



# DER DEUTSCHLANDATLAS

## Ein Beispiel für wissenschaftliche Politikberatung

Das europäische Ziel der territorialen Kohäsion ähnelt inhaltlich dem deutschen Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse. Beide Begriffe sind allerdings nicht genau definiert. Der Deutschlandatlas schafft eine Grundlage für ein gemeinsames Verständnis.

---

**Dr. Rupert Kawka**

ist wissenschaftlicher Projektleiter im Referat Europäische Raum- und Stadtentwicklung und war maßgeblich an der Erstellung des Deutschlandatlases beteiligt.  
rupert.kawka@bbr.bund.de

Territoriale Kohäsion ist seit vielen Jahren ein wichtiges Thema in der Europäischen Union. Eine eindeutige Definition gibt es nicht (vgl. Europäische Kommission 2015), aber der Begriff ist eng mit dem Ziel einer nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung für die gesamte EU verbunden. Demgemäß erschweren oder verhindern große regionale Unterschiede dieses Entwicklungsziel. Damit werden die Strukturen und Prozesse auf zwei Handlungsebenen miteinander in Verbindung gebracht – der regionalen Ebene und der EU als Ganzes. Die Ansätze der Union sind, die Stärken eines jeden Gebiets zu stärken, negative Effekte in Städten zu vermeiden, die Regionen besser zu verbinden und die Zusammenarbeit zu fördern. Daher gibt es weitreichende, inhaltliche Gemeinsamkeiten zur deutschen Debatte über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Ebenso wie der Begriff der territorialen Kohäsion ist Gleichwertigkeit nicht fest bestimmt. Daher kann eine gut aufbereitete, empirische Datenbasis eine wichtige Grundlage sein, um ein gemeinsames Verständnis darüber zu erreichen. Mit dem Deutschlandatlas wurde solch eine Basis geschaffen.

Bei der Orientierungsdebatte „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Deutschen Bundestag am 7. November 2018 kündigte Bundesinnenminister Seehofer an: „Wir sind gerade dabei, einen sogenannten Deutschland-Atlas zu erstellen, der objektive Kriterien – von der Finanzkraft über die Infrastruktur bis hin zur Arbeitslosigkeit – berücksichtigt, einen Deutschland-Atlas, der uns vor Augen führen soll, in welchen Regionen ein besonderer Handlungsbedarf besteht. Er bildet dafür eine objektive Grundlage. Wir können unsere Politik ja nicht danach ausrichten, wer am lautesten ruft, sondern danach, wo die Probleme objektiv am größten sind. Wir wollen auch dem Parlament diesen Deutschland-Atlas zur Verfügung stellen, sodass jede Abgeordnete und jeder Abgeordnete klar nachvollziehen kann: Wie steht es in Deutschland in den einzelnen Regionen um die einzelnen Indikatoren, die wichtig sind für die Lebensqualität der Menschen? So sehen wir dann, in welchen Räumen besonderer Handlungsbedarf besteht“ (Deutscher Bundestag 2018).

Auf der Pressekonferenz am 10. Juli 2019 stellten Bundesinnenminister Seehofer, Bundeslandwirtschaftsministerin Klöckner und Bundesfamilienministerin Dr. Giffey die Schlussfolgerungen zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ vor – und dabei auch den Deutschlandatlas.

Zusammen mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft erarbeiteten das BBSR und das Thünen-Institut für Ländliche Räume im Nachgang der Orientierungsdebatte die empirische Grundlage für den

Deutschlandatlas. Auf der Basis von 54 Indikatoren erstellten die beiden Institute thematische Karten, Vorschläge für textliche Erläuterungen und zusätzliche Grafiken zu den Themen Flächennutzung, Demografie, Wohnen, Arbeiten, Soziales, Vernetzung, Daseinsvorsorge, Gesundheit, Bildung und Sicherheit. Die Auswahl der Indikatoren erfolgte ohne jegliche politische Einflussnahme auf der fachlichen Ebene. Dabei wurden gezielt auch solche Aspekte benannt, die auf regionale Ungleichwertigkeiten hinweisen. Entsprechend griff die Presse nach der Veröffentlichung des Atlases eben solche Themen auf, die wesentliche Disparitäten in Deutschland zeigen – etwa bei der Mindestsicherung, dem Einkommen oder der Kriminalität. Je nach Blickrichtung bezeichneten die Medien oder andere Kommentatoren dies als „Vielfalt“, „Spaltung“, „Marktversagen“ oder „Problemzonen“.

Eine solche Diskussion ist genau das Ziel des Deutschlandatlases. Die Karten im Atlas beschreiben objektiv, wie die Lebensverhältnisse in Deutschland sind. Er bestimmt nicht, wann regionale Unterschiede als ungleichwertig verstanden werden sollen. Er hat auch nicht das Ziel, Strukturen und Entwicklungen zu bewerten oder sogar Handlungsempfehlungen zu geben. Dies bleibt ganz bewusst den Leserinnen und Lesern überlassen, die als Entscheidungsträger aus einer politischen oder fachlichen Perspektive die Gleichwertigkeit betrachten oder aus einer Bürgersicht ein systematisches Bild über die eigene Region hinaus bekommen möchten. Hierfür geben die Begleittexte weitere Hinweise. Meistens nennen sie neben einem Bundesmittelwert die Landkreise und kreisfreien Städte, die besonders hohe oder niedrige Werte im jeweiligen Themenbereich aufweisen. In einzelnen Fällen zeigen sie auch Verbindungen zu anderen Indikatoren auf, zum Beispiel den Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte und dem Breitbandausbau. Ebenso illustrieren zusätzliche Grafiken die Entwicklungen mancher Indikatoren im Zeitverlauf.

Der Deutschlandatlas möchte die Leserinnen und Leser anleiten, die Karten selber zu interpretieren. Dies soll auch themenübergreifend geschehen – beispielsweise über Ursache-Wirkungs-Beziehungen oder die Überlagerung von verschiedenen Problemen, die zu komplexen Situationen in Städten und Regionen führen können. Ganz bewusst verzichtet der Deutschlandatlas daher auf ein abschließendes Ergebnis, etwa im Sinne eines Gleichwertigkeits- oder Ungleichwertigkeitsindex, bei dem mehrere oder alle Indikatoren überlagert werden. Vielmehr sollen die einzelnen Karten für sich sprechen und jedes Thema für sich auf einer eigenen empirischen Grundlage stehen.

Die Karten verdeutlichen, dass grundsätzlich drei räumliche Muster in Deutschland dominieren:

Zum einen gibt es immer noch einen Gegensatz zwischen Ost- und Westdeutschland, der in unterschiedlicher Stärke sichtbar wird. Besonders ausgeprägt sind die Kontraste beispielweise beim Verfügbaren Einkommen (vgl. Abb. 1), beim Anteil der ausländischen Bevölkerung, dem Anteil der Bevölkerung über 65 Jahren oder bei der geringfügigen Beschäftigung. Etwas anders ist das Kartenbild bei der Arbeitslosenquote. Zwar liegen viele Regionen mit einer hohen Erwerbslosigkeit im Osten Deutschlands, aber im Gegensatz zum Bild aus früheren Jahren ist die alte innerdeutsche Grenze nun nicht mehr so deutlich sichtbar.

Zum anderen gibt es bei vielen Themen einen Unterschied zwischen Nordwest- und Süddeutschland. In der Regel haben die Indikatoren in Bayern und Baden-Württemberg die besten Ausprägungen. Beispiele sind die geringere Überschuldung von Privatpersonen sowie relativ wenige Einwohnerinnen und Einwohner, die von sozialen Mindestsicherungsleistungen abhängig sind (vgl. Abb. 2). Dabei steht der Nordwesten im Vergleich zum Süden nicht flächendeckend schlechter dar, aber die regionalen Strukturunterschiede innerhalb dieses Landesteils sind oftmals deutlich. Ein Beispiel ist die Veränderung des Arbeitsvolumens, also die von Erwerbstätigen geleisteten Arbeitsstunden innerhalb eines Jahres. Während die meisten Städte und Landkreise in Bayern und Baden-Württemberg positive Werte aufweisen, ist die Zahl der gearbeiteten Stunden in vielen Regionen im Nordwesten zwischen den Jahren 2000 und 2016 zurückgegangen.

Zum dritten gibt es vielfach Stadt-Land-Unterschiede. Dies betrifft beispielsweise die Erreichbarkeiten von Infrastruktur-

einrichtungen der Daseinsvorsorge, die Mietpreise (vgl. Abb. 3) oder den Anteil der Beschäftigten mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss. Da es gleichzeitig vor allem in Ostdeutschland sehr ländlich geprägte Regionen gibt, tritt in den Karten oftmals der Osten stärker hervor, allerdings eben auch nur partiell. Dies ist weniger als Ost-West-Thema zu interpretieren, weil im östlichen Landesteil viele Regionen in der inneren Peripherie und somit abseits von größeren Städten liegen und damit strukturelle Probleme aufweisen. Die Stadt-Land-Unterschiede bedeuten aber nicht, dass die Städte immer bessergestellt sind. So ist etwa der Anteil der Personen, die von Transferleistungen leben, in Städten höher als auf dem Land.

Darüber hinaus gibt es ein weiteres Muster bei den Disparitäten, das der Atlas aufgrund seiner Darstellung auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, bisweilen auch auf der kommunalen Ebene oder für Rasterzellen bei den Erreichbarkeiten nicht thematisiert: Dies betrifft markante Unterschiede zwischen einzelnen Stadtteilen in den Großstädten. Folgendes Beispiel illustriert dies: Der Anteil der Kinder unter 15 Jahren, die im Jahr 2017 in einer Bedarfsgemeinschaft lebten, schwankte auf der Ebene der 401 Kreise und kreisfreien Städte zwischen 2,2 und 41,1 Prozent. Zwischen den 86 Kölner Stadtteilen ist die Spannweite aber noch stärker ausgeprägt, denn hier reicht der Anteil von 0 bis 56,1 Prozent (vgl. Abb. 4). Es war zwar nicht Aufgabe des Deutschlandatlas, dies abzubilden, sondern das gesamte Land in den Blick zu nehmen und die großräumigen Disparitäten bei der Gleichwertigkeit zu thematisieren. Allerdings sollte dies bei der deutschlandweiten Betrachtung nicht vergessen werden.

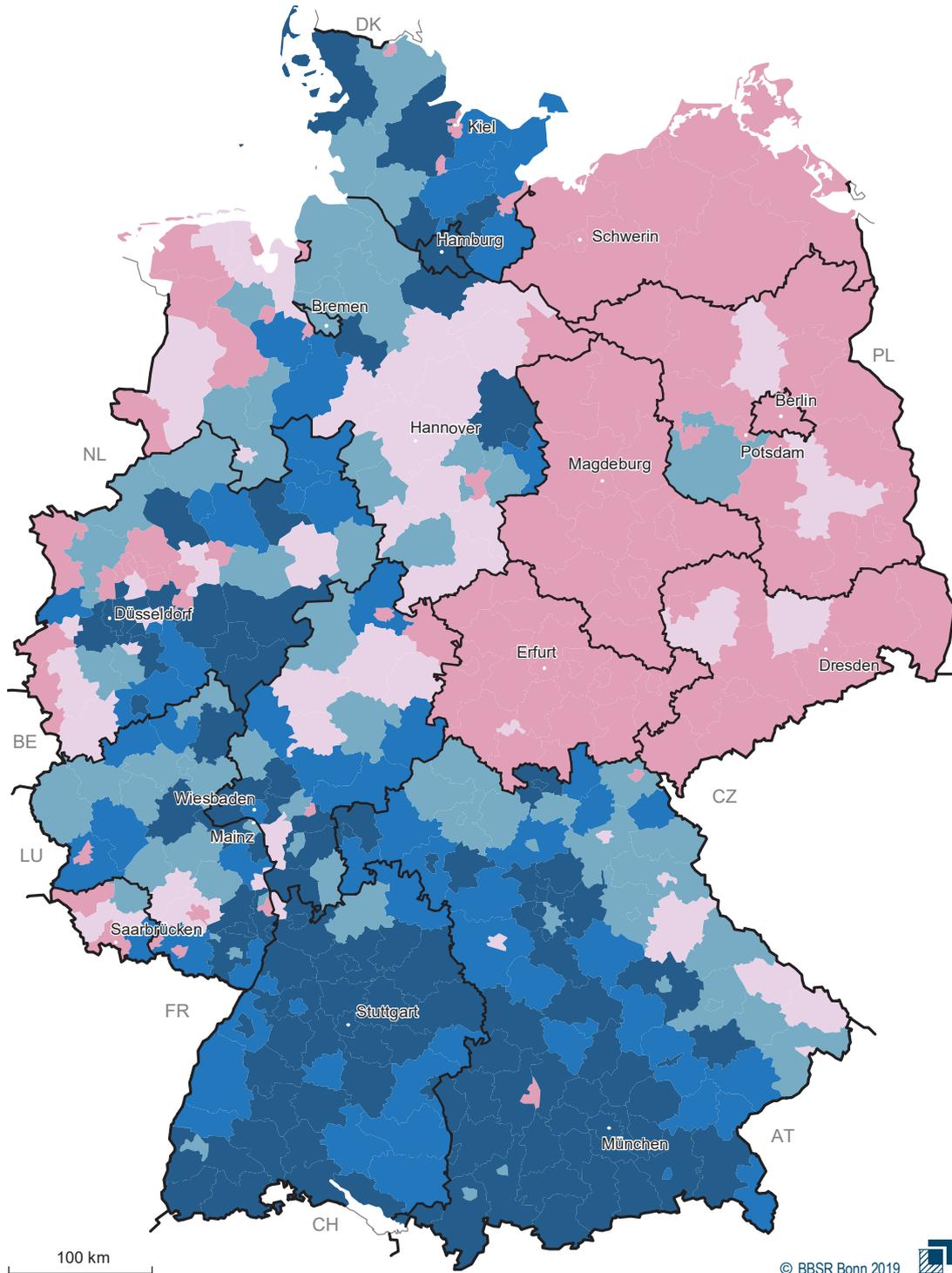
## Literatur

**BMI** – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2019: Deutschlandatlas. Karten zu gleichwertigen Lebensverhältnissen. Zugriff: [www.heimat.bund.de](http://www.heimat.bund.de) [abgerufen am 16.07.2019].

**Deutscher Bundestag**, 2018: Plenarprotokoll 19/60 Stenografischer Bericht 60. Sitzung am 07.11.2018, S. 6692.

**Europäische Kommission**, 2015: Territorial cohesion. Zugriff: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/territorial-cohesion](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion) [abgerufen am 17.01.2018].

Verfügbares Einkommen privater Haushalte

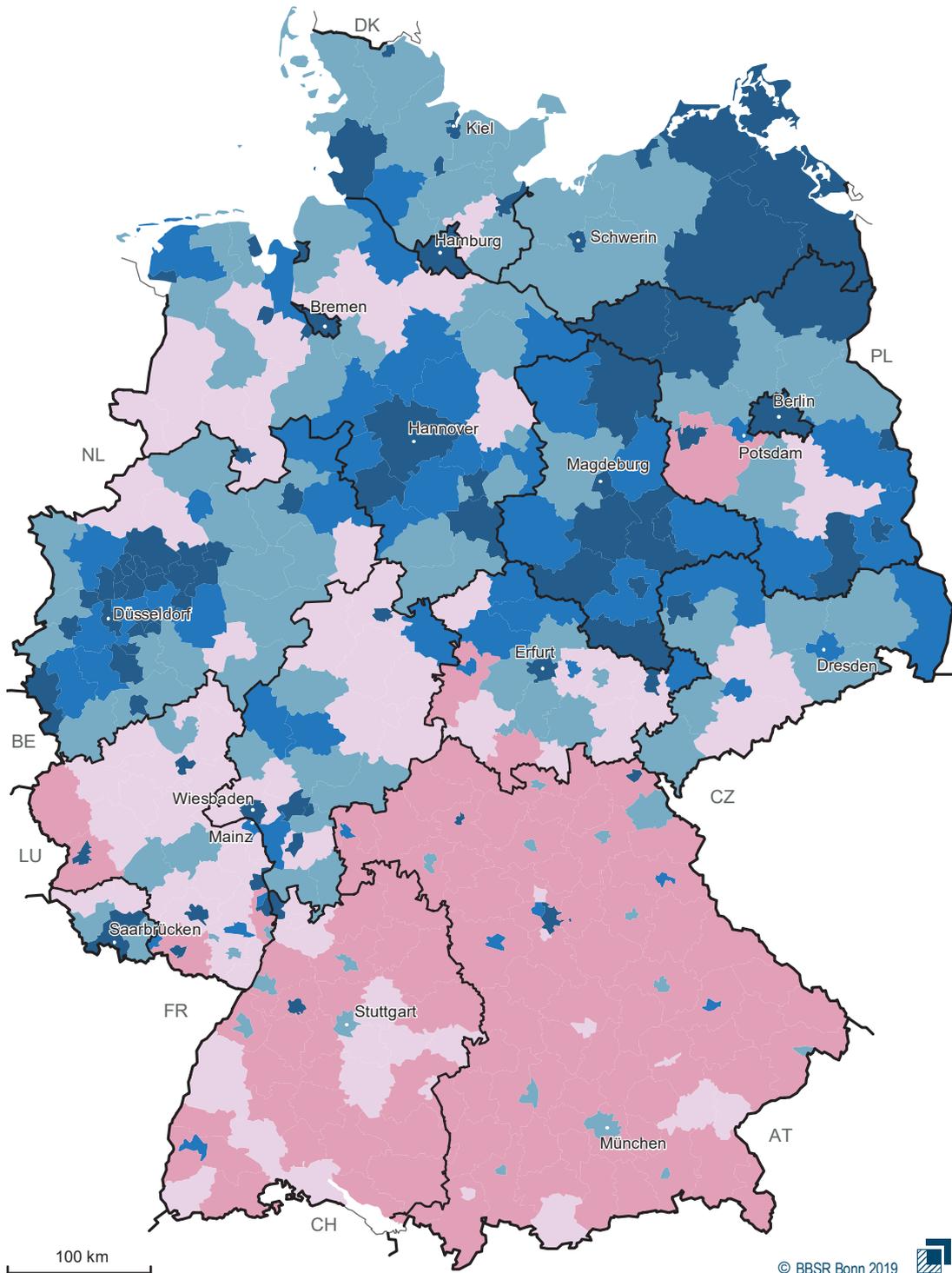


© BBSR Bonn 2019 

Verfügbares Einkommen privater Haushalte je Einwohner im Jahr 2016 in Tausend Euro



Datenbasis: Regionaldatenbank Deutschland  
 Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),  
 31.12.2016 © GeoBasis-DE/BKG  
 Räumliche Auflösung: Kreisfreie Städte und Landkreise  
 Bearbeitung: L. Kiel



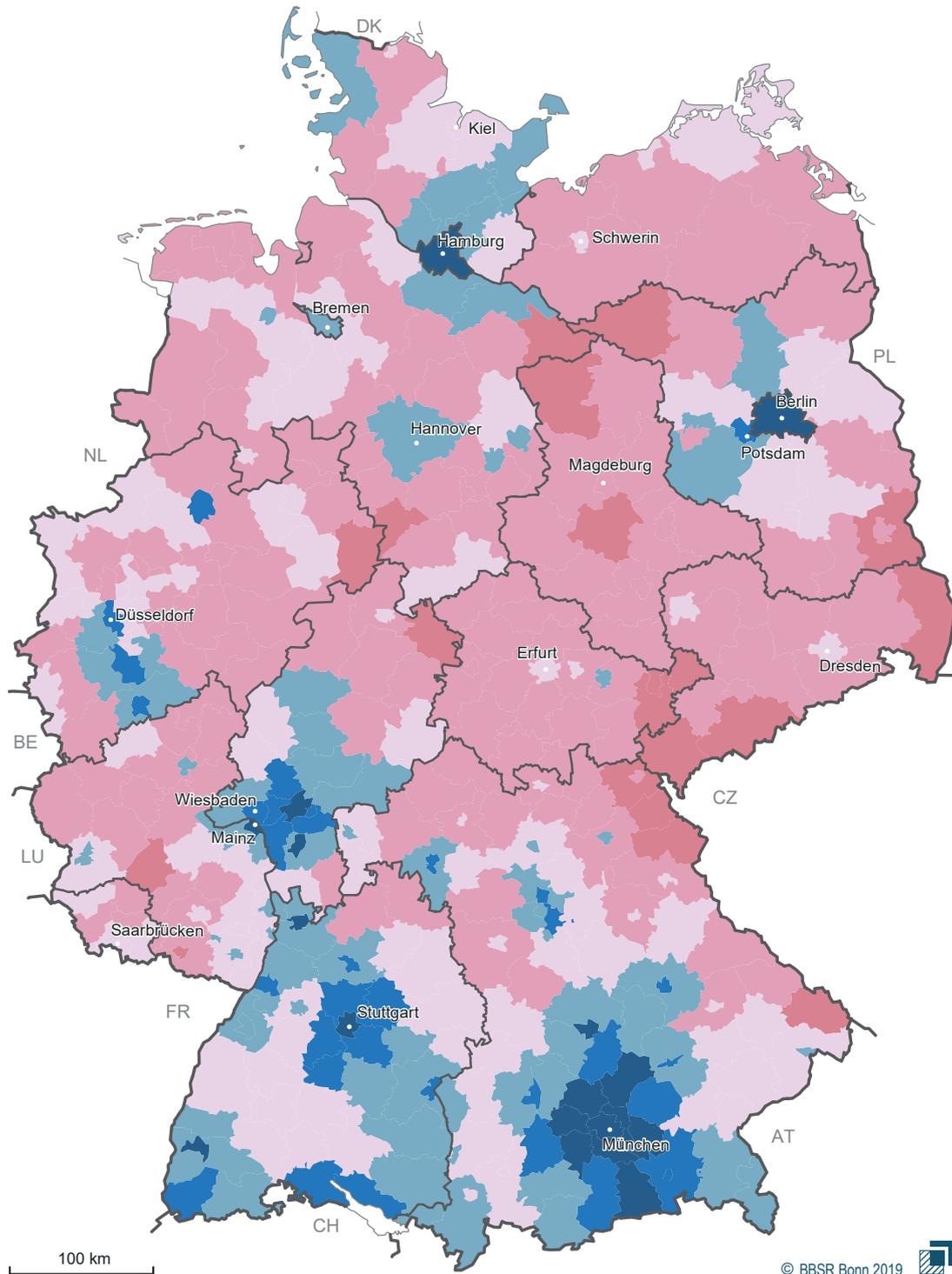
**Anteil der Empfänger sozialer Mindestsicherungsleistungen an allen Einwohnern im Jahr 2017 in %**



Datenbasis: Regionaldatenbank Deutschland  
 Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2016 © GeoBasis-DE/BKG  
 Räumliche Auflösung: Kreisfreie Städte und Landkreise  
 Bearbeitung: L. Kiel

Anmerkung:  
 umfasst Empfänger von Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld nach SGB II, Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII und Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

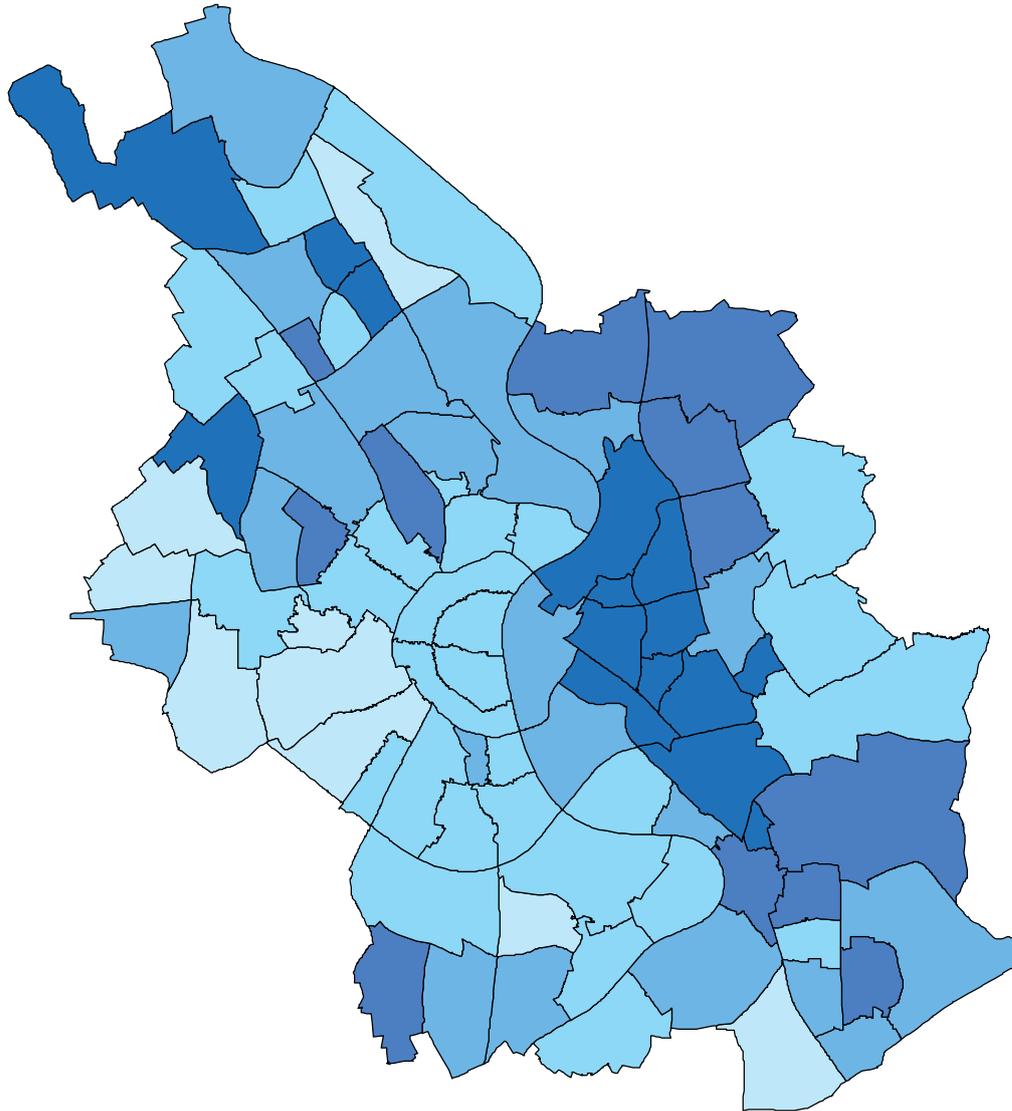
© BBSR Bonn 2019



**Erst- und Wiedervermietungsrenten  
(Angebotsrenten nettokalt) 2018 in € je m<sup>2</sup>**

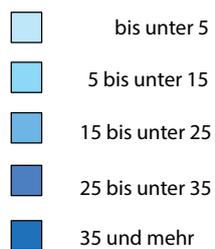
■ bis unter 5,00	■ 8,00 bis unter 9,50
■ 5,00 bis unter 6,50	■ 9,50 bis unter 11,00
■ 6,50 bis unter 8,00	■ 11,00 und mehr

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung,  
IDN ImmoDaten GmbH  
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),  
31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG  
Bearbeitung: N. Brack, J. Nielsen, A. Schürt



© BBSR Bonn 2019 

**Anteil der unter 15-Jährigen in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften  
an allen Personen dieser Altersgruppe im Jahr 2017 in %**



Datenbasis: Kölner Stadtteilinformationen  
Geometrische Grundlage: Stadtteile von Köln, © OpenStreetMap-Mitwirkende,  
<https://wambachers-osm.website/boundaries/>  
Bearbeitung: L. Kiel