

Tobias Seidel

Optimale regionale Transfers

Betrachtet man die Länder aus der Vogelperspektive, fällt auf, dass die wirtschaftliche Aktivität räumlich sehr ungleich verteilt ist. Menschen leben in dicht besiedelten Ballungsräumen, aber auch in ländlichen Regionen mit geringerer Bevölkerungsdichte. Diese Struktur führt zu regionalen Unterschieden entlang verschiedener Dimensionen. Arbeitnehmer verdienen in Städten mehr als auf dem Land (Papageorgiou, 2022), zahlen aber auch einen höheren Quadratmeterpreis für ihre Wohnung (Ahlfeldt et al., 2023). Städte bieten eine größere Vielfalt an Restaurants oder ein größeres kulturelles Angebot, sind aber oft durch eine geringere Umweltqualität, Staus und höhere Kriminalitätsraten gekennzeichnet. Darüber hinaus gibt es geografische Unterschiede zwischen den Regionen, wie die Nähe zu Bergen, Seen oder dem Meer.

Viele Länder haben Transferprogramme implementiert, um regionale Ungleichheit zu reduzieren. In Deutschland umfasst das z.B. die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), aber auch der Bund-Länder-Finanzausgleich und der kommunale Finanzausgleich verteilen Ressourcen von wirtschaftsstärkeren zu wirtschaftsschwächeren Standorten um. Henkel et al. (2021) schätzen für das Jahr 2010, dass im Rahmen des Finanzausgleichs rund 10 % aller Steuereinnahmen zwischen den 141 deutschen Arbeitsmarktreionen, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung definiert, umverteilt werden. Die Europäische Union stellt im aktuellen mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 rund 392 Mrd. Euro für die Kohäsions- und Strukturpolitik zur Verfügung, das ist knapp ein Drittel des Budgets (Europäische Kommission, o.D.). Vor diesem Hintergrund gibt der vorliegende Beitrag einen Überblick über die Gründe für regionale Umverteilung und stellt einige grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung der Regionalpolitik an.

Regionale Ungleichheit in Deutschland

Der wohl wichtigste Indikator für Ungleichheit ist das Einkommen. Betrachtet man die nominalen verfügbaren Einkommen in Deutschland, zeigen sich erhebliche regi-

onale Unterschiede. Abbildung 1a zeigt für die deutschen Kreise und kreisfreien Städte im Jahr 2021, dass Starnberg das höchste verfügbare Einkommen hat. Dieses ist 76 % höher als im Referenzkreis Kiel. Die Städte München (+60 %), Hamburg (+22 %), Frankfurt am Main (+18 %), Köln (+15 %) und Berlin (+6 %) liegen ebenfalls vor Kiel, Duisburg (-12 %) und Gelsenkirchen (-16 %) bilden die Schlusslichter.

Eine alleinige Betrachtung der Nominaleinkommen ist jedoch nicht zielführend, da auch die Lebenshaltungskosten regional sehr unterschiedlich sind. Auf Basis des Immobilienpreisindex von Ahlfeldt et al. (2023) zeigt Abbildung 1b die Unterschiede in den Lebenshaltungskosten.¹ Danach sind Starnberg 119 % und die Städte München 154 %, Hamburg 131 %, Frankfurt am Main 134 %, Köln 118 % und Berlin 127 % teurer als Kiel. Vergleichsweise günstig wohnte man 2021 in Duisburg (-25 %) und Gelsenkirchen (-27 %). Den niedrigsten Preisindex weist der Vogtlandkreis mit 45 % des Kieler Niveaus auf.

Beide Größen zusammen ergeben das reale verfügbare Einkommen. Wie Abbildung 1c zeigt, rangieren die größten Städte nun auf den hinteren Plätzen. Berlin erreicht nur 65 % des real verfügbaren Einkommens von Kiel, Frankfurt am Main (66 %), München (67 %), Hamburg (71 %) und Köln (80 %) kommen auf vergleichbare Werte. Der Vogtlandkreis nimmt aufgrund der niedrigen Lebenshaltungskosten sogar den Spitzenplatz ein. Hier liegt das real verfügbare Einkommen 133 % über dem Wert von Kiel. In Duisburg beträgt der Vorsprung 18 %, in Gelsenkirchen 15 %.

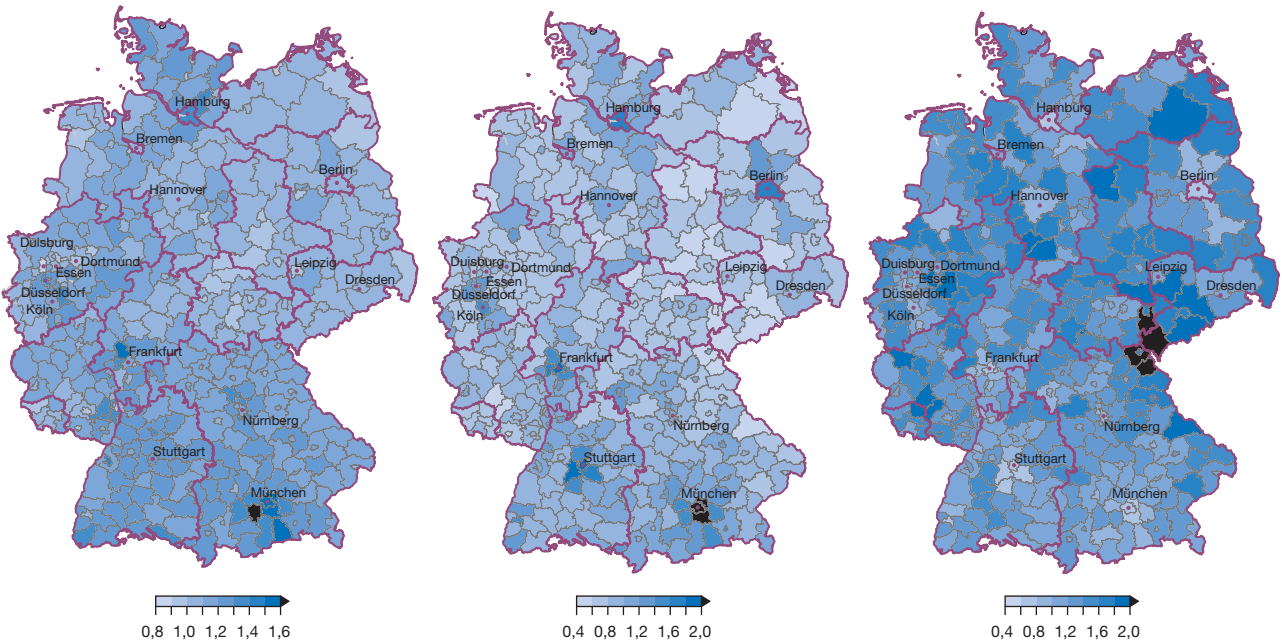
Wenn nun Orte beim nominalen Einkommen eher hinten liegen, beim realen Einkommen aber zur Spitzengruppe

¹ Für die Berechnung des Preisindex werden nur Unterschiede in den Mieten und ein Ausgabenanteil von 30 % berücksichtigt. Die Ergebnisse sind vergleichbar zu Weinand und von Auer (2020), die zusätzlich lokale Preisunterschiede von handelbaren und nicht-handelbaren Gütern berücksichtigen.

Abbildung 1

Regionale Unterschiede im Einkommen, nach Kreisen

1a. Nominales verfügbares Einkommen, 2021 (Kiel = 1) 1b. Immobilienpreisindex, 2021 (Kiel = 1) 1c. Reales verfügbares Einkommen, 2021 (Kiel = 1)



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2024); Ahlfeldt et al. (2023), eigene Berechnungen.

gehören, muss zunächst geklärt werden, welche Art von Ungleichheit regionalpolitisch angegangen werden soll. Nimmt man das nominale verfügbare Einkommen, müsste z. B. München Transfers an den Vogtlandkreis zahlen. Gemessen am realen Einkommen würden sich die Transfers jedoch umkehren!

Das räumliche Gleichgewicht

Menschen richten ihr Handeln nicht nur an monetären Größen aus. Insbesondere bei der Wahl des Wohnortes spielt neben Einkommensmöglichkeiten und lokalen Preisen auch die Attraktivität eines Ortes eine wichtige Rolle. Soziale Netzwerke, Klima, kulturelle Angebote oder die Geografie sind wichtige Determinanten für Wanderungsentscheidungen und bestimmen den individuellen Nutzen in erheblichem Maße. Ökonomen fassen diese Determinanten unter dem Begriff „Quality of Life“ zusammen, der zusammen mit dem Realeinkommen den individuellen Nutzen bestimmt. Überträgt man diesen Ansatz auf die Regionalökonomie, werden sich Menschen (mittel- bis langfristig) in den Regionen niederlassen, die ihnen den höchsten Nutzen bieten.

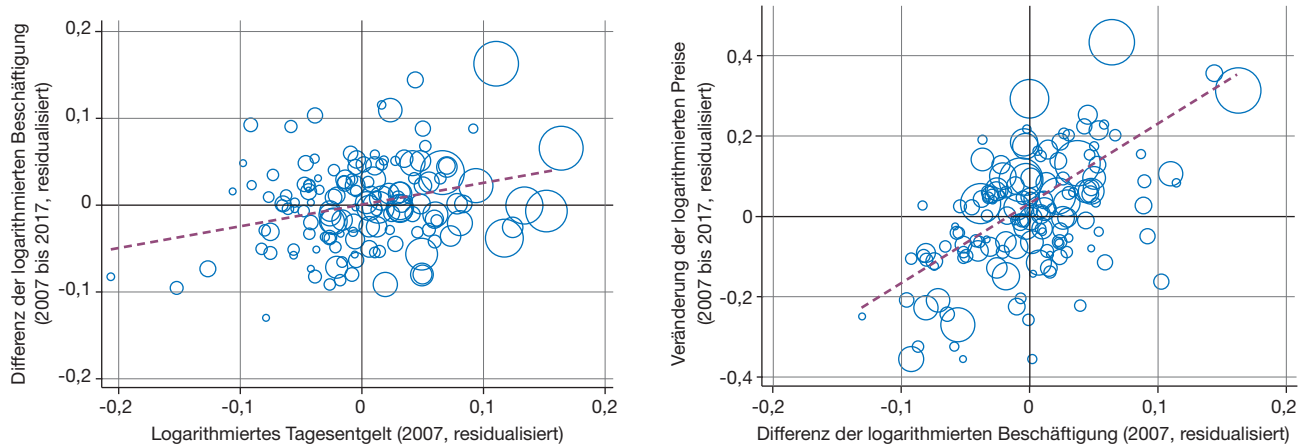
Abbildung 2 verdeutlicht die Relevanz dieses Ansatzes. Das linke Panel zeigt für 141 Arbeitsmarktreionen

in Deutschland, dass die Beschäftigung zwischen 2007 und 2017 insbesondere in den Regionen zugenommen hat, die 2007 ein vergleichsweise hohes nominales Lohnniveau aufwiesen. Da die Größe der Kreise proportional zur Beschäftigung ist, wird klar, dass dies vor allem die großen Ballungsräume waren. Da wir Arbeitsmarktregionen betrachten, werden die Veränderungen in der Beschäftigung vor allem durch Migration erklärt. Im rechten Panel sehen wir, dass dieser Beschäftigungsanstieg mit hohen Wachstumsraten der Immobilienpreise einhergeht. Zusammen mit den Erkenntnissen aus Abbildung 1 lässt sich festhalten, dass Menschen (auch) in Regionen mit niedrigen Reallöhnen ziehen.

Das Konzept des räumlichen Gleichgewichts erlaubt es uns nun, die „Quality of Life“ zu quantifizieren. Geht man davon aus, dass die Menschen ihren Wohn- und Arbeitsort nach ihren Präferenzen wählen, dann sind im einfachsten Modellrahmen ohne Handels- und Mobilitätskosten die realen Lebenshaltungskosten ein Maß für die „Quality of Life“ (Rosen, 1979; Roback, 1982).²

² In diese Idee des räumlichen Gleichgewichts, die mindestens auf Ricardo (1817) zurückgeht, lassen sich Friktionen, insbesondere Wanderungskosten, leicht integrieren (Ahlfeldt et al., 2024).

Abbildung 2
Mobilität, Löhne und Immobilienpreise, nach Arbeitsmarktreionen



Quelle: IAB (2024), die Preise nach Ahlfeldt et al. (2023). Die Größe der Kreise korrespondiert zur Größe der Arbeitsmarktreionen.

Gründe für räumliche Transfers

Das Konzept des räumlichen Gleichgewichts ist eine wichtige Grundlage, um über regionale Transfers nachzudenken. Wenn im Wanderungsgleichgewicht der Nutzen ausgeglichen ist, warum sollte der Staat dann überhaupt regional umverteilen?

Ein erster Grund könnte sein, dass das räumliche Gleichgewicht ineffizient ist. Wenn Menschen von einer Region in eine andere wandern, entstehen externe Effekte, die über den Preismechanismus nicht vollständig abgebildet werden und somit zu einer suboptimalen Allokation führen. Diese Effekte betreffen beispielsweise die Löhne – ein höheres Arbeitsangebot senkt die Löhne – und die Immobilienpreise – eine höhere Nachfrage nach Wohnraum erhöht die Preise. Da die Individuen diese Effekte bei ihrer Migrationsentscheidung nicht berücksichtigen, können Städte im Gleichgewicht zu groß werden (Henderson, 1974). Bei einer gegebenen Zahl von Städten kann jedoch durch die Reallokation von Arbeitskräften zwischen Regionen keine Wohlfahrtssteigerung erzielt werden, da sich positive und negative Externalitäten ausgleichen. Greift der Staat nun durch regionale Transfers in die räumliche Struktur der Wirtschaft ein, werden die Nutzen im neuen Gleichgewicht durch die Mobilität der Menschen wieder ausgeglichen – je nach Wohlfahrtswirkung des Eingriffs auf höherem oder niedrigerem Niveau im Vergleich zur Ausgangssituation. Zudem bieten Transfers in unproduktive Regionen einen Anreiz, nicht in produktivere Regionen zu ziehen, sodass das (nominale) Einkommensgefälle zementiert wird (Glaser & Gottlieb, 2008). Vor diesem Hintergrund lautete die

Schlussfolgerung aus nationaler Perspektive in weiten Teilen der Literatur bis vor kurzem: „Helping poor people, not helping poor places“ (Austin et al., 2018).

Mit der Entwicklung räumlicher allgemeiner Gleichgewichtsmodelle, die Handels- und Mobilitätskosten abbilden können (Allen & Arkolakis, 2014; Ahlfeldt et al., 2015), ist ein neuer Blick auf die Effekte regionaler Transfers entstanden. Fajgelbaum und Gaubert (2020) zeigen, dass es durchaus Effizienzgewinne durch regionale Transfers geben kann, wenn Ressourcen in Regionen mit niedriger Produktivität bzw. niedrigen Reallöhnen fließen. Die Logik des räumlichen Gleichgewichtsmodells wird dadurch jedoch nicht außer Kraft gesetzt. Durch die Mobilität der Akteure verteilen sich auch in einer Welt mit Friktionen die Effekte einer regionalpolitischen Maßnahme teilweise über den Raum. Wie stark, hängt von der Höhe der Migrations- und Handelskosten ab. Fajgelbaum und Gaubert (2020) zeigen für die USA, dass räumliche Transfers die Wohlfahrt um 2 % bis 6 % erhöhen könnten. Blouri und von Ehrlich (2020) finden, dass die Kohäsions- und Strukturpolitik der EU zu einem Wohlfahrtsgewinn von etwa 2 % geführt hat. Henkel et al. (2021) untersuchen den deutschen Länderfinanzausgleich. Eine Abschaffung würde zu einer ungleicheren Verteilung der wirtschaftlichen Aktivität und aufgrund von Agglomerationseffekten zu höheren Einkommen führen. Die Wohlfahrtseffekte sind jedoch wegen der negativen Agglomerationseffekte gering.³

3 Weitere empirische Arbeiten zur EU-Regionalpolitik deuten darauf hin, dass die Transfers keinen aggregierten Wachstumseffekt erzeugt haben (Becker et al., 2010; Pellegrini et al., 2013; Lang et al., 2023).

Ein weiterer Grund für Fiskaltransfers zwischen Regionen sind Verteilungsmotive (Gaubert et al., 2021). In der Bundesrepublik Deutschland ist die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ein wichtiges Ziel politischen Handelns, das in Artikel 72 des Grundgesetzes verankert, aber nicht näher definiert ist. Die Bundesregierung schreibt in ihrem Gleichwertigkeitsbericht 2024, dass „gleichwertige Lebensverhältnisse [...] das Fundament für eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung, Chancengerechtigkeit und faire Teilhabemöglichkeiten und den gesellschaftlichen Zusammenhalt“ bilden (BMWK, 2024). Aus dieser Argumentation lässt sich das Ziel formulieren, dass Regionalpolitik dazu beitragen soll, dass sich Menschen in bestimmten Regionen nicht abgehängt fühlen. Dazu zählen der Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung oder die Anbindung an andere Regionen durch eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur. Damit verbunden ist auch die Hoffnung, das Vertrauen in staatliche Institutionen zu stärken und Populismus entgegenzuwirken (Albanese et al., 2022; Gold & Lehr, 2024).

Drittens können regionale Transfers auch als Versicherungsmechanismus gegen globale makroökonomische Schocks verstanden werden. Da sich Regionen auf die Produktion unterschiedlicher Güter und Dienstleistungen spezialisieren, sind sie auch unterschiedlich von Schocks betroffen. Die Globalisierung hat beispielsweise dazu geführt, dass Regionen mit importkonkurrierenden Industrien gegenüber Regionen mit starken Exporteuren an Boden verloren haben (Autor et al., 2013; Dauth et al., 2014). Einige Industrien sind sogar fast vollständig in weniger entwickelte Länder mit niedrigeren Lohnkosten abgewandert. Auch der technologische Wandel erzwingt Anpassungen der Wirtschaftsstruktur, die regional sehr unterschiedlich ausfallen können. Und die Auswirkungen des Klimawandels treffen die Regionen in unterschiedlichem Ausmaß, etwa durch Unwetter, Überschwemmungen oder Waldbrände.

Die Kosten und Nebeneffekte der regionalen Umverteilung

Während regionale Transfers unter bestimmten Umständen und Zielfunktionen positive Wohlfahrtseffekte generieren können, entstehen auch volkswirtschaftliche Kosten. Wenn eine Gebietskörperschaft zusätzliche Mittel erhält und dauerhaft damit rechnet, kann dies zu Fehlanreizen bei der Verwendung öffentlicher Mittel führen (Büttner, 2006; Becker et al., 2013; Bergman et al., 2016). Eine gute Ausgestaltung mit hoher Anreizkompatibilität, z.B. durch lokale Kofinanzierung, ist daher entscheidend.

Zweitens verzögert die Reallokation von Ressourcen in unproduktive oder ländliche Gebiete die Urbanisierung,

die mit höherer Produktivität und damit höheren Einkommen verbunden ist (Henkel et al., 2021). Da hochproduktive Dienstleistungen vor allem in den großen Ballungszentren entstehen, wird auch der Strukturwandel verlangsamt.

Schließlich sollten regionalpolitische Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkungen quantitativ evaluiert werden. Die Literatur liefert empirische Evidenz dafür, dass regionale Transfers die wirtschaftliche Aktivität stimulieren können, dies jedoch auch mit einer höheren Nachfrage nach Land einhergeht und die Bodenpreise steigen. Damit würden insbesondere die Eigentümer von Grund und Boden von der Umverteilung profitieren (von Ehrlich & Seidel, 2018; Albanese et al., 2023). Lang et al. (2023) zeigen, dass hochqualifizierte Arbeitskräfte relativ stärker profitieren.

Ein Leitbild für die Regionalpolitik

Die vorangegangene Diskussion hat gezeigt, dass regionale Transfers mit Nutzen, aber auch mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden sein können. Es ist daher Aufgabe der Politik, diese Trade-offs gegeneinander abzuwägen und – je nach politischer Zielfunktion – über Umfang und Ausgestaltung zu entscheiden. Für diesen Prozess lassen sich drei Leitlinien formulieren:

1. Agglomerationseffekte nutzen

Um die Kosten der räumlichen Umverteilung in weniger agglomerierte Regionen gering zu halten, ist eine Anbindung ländlicher Räume an wirtschaftsstarke Zentren wünschenswert. Dies erfordert unter anderem eine gute Verkehrsinfrastruktur und Digitalisierung (Home Office). Weniger wirtschaftsstarke Regionen müssen nicht aufgegeben werden, aber dauerhafte Subventionen gegen eine zunehmende Urbanisierung gehen mit Effizienzkosten einher.

2. Anreizstrukturen stärken

Bei der Ausgestaltung sollte auf funktionierende Anreizstrukturen geachtet werden, damit öffentliche Mittel effizient eingesetzt werden, z. B. durch lokale Kofinanzierung zur Stärkung der Eigenverantwortung. Eine Koordination auf zentraler Ebene kann dazu beitragen, dass es nicht zu einem Überbietungswettbewerb der Städte und Gemeinden bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter kommt. Auch bei der Planung von Wirtschaftsklustern lassen sich Effizienzgewinne erzielen.

3. Nachhaltige Transfers

Transfers, die keinen langfristigen Nutzen generieren, bergen die Gefahr, dass Unternehmen nach Auslaufen

der Förderung die Region wieder verlassen. Daher sind Investitionen in Bildung und Forschung, Verkehrsinfrastruktur und Digitalisierung deutlich effizienter als (teure) Lohnsubventionen (von Ehrlich & Seidel, 2018). Auch Investitionen in „Quality of Life“ (Parks, Naturschutzgebiete, kulturelles Angebot etc.) ziehen Menschen an, was die Ansiedlung von Unternehmen aufgrund des höheren lokalen Arbeitsangebots attraktiver macht.

Fazit

Regionalpolitik kann ein geeignetes Instrument sein kann, um die Allokationseffizienz in einer Volkswirtschaft zu verbessern oder Verteilungsziele zu erreichen. Regionale Transfers bergen jedoch die Gefahr, dass Urbanisierungstendenzen gebremst oder Mittel ineffizient eingesetzt werden. Eine sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile ist daher unerlässlich.

Literatur

- Ahlfeldt, G., Bald, F., Roth, D. & Seidel, T. (2024). *Measuring quality of life under spatial frictions*, mimeo. Universität Duisburg-Essen.
- Ahlfeldt, G., Heblich, S. & Seidel, T. (2023). Micro-geographic property price and rent indices. *Regional Science and Urban Economics*, 98, 103836.
- Ahlfeldt, G., Redding, S., Sturm, D. & Wolf, N. (2015). The Economics of Density: Evidence from the Berlin Wall. *Econometrica*, 83(4), 2127–2189.
- Albanese, G., Barone, G. & de Blasio, G. (2022). Populist Voting and Losers' Discontent: Does Redistribution Matter? *European Economic Review*, 141, 104000.
- Allen, T. & Arkolakis, C. (2014). Trade and the Topography of the Spatial Economy. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1085–1140.
- Austin, B., Glaeser, E. & Summers, L. (2018). Jobs for the heartland: Place-based policies in 21st-century America. *Brookings Papers on Economic Activity*, (Spring 2018), 578–590.
- Autor, D. H., Dorn, D. & Hanson, G. H. (2013). The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. *American Economic Review*, 103(6), 2121–2168.
- Becker, S. O., Egger, P. H. & von Ehrlich, M. (2010). Going NUTS: The effect of EU structural funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94(9), 578–590.
- Becker, S., Egger, P. & von Ehrlich, M. (2013). Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects. *American Economic Review: Economic Policy*, 5(4), 29–77.
- Bergman, U. M., Hutchison, M. M. & Hougaard Jensen, S. E. (2016). Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government efficiency. *European Journal of Political Economy*, 44(2016), 1–19.
- Blouri, Y. & von Ehrlich, M. (2020). On the optimal design of place-based policies: A structural evaluation of EU regional transfers. *Journal of International Economics*, 125, 103319.
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024). *Gleichwertigkeitsbericht 2024. Für starke und lebenswerte Regionen in Deutschland*.
- Büttner, T. (2006). The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy. *Journal of Public Economics*, 90(2006), 477–497.
- Dauth, W., Findeisen, S. & Südekum, J. (2014). The rise of the east and the far east: German labor markets and trade integration. *Journal of the European Economic Association*, 12(6), 1643–1675.
- Europäische Kommission. (o.D.). *Available budget of Cohesion Policy 2021–2027*.
- Fajgelbaum, P. & Gaubert, C. (2020). Optimal place-based policies. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(2), 959–1036.
- Gaubert, C., Kline, P., Vergara, D. & Yagan, D. (2021). Place-based redistribution. *NBER Working Paper*, 28337.
- Glaeser, E. & Gottlieb, J. (2008). The economics of place-making policy. *Brookings Papers on Economic Activity*, 155–239.
- Gold, R. & Lehr, J. (2024). Paying off populism: EU-Regionalpolitik verringert Unterstützung populistischer Parteien. *Kiel Policy Brief*, Nr. 172.
- Henderson, J. V. (1974). The sizes and types of cities. *American Economic Review*, 64(4), 640–656.
- Henkel, M., Südekum, J. & Seidel, T. (2021). Fiscal transfers in the spatial economy. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(4), 433–468.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (2024). *Beschäftigtenhistorik (BeH)* [Datensatz].
- Lang, V., Redeker, N. & Bischof, D. (2023). Place-Based Policies and Inequality Within Regions. *OSF Preprints*. Center for Open Science.
- Papageorgiou, T. (2022). Occupational matching and cities. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 14(3), 82–132.
- Pellegrini, G., Terribile, F., Tarola, O., Muccigrosso, T. & Busillo, F. (2013). Measuring the effects of European regional policy on economic growth: A regression discontinuity approach. *Papers in Regional Science*, 92(1), 217–233.
- Ricardo, D. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. John Murray.
- Roback, J. (1982). Wages, Rents, and the Quality of Life. *Journal of Political Economy*, 90, 1257–1278.
- Rosen, S. (1979). Wages-based Indexes of Urban Quality of Life. In P. Mieszkowski & M. Straszheim (Hrsg.), *Current Issues in Urban Economics*. John Hopkins University Press.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2024). *Regionalstatistik. GENESIS-Datenbank V4.4.3 – 2023*.
- von Ehrlich, M. & Seidel, T. (2018). The persistent effects of place-based policies. Evidence from the West-German Zonenrandgebiet. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(4), 344–374.
- Weinand, S. & von Auer, L. (2020). Anatomy of regional price differentials: evidence from micro-price data. *Spatial Economic Analysis*, 15(4), 413–440.

Title: Optimal Regional Transfers

Abstract: Within a country, there are major differences between regions in terms of economic activity and socio-economic, cultural and environmental conditions. These interact to a considerable extent with people's preferences as to where they want to settle and the resulting (dis)agglomeration effects. Although people's decisions and migration movements may result in a spatial balance of individual benefits, political interference and regional transfers from economically stronger to economically weaker regions may be necessary in order to increase overall economic efficiency and ensure political distribution targets. However, as regional transfers are associated with economic costs, these must be carefully weighed against the potential welfare gains.