

21/2017

DEN TEUFELSKREIS DURCHBRECHEN

Neue Strukturpolitik als eine Antwort auf wachsende Disparitäten

AUF EINEN BLICK

Trotz guter Konjunktur bestehen erhebliche soziale und wirtschaftliche Disparitäten in Deutschland. Die wirtschaftlich erfolgreichen Regionen laufen den anderen davon. Strukturschwache Kreise sind oft in einem Teufelskreis aus Verschuldung, Wachstumschwäche, Arbeitslosigkeit und Abwanderung gefangen. Um die Disparitäten wirksam zu bekämpfen, ist eine neue Strukturpolitik notwendig, die strukturschwache Kreise bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in der Daseinsvorsorge unterstützt.

Auch nach einem Vierteljahrhundert Deutsche Einheit ist das Land wirtschaftlich und demografisch immer noch geteilt. Zwar konnten die Kreise in Ostdeutschland von der guten Konjunktur profitieren. In puncto Wirtschaftswachstum, Einkommensentwicklung und Beschäftigung hat sich ihre Lage verbessert. Doch leiden sie immer noch an den wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Wiedervereinigung. Denn im Vergleich zu den wirtschaftsstarken Regionen im Süden und im Westen des Landes ist die Bilanz im Osten immer noch unterdurchschnittlich. Zudem haben regionale Kreise in Ostdeutschland nach wie vor mit der Abwanderung junger und gut ausgebildeter Menschen in die Wachstumszentren im Süden und Westen des Landes zu kämpfen. Ausnahmen bilden die Wachstums- und Beschäftigungsinseln Jena, Leipzig und die Landeshauptstädte. Insgesamt gilt, dass das seit der Wiedervereinigung bestehende West-Ost-Gefälle im wirtschaftlichen und sozialen Bereich in den vergangenen Jahren wieder größer geworden ist.

WACHSENDES WEST-OST- UND SÜD-NORD-GEFÄLLE

Jedoch wird nicht nur der Osten von den starken Regionen in Süddeutschland abgehängt. Auch Kreise in West- und Norddeutschland haben mit einer hohen Arbeitslosenzahl,

hoher Kinderarmut und steigenden kommunalen Schulden zu kämpfen, die den Handlungsspielraum einschränken und unzureichende Investitionen nach sich ziehen. So ist neben dem West-Ost-Gefälle auch das Süd-Nord-Gefälle in Deutschland deutlich nachweisbar - wenn auch nicht so stark wie die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland.

Besonders häufig gehören ländliche Regionen zu den Verlierern, aber nicht ausschließlich: Auch Städte werden abgehängt. Strukturschwache Kreise besitzen eine schlechtere Infrastruktur und überdurchschnittlich viele Menschen wandern ab und nehmen deutlich weniger am Wohlstand teil als in Kreisen in der Umgebung der prosperierenden Metropolräume. Die Nähe zu wirtschaftlich starken Wachstumskernen entscheidet darüber, ob Städte schrumpfen oder Landkreise boomen; mitunter liegen wachsende und schrumpfende Gebiete nebeneinander.

DIE WIRTSCHAFTSKRAFT GIBT DIE RICHTUNG VOR

Ausschlaggebender Faktor für die Disparitäten sind insbesondere Ungleichgewichte in der Wirtschaftskraft der Regionen, die sich beispielsweise in Unterschieden des Bruttoinlandsprodukts und der Beschäftigung zeigen. Die Gewinner-Regionen sind vor allem in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg zu finden. Sie profitieren von Zuwanderung aus anderen Landesteilen, besserer Qualifizierung ihrer Bewohner_innen und einer attraktiveren Infrastruktur für innovative und zumeist exportierende Unternehmen.

Ganz eindeutig zeigt sich die auseinandergehende Schere beim Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen, das 2014 im Westen durchschnittlich um ein Viertel (24,9 Prozent) höher

>

Abbildung 1
Räumliche Ungleichheiten sind soziale Ungleichheiten



Quelle: Eigene Darstellung.

lag als im Osten. Im Extremfall kann das fast 90.000 Euro pro Erwerbstätigen ausmachen, wie im Fall des bayerischen Ingolstadt (135.500 Euro) gegenüber dem Landkreis Vorpommern-Rügen (46.700 Euro). Die Lage am Arbeitsmarkt folgt einem ähnlichen Muster. Ostdeutschland ist nach wie vor von hoher Arbeitslosigkeit geprägt (9,8 Prozent), im Westen und im Norden lag die Quote dagegen bei knapp sechs Prozent – Ausreißer gab es im Ruhrgebiet (z. B. Duisburg 13,1 Prozent, Gelsenkirchen 14,7 Prozent) und an der Nordseeküste (Bremerhaven 14,7 Prozent). In vielen Kreisen Süddeutschlands herrschte dagegen Vollbeschäftigung bei einer Arbeitslosigkeit von weniger als drei Prozent.

Entsprechend können Bewohner_innen der Gewinner-Regionen bessere Markteinkommen erzielen. Das Haushaltseinkommen lag 2014 im Osten um fast 17 Prozent niedriger als im Westen. Deutschlandweit führend ist Heilbronn mit rund 3.500 Euro monatlich. An letzter Stelle liegt Gelsenkirchen mit rund 1.350 Euro im Monat. Zu den Verlierern gehören vor allem Kreise aus Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Haushalte mit geringen Einkommen sind oftmals auf öffentliche Leistungen angewiesen und haben hohe Schulden. So bestehen bei Beziehern_innen von Arbeitslosengeld II (ALG II) sehr deutliche Unterschiede zwischen West und Ost sowie zwischen Nord und Süd. Im Osten betrug 2014 der Anteil der ALG II-Beziehern_innen an den Erwerbspersonen 12,8 Prozent, im Westen nur 6,7 Prozent. Im Westen hatten vor allem kreisfreie Städte (bspw. Gelsenkirchen, Essen, Offenbach a.M., Wilhelmshaven und Duisburg) und die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg hohe Anteile an Erwerbspersonen, die auf die Grundsicherung angewiesen sind. Im Osten war dies eher ein flächendeckendes Phänomen. Zu den Spitzenreitern gehören besonders Kreise in Sachsen-Anhalt (14 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (13 Prozent). Von den 100 Kreisen, die eine ALG II-Quote von unter drei Prozent aufweisen konnten, waren 68 in Bayern, 25 in Baden-Württemberg und sieben in Rheinland-Pfalz.

KUMULATION VON DISPARITÄTEN

Problematisch ist für die Kreise, die mit geringer Wirtschaftskraft, hoher Langzeitarbeitslosigkeit und geringem Einkommen zu kämpfen haben, dass sie zusätzlich eine hohe Anzahl von Schulabbrecher_innen und Kinderarmut aufweisen. Beide Indikatoren gelten als Frühwarnsignale für die künftige soziale Entwicklung, da Schulabbrecher_innen nur schwer gut bezahlte Arbeit finden. Für Kinder, die in Armut leben, besteht eine höhere Wahrscheinlichkeit als Erwachsene, selber arm zu sein. Bei der Kinderarmut gibt es große regionale Unterschiede. Während im Osten fast flächendeckend jedes fünfte Kind in Armut aufwuchs, waren es im Westen vor allem Kinder in kreisfreien Städten. Besonders besorgniserregend war die Kinderarmut in Städten wie Bremerhaven und Gelsenkirchen mit mehr als 36 Prozent im Jahr 2014. In fast einem Viertel der ostdeutschen Kreise verließen 2014 mehr als zehn Prozent der Schüler_innen ohne Abschluss die Schule (Spitzenreiter Mansfeld-Südharz mit 14,4 Prozent und Uckermark mit 12,9 Prozent). Dagegen verzeichneten nur 1,5 Prozent der Kreise im Westen der Republik Abbrecherquoten von über zehn Prozent (in Lübeck, Dithmarschen, Ludwigshafen am Rhein, Emden und Gelsenkirchen).

Die Analyse der Disparitäten in ökonomischen, demografischen und infrastrukturellen Bereichen deutet darauf hin, dass es sich um eine sich selbst verstärkende Entwicklung handelt, von der die jeweiligen Regionen meistens in mehreren Bereichen betroffen sind. Die Gewinner-Regionen vornehmlich im Süden stehen immer besser da, während die abgehängten Regionen im Osten und Norden einem zunehmenden Abwärtstrend unterliegen. Der demografische Wandel und seine Auswirkungen wirken als verstärkende Faktoren auf die Strukturen von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Daseinsvorsorge. Insgesamt wird deutlich, dass Kreise mit schwacher wirtschaftlicher Entwicklung, hoher Arbeitslosigkeit und unzureichender Infrastruktur durch Abwanderung und niedrige

Abbildung 2
Zukünftige Struktur der Gemeinschaftsaufgaben

	GAK	GRW	GRD
Förderart	Zuschuss, Bürgschaft	Zuschuss	Zuschuss, Bürgschaft
Förderbereich	Infrastruktur, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Regionalförderung	Arbeit, Infrastruktur, Regionalförderung, Unternehmensfinanzierung	soziale und technische Infrastruktur, Regionalförderung
Fördergebiet	Bund	Bund – GRW-Gebiete	Bund
Förderberechtigte	Unternehmen, Kommune, öffentliche Einrichtung, Verband/Vereinigung	Unternehmen, Kommune, öffentliche Einrichtung	Kommune, öffentliche Einrichtung
Finanzausstattung	2017: 765 Mio. Euro/Bund	2016: 624 Mio. Euro/Bund	2020: k. A. Mio. Euro/Bund, dynamisiert
Finanzierungsanteile	Bund-Länder-Anteil 60:40 (Küstenschutz 70:30)	Bund:Länder 50:50	Bund-Länder-Anteil k. A.

Quelle: Eigene Darstellung nach BMWI Förderdatenbank.

Geburtenrate zunehmend überaltern. Dort sind viele private Haushalte überschuldet und zahlreiche Kinder und Senior_innen leben in Armut.

VERSCHULDETE KOMMUNEN IM TEUFELSKREIS

Die Ausgaben der Kommunen und ihre Verschuldung sind ein wichtiger Indikator für ihre Handlungsfähigkeit und den Grad der Versorgung, den sie ihrer Bevölkerung anbieten können. Trotz guter Steuereinnahmen in den letzten Jahren hat sich die Finanzlage vieler Kommunen weiter verschlechtert. Denn kommunale Verschuldung und hohe Kassenkredite spiegeln die prekäre Finanzsituation wider und zeigen, dass insbesondere wirtschaftsschwache Regionen einem Teufelskreis aus fehlenden Einnahmen und steigenden Ausgaben unterliegen, aus dem sie nur schwer ausbrechen können. Gegensätzliche Entwicklungen zwischen oft rückläufigen Einnahmen und steigenden Sozialausgaben sind für viele Kommunen kaum noch zu stemmen. Trotz Wachstum verstärken sich die Unterschiede zwischen Kommunen mit entspannter Finanzlage und solchen mit erheblichen Haushaltsdefiziten.

Hochverschuldete Kommunen waren 2014 vor allem in Westdeutschland zu finden: im Saarland mit 3.369 Euro, in Rheinland-Pfalz mit 3.274 Euro, in Hessen mit 1.975 Euro und in Nordrhein-Westfalen mit 2.737 Euro je Einwohner_in. Vergleichsweise gering verschuldet waren die Kreise in Süddeutschland, Sachsen, Brandenburg und Thüringen. Im Osten konnten 75 Prozent der Landkreise und 50 Prozent der Städte ihre Schulden im Zeitraum von 2011 bis 2014 gleichhalten oder reduzieren. Ein weiterer Indikator für die öffentliche Finanznot sind die Kassenkredite. Ursprünglich zur kurzfristigen Finanzierung der Kassenführung gedacht, wurde dieses Instrument von vielen bereits hochverschuldeten Kommunen vor allem im Westen zur dauerhaften Finanzierung laufender Ausgaben verwendet. Trotz der guten Konjunktur sind die Kassenkredite in 51 Prozent der Kreise zwischen 2011 und 2014 gestiegen. Auch hier besteht ein großer Unterschied zwischen Osten und Westen: Zwar sind sie im Osten relativ gesehen mehr angestiegen, jedoch ist das Problem vor

allem ein westliches, da die Bestände der Kredite dort um ein Vielfaches höher sind.

Die regionale Daseinsvorsorge umfasst Infrastrukturen und öffentliche Güter. Sie sichern den flächendeckenden gesellschaftlichen Zusammenhalt und gewährleisten die Entfaltungsfreiheit des Individuums. Wegen der Wachstums- und Finanzschwäche, der Zunahme von Kassenkrediten und ihrer Häufung in den verschuldeten westdeutschen Kommunen können Städte und Landkreise ihrer Aufgabe, die öffentliche Daseinsvorsorge sicherzustellen, nicht mehr gerecht werden (vgl. Abbildung 1). Ausgedünnte Infrastrukturen in Stadt und Land sind die Folge. Mittlerweile bestehen deutschlandweit erhebliche Unterschiede. Räumliche Ungleichheiten werden zu sozialen Ungleichheiten. Das vom Grundgesetz vorgegebene Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird in der Praxis verfehlt.

NEUE HERAUSFORDERUNG: VERBESSERUNG DER REGIONALEN DASEINSVORSORGE

Modernes Arbeiten und Leben verlangt jedoch leistungsfähige soziale und technische Infrastrukturen. Dazu gehören ein effektives und chancengerechtes Bildungs- und Gesundheitsangebot sowie ein flächendeckendes Angebot an Kommunikations- und Mobilitätsinfrastrukturen. Die Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge ist die Herausforderung der Zukunft.

Bund und Länder verfügen über viele Möglichkeiten zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung und des sozialen Ausgleichs. Dazu gehören die Forschungsförderung und die Industrie-, Struktur- und Bildungspolitik. Auch die 2016 von Bund und Ländern beschlossene Neuausrichtung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verfolgt diese Ziele. Es sind jedoch Zweifel angebracht, ob sie helfen, das Auseinanderdriften des Landes aufzuhalten. Dass sich die Unwucht weiter verstärkt, ist nicht auszuschließen (Eichel et al. 2013; Bauer et al. 2017).

Auch das strukturpolitische Instrumentarium steht vor Änderungen. Seit 1969 ist es das Ziel der etablierten Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG), die Wirtschaftskraft der strukturschwachen Regionen zu stärken, die wirtschaftli-

chen Chancen der Menschen zu erhöhen, gute Arbeitsplätze zu sichern oder zu schaffen und so zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beizutragen. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) stärkt kleinräumig die ländliche Entwicklung im Zusammenhang mit der Förderung der Landwirtschaft. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) zielt auf die Förderung der überregional orientierten Wirtschaft in der Stadt und auf dem Land und versteht sich als Instrument der Wachstumsförderung.

Die Förderprogramme und spezifischen Finanzhilfen im Rahmen des bestehenden Länderfinanzausgleichs für die ostdeutschen Länder laufen Ende 2019 aus. Die Bundesregierung beabsichtigt ihre regionalpolitische Verantwortung für strukturschwache Regionen ab 2020 in ganz Deutschland wahrzunehmen. Die GRW soll sich weiterhin auf die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums von Unternehmen, die Stärkung von Innovationen und den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur konzentrieren. Diskutiert wird die Erweiterung der GRW-Förderung um Aspekte der Daseinsvorsorge (GRWplus). Schon in der jüngeren Vergangenheit war im Rahmen der Weiterentwicklung der GAK der Daseinsvorsorge mehr Aufmerksamkeit eingeräumt worden (BMEL 2016).

Eine solche GRWplus geht jedoch an der Herausforderung, die sozialen und physischen Infrastrukturen vor Ort zu stärken, vorbei. Eine mögliche Erweiterung um den Förderbereich Daseinsvorsorge greift zu kurz. Eine Zersplitterung der Förderung infolge steigender Komplexität und Kompliziertheit der Programme droht. Unabhängig davon besteht angesichts der schmalen Finanzausstattung (Bund und Länder zusammen 1,2 Mrd. Euro jährlich) die Gefahr, zu viel mit zu wenig fördern zu wollen.

NEUE GEMEINSCHAFTSAUFGABE „VERBESSERUNG DER REGIONALEN DASEINSVORSORGE“ (GRD)

Die Verbesserung der Daseinsvorsorge in den Regionen ist die Herausforderung der Zukunft. Mit der Schaffung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge“ (GRD) neben den bestehenden Förderprogrammen der GAK und GRW würden Bund und Länder zeigen, dass dies eine gesamtstaatliche Aufgabe ist (vgl. Abbildung 2). Denkbar wäre auch, die Programme der Städtebauförderung in die zu schaffende GRD zu integrieren (Eltges et al. 2017). Im Rahmen der GRD sollen in Abgrenzung zu GAK und GRW von Bund und Ländern u.a. öffentliche Bildungs- und Kulturinstitutionen, leitungsgebundene Infrastrukturen, Mobilität und Verkehr, Einrichtungen der öffentlichen Sicherheit und die interkommunale Kooperation gefördert werden.

Neue Herausforderungen erfordern neue Maßnahmen und frisches Geld – also zusätzliche Finanzmittel. Die GRD ist eine Antwort auf problematische Entwicklungen in der Daseinsvorsorge. In dieser Perspektive lassen sich mit ihr solide Standards erreichen und die wachsenden Disparitäten in den Infrastrukturen bekämpfen. Im Hinblick auf die Finanzausstattung stellt sich natürlich auch hier die Frage, in welchem Umfang Bund und Länder bereit sind, für gleichwertige Infrastrukturangebote in der Fläche Partei zu ergreifen. Eins ist jetzt schon sicher: Ein in der Höhe der GRW-Förderung ver-

gleichbares Finanzvolumen wird angesichts der Herausforderungen bei weitem nicht ausreichen. Bei der Definition des Programms sollten die vielfältigen erfolgversprechenden Ansätze, die in den zurückliegenden Jahren im Kontext von Modellvorhaben des Bundes gewonnen wurden, Beachtung finden.

Zusammen haben GAK, GRW und GRD das Potenzial, mittel- bis langfristig zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung und des sozialen Ausgleichs beizutragen. Im Verbund mit weiteren Fachprogrammen des Bundes steigen für die Menschen in Deutschland die Chancen auf eine gleichwertig hohe Lebensqualität in allen Regionen Deutschlands.

Autoren

Dr. Philipp Fink leitet den Arbeitsbereich Klima-, Umwelt-, Energie- und Strukturpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin. **Heinrich Tiemann** war Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt und Staatssekretär in verschiedenen Bundesministerien und ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Hinweis zur Publikation

Dieser Artikel basiert im Wesentlichen auf dem sozioökonomischen Disparitätenbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung (Albrech et al. 2016), der 2016 entstanden ist und die bis 2013 zur Verfügung stehenden raumwirksamen Daten verwendet. Die Vergleichszahlen in diesem Beitrag wurden mit den aktuellsten Zahlen von Inkar des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2017) aus dem Jahr 2014 aktualisiert. Die Autoren bedanken sich bei Helen Hall für die wertvolle Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrags.

Literaturverzeichnis

- Albrech, Joachim; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2016: Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015, Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie #2017plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bauer, David; Ragnitz, Joachim; Rösel, Felix 2017: Langfristige Auswirkungen der geplanten Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bis 2030: Eine Simulationsstudie, in: ifo Dresden berichtet (3), S. 14–16.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) 2016: Zweiter Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume, Berlin.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2017: INKAR: Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, Bonn, <http://www.inkar.de> (1.6.2017).
- Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2013: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Eltges, Markus; Groß, Michael; Hatzfeld, Ulrich; Kühl, Carsten 2017: Nachhaltige Finanzierung für Kommunen schaffen, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Impressum

© 2017 Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,
www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich: Dr. Philipp Fink, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de
Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-862-6