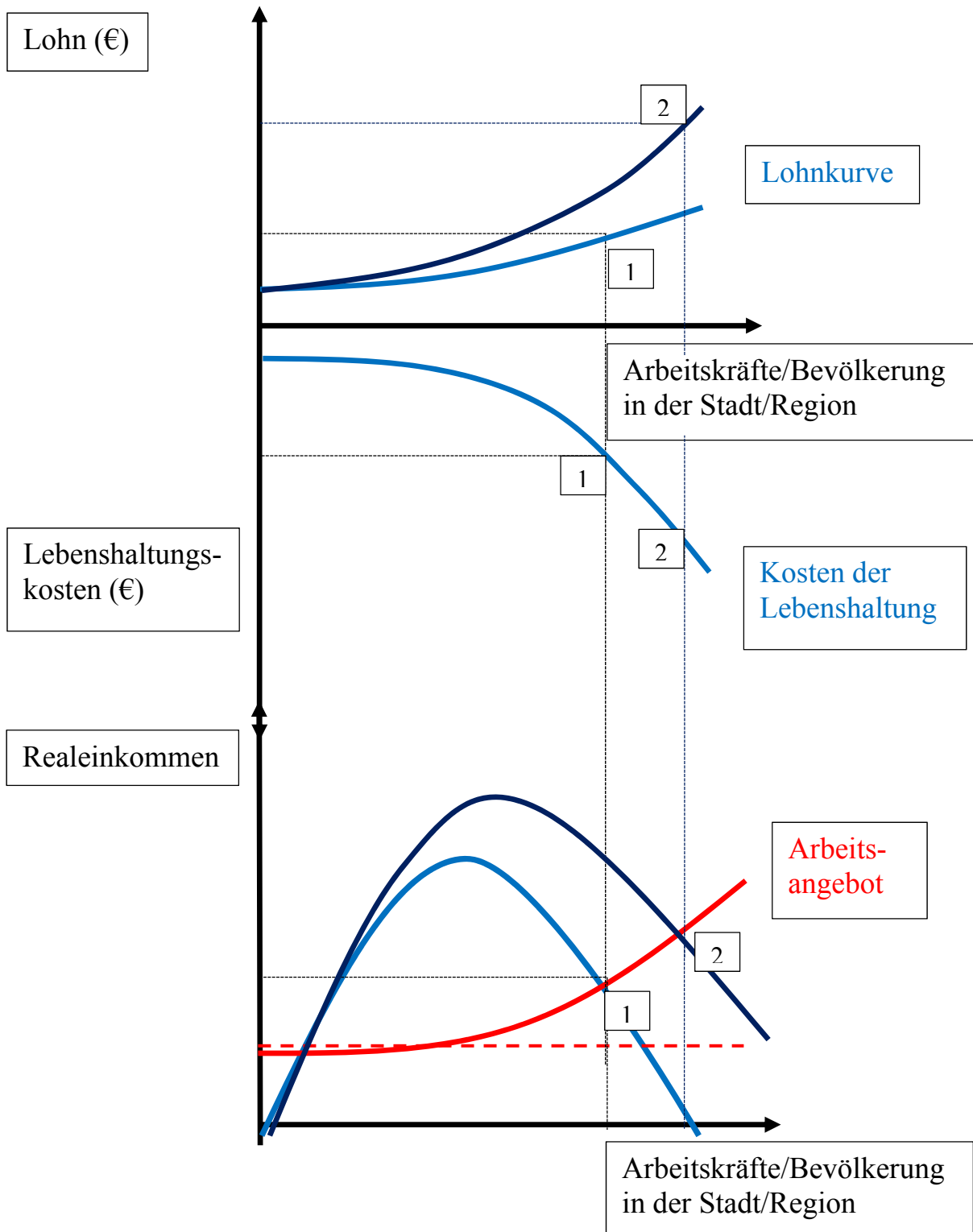
→ Räumliches Gleichgewicht: führt die Entscheidungen zusammen

## Räumliches Gleichgewicht



Simultane Bestimmung: Stadtgröße, Nominallohn, Lebenshaltungskosten (Mietpreis), Realeinkommen, Produktivität

## Positiver lokaler Produktivitätsschock



Stadt wird größer, Nominallohn steigt, Mietpreise & Lebenshaltungskosten steigen: Bodeneigner profitieren; Realeinkommen steigt; zentral: Elastizität des Arbeitsangebots & der Lebenshaltungskosten

## Auswirkungen eines positiven lokalen Produktivitätsschocks

- Lohnkurve verschiebt sich nach oben = Anstieg der lokalen Arbeitsnachfrage; Realeinkommenskurve nach oben/rechts
- Nominallohn ist höher, Stadt wächst, Mietpreise steigen, Realeinkommen steigt
- Bodeneigner und Arbeiter profitieren vom Produktivitätsanstieg;
  - zentrale Rolle: Verlauf der Arbeitsangebots- und Lebenshaltungskostenkurve
  - je steiler (unelastischer) das Arbeitsangebot, umso höher der Anstieg des Realeinkommens und umso geringer sind Zuwanderung und Mietpreisanstieg
  - je unelastischer das Wohnungsangebot (steile Kurve der Lebenshaltungskosten), umso höher der Mietpreisanstieg und geringer der Reallohnanstieg



### **3 Was treibt die regionale Entwicklung und regionale Disparitäten?**

**Regionalentwicklung wird von einer Vielzahl von Faktoren angetrieben ...**

- Präferenzen
- Klimawandel
- technologische Entwicklungen: Digitalisierung und Automatisierung
- Globalisierung
- nationale Wirtschaftspolitiken

**... die über unterschiedliche Kanäle (Lohnkurve, Lebenshaltungskosten, Arbeitsangebot)**

**... und auf unterschiedliche Weise wirken**

## Präferenzen als Treiber der Regionalentwicklung

- „Landflucht“: Trend zum Leben in der Stadt vs. Leben auf dem Land - anhaltend?
  - Alterung der Gesellschaft
  - Bedeutungszuwachs städtischer Annehmlichkeiten: Stadt als ‚Consumer City‘
- Arbeitsangebotskurve attraktiver Städte verlagert sich nach unten: Stadtgröße nimmt zu, Mieten steigen, geringere Löhne = kompensierendes Differential

## **Klimawandel als Treiber der Regionalentwicklung**

- Beeinflussung der lokalen Produktionsbedingung → Lohnkurve
- Beeinflussung der lokalen Annehmlichkeiten → Arbeitsangebot
- politische Reaktionen: Energiewende; Umweltpolitiken
  - Lohnkurve
  - Kosten der Lebenshaltung
  - Arbeitsangebot

## Technologische Entwicklungen: Digitalisierung und Automatisierung

- Digitalisierung: Aufbereitung von Informationen zur Verarbeitung und Speicherung in einem digitaltechnischem System: Informations- & Kommunikationskosten sinken  
Hypothesen: Auswirkungen auf Lohnkurve; Lebenshaltungskosten; Arbeitsangebot
  - Reichweite von Wissens-Spillovers steigt: geringere Agglomerationsvorteile
  - stärkere Vorteile aus Arbeitsmarktpooling und lokalen Produktionsverflechtungen
  - bessere Ausnutzung von internen Skalenerträgen (z.B. Finanz- & Headquarter-Dienstleistungen; funktionale Spezialisierung) stärkt Zentren (London, New York, Paris)
  - durch E-Working lassen sich hohe Pendelkosten in der großen Stadt vermeiden; „Death of Distance“-Effekt kann Leben auf dem Land attraktiver machen
  - empirische Forschung noch am Anfang [Ioannides et al (2018): schwache Tendenz zur Angleichung von Stadtgrößen in einer Reihe von OECD-Ländern]
- Digitalisierung und Automatisierung: Computer und Roboter an den Arbeitsplätzen  
→ Anpassungsnotwendigkeiten des Strukturwandels ähnlich wie bei Globalisierung

## Globalisierung

- Außenhandel: Aufnahme von Handelsbeziehungen, Handelsliberalisierung, Absenkung von Transportkosten und Informations- und Kommunikationskosten
  - Zugang zu (neuen, großen) Absatzmärkten
  - Importe von (günstigen) Gütern und Dienstleistungen
  - internationale Aufspaltung der Wertschöpfungskette: Offshoring
- langfristig ergeben sich (typischerweise) Wohlfahrtsgewinne...  
Spezialisierungsvorteile, Zuwachs an Produktvielfalt, positive Wettbewerbseffekte, Produktivitätseffekte des Offshoring
- ... wenn der dadurch induzierte sektorale Strukturwandel durchlaufen ist  
die detaillierten Anpassungsnotwendigkeiten auf regionaler Ebene werden in der Außenhandelslehre allerdings weitgehend ausgeblendet

- Exponiertheit ist entscheidend für Anpassungsdruck auf Städte/Regionen
  - sektorale Wirtschaftsstruktur und Qualifikation der beschäftigten Arbeitskräfte
  - Struktur der Handelspartner (China; USA; multilaterale Liberalisierung; ...)
  
- asymmetrische Wirkung
  - regionaler Anpassungsdruck in importkonkurrierenden Industrien und bei Offshoring-Aktivitäten: Rückgang der lokalen Arbeitsnachfrage
  - zunehmende Exporte erhöhen die lokale Arbeitsnachfrage
  - geringerer Preise für importierte Güter schlagen in alle regionalen Arbeitsmärkten zu Buche: Kosten der Lebenshaltung sinken überall; neutral in Hinblick auf Regionen

## **Wirtschaftspolitik auf nationaler Ebene als Treiber der Regionalentwicklung**

- nationale Verkehrs- und Transportinfrastruktur (Autobahnen, Schienennetze), Universitäten, Forschungszentren, Behörden  
stärken v.a. den Bereich der Produktion: Drehung der Lohnkurve nach oben
- asymmetrische Wirkung auch bei regional ‚neutraler‘ Ausgestaltung
  - Marktgrößeneffekt (home market effect) der Neuen Ökonomische Geographie: größere Regionen profitieren überproportional stark
  - (große) Standorte sind aufgrund vergangener staatlicher Maßnahmen (Nichtneutralitäten) bei Ausschreibungen und Wettbewerben im Vorteil (Beispiel: Exzellenzinitiative: Baden-Württemberg vs. Bayern)
- direkt asymmetrisch wirkende Maßnahmen
  - Steuerpolitik (progressive Einkommensteuer) belastet große Städte
  - Maßnahmen wie die Energiewende betreffen direkte einzelne Regionen

## 4 Was soll und was kann Regionalpolitik leisten?

- Regionalpolitik aus Verteilungsgründen?
- Effizienzargumente für Verteilungspolitik
  - Bereitstellung lokaler öffentliche Güter
  - Internalisierung von Agglomerationsexternalitäten
  - Korrektur von Marktunvollkommenheiten
- erfordert der Strukturwandel (neue) regionalpolitische Maßnahmen?



## Regionalpolitik aus Verteilungsgründen?

*„... the equity rationale for public transfers that target locations instead of individuals is generally not very compelling.“ (Enrico Moretti 2011)*

- Motiv: Durch regionalpolitische Förderung benachteiligter Regionen sollen die dort wohnenden Personen gefördert werden
- eine solche Politik hat unerwünschte Nebenwirkungen und ist ineffizient
  - bei vollkommener Arbeitsmobilität profitieren allein die Bodeneigner
  - bei unvollkommener Mobilität profitieren auch die Arbeitskräfte; Bodeneigner profitieren jedoch weiterhin, wenngleich in geringerem Maßenegative Effekte durch die Finanzierung der Maßnahme (vor Ort oder anderswo); eine zielgerichtete Personenförderung gelingt daher kaum
- eine Personenförderung (z.B. durch Transfers) ist direkter und effizienter

## Effizienzargumente I: Lokale Öffentliche Güter

- private Märkte führen typischerweise zu Unterversorgung mit (lokalen) öffentlichen Gütern (öffentliche Sicherheit; Gesundheitssystem; Straßen; Schulen etc...)
- Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter gehört daher zu den klassischen Aufgaben lokaler Wirtschaftspolitik
- die einzelnen Maßnahmen stehen unter den Vorbehalten der Effizienz der Bereitstellung und der Kosten der Finanzierung

## Effizienzargumente II: Internalisierung von Agglomerationsexternalitäten

*„... resources should be pushed to areas that are more productive and where the elasticity of productivity with respect to agglomeration is higher. Empirically, however, economists have little idea where this is the case”.*  
(Edward Glaeser & Joshua Gottlieb 2008)

- Agglomerationsvorteile haben verschiedene Wurzeln → Lohnkurve
  - lokale Wissens-Spillover (Humankapitalexternalitäten): Wissensdiffusion
  - Arbeitsmarktpooling (Vorteile großer/dichter Arbeitsmärkte)
  - räumliche Nähe von Zulieferern und Finalgüterproduzenten
- jeder dieser Wirkungsmechanismen ist mit einer Externalität verbunden: mit dem Zuzug von Arbeitskräften und Firmen ergeben sich positive Effekte auf alle anderen
- lokale Perspektive: Subventionierung ist angezeigt
- nationale Perspektive: Subventionierung sollte dort erfolgen, wo Produktivitätszugewinn am größten ist, sonst ineffiziente Ressourcenverwendung; wo ist das aber?
- neues Argument: Standortwettbewerb zulassen: die originär produktivere Region gewinnt (Moretti 2011; Borck/Pflüger/Koh 2012)

## Effizienzargumente III: Korrektur von Marktunvollkommenheiten

- funktionieren Märkte nur imperfekt, ist grundsätzlich ein wirtschaftspolitischer Eingriff angezeigt; dieser sollte das Problem ‚an der Wurzel‘ anpacken
  - Kosten der Lebenshaltung spiegeln möglicherweise nicht die sozialen Kosten
    - Verstopfung/Staus auf den Straßen → Staugebühren
    - Umweltbelastungen (Lärm, Feinstaub, CO<sub>2</sub>) → Umweltsteuern
  - Arbeitsmärkte funktionieren möglicherweise nicht effizient: Arbeitslosigkeit  
→ Einstellungshilfen, Informationsbereitstellung
  - Ursachen geringer Wanderungsbereitschaft abgesehen von individuellen Präferenzen
    - Kreditrationierungen/-beschränkungen? → Mobilitätshilfen
    - Diskriminierung und Nachbarschaftseffekte: Peer Groups, Segregation?
- **einige Aufgaben eindeutig ‚lokal‘; bei anderen Abwägung: lokal oder national?**

## **Macht der Strukturwandel (neue) regionalpolitische Maßnahmen erforderlich?**

*“Although the logic of spatial equilibrium is powerful, the perception remains that uneven regional development is problematic. (...) At a minimum, economists risk underestimating the burden of adjustment...”* [Breinlich, Ottaviano und Temple 2014]

### **Ein erneuter Blick**

- „Wechsler“ gewinnen: Realeinkommenszuwachs dominiert Mobilitätskosten  
wer zurückbleibt verliert Realeinkommen; sinkende Miet-/Hauspreise stabilisieren
- der Prozess des Niedergangs kann sich selbst verstärken (Detroit)
  - Auswanderung ist selektiv: Junge & Qualifizierte wandern typischerweise zuerst
  - Nachbarschafts-, Peer Group-Effekte können diesen Prozess befeuern
  - Leerstand und Verfall von Häusern & von Infrastruktur drohen; lokale Steuerbasis erodiert
  - negative soziale & politische Konsequenzen drohen (Kriminalität, soziale Unruhen)
  - Bildungschancen & Lebensperspektiven Heranwachsender verschlechtern sich

## Implikationen für die Wirtschafts- und Regionalpolitik?

*“... reading Adam Smith, or ... most contemporary textbooks in economics, would provide little assistance to the citizens of cities and regions that confront decline. Their problems deserve more attention from economists.”*  
[Breinlich, Ottaviano und Temple 2014]

- Strukturwandel hat viele Ursachen und ist in freien Gesellschaften nicht aufzuhalten; manche Regionen werden wachsen und andere schrumpfen, ein normaler Prozess
- Kann Politik krisenhaften Entwicklungen vorbeugen?
  - gute und breite Ausbildung und Qualifizierung der Arbeitskräfte
  - gute lokale Bildungsinfrastruktur, Inklusion und Partizipation der Bürger
  - Diversifikation ‚versichert‘ bei Schocks (Opferung von Spezialisierungsgewinnen)
  - Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte oder lokale Unterstützungsmaßnahmen?

Mobilitätsparadox: bei hoher Mobilität der Arbeitskräfte sind die Realeinkommensunterschiede zwischen den Regionen ceteris paribus gering; bei extrem geringer Mobilität sind lokale Maßnahmen am Effektivsten!
- lokaler versus nationaler Zuständigkeitsbereich

## 5 Fazit

1. Regionalentwicklung: Firmen & Arbeitskräfte sind mobil; Stadtgrößen, Löhne, Mietpreise, Produktivität bestimmen sich simultan → räumliches Gleichgewicht
2. Positive Produktivitätsschocks (regionalpolitische Maßnahmen) kommen umso mehr den lokalen Arbeitskräften und umso weniger den Grundbesitzern zugute, je unelastischer das Arbeitsangebot und je elastischer das Angebot an Wohnraum
3. Zahlreiche und heterogene Einflussfaktoren: Präferenzen, Klimawandel, technologische Entwicklungen, Globalisierung, nationale Wirtschaftspolitiken
4. Verteilungsargumente für Regionalförderung sind schwach: indirekte Wirkung, unerwünschte Nebeneffekte
5. Effizienzargumente liefern solidere Basis für Regionalpolitik: lokale und nationale Perspektive können allerdings divergieren
6. Maßnahmen gegen dramatischen Niedergang von Regionen? Viele offene Fragen!

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !**

michael.pflueger@uni-wuerzburg.de