

Er wurde beschimpft, beleidigt und von einer vulgären Person sogar bespuckt. Im konservativen Wochenblatt *Le Point* (21. April 2016) verglich der Philosoph Michel Onfray diese widerliche Attacke »mit der auf dem Unterarm eintätowierten Häftlingsnummer der Vorfahren« Finkielkrauts, die als polnische Juden in deutsche Konzentrationslager verschleppt worden waren. Die Spucke deutete Onfray forsch als verwundend »wie ein Messerstich« und »als letzte Warnung vor der Katastrophe«. In seinem weinerlichen Bericht über den Vorfall zog Finkielkraut selbst ähnlich unpassende Register und bezichtigte »die Avantgarde« von »Nuit debout jedes abweichende Denken zu eliminieren, als ob das 20. Jahrhundert nicht stattgefunden hätte« und sprach – in dramatisierender Anspielung auf das Schicksal seiner Vorfahren – von der »Ächtung des Andersseins« und der »Wiedererfindung des Totalitarismus«. Diejenigen, die den Protest für eine kurzlebige, medial inszenierte Bewegung hielten, haben sich getäuscht.



Rudolf Walther

ist Historiker und freier Publizist. Er arbeitet für schweizer und deutsche Zeitungen und lebt in Frankfurt am Main. Unter dem Titel *Aufgreifen, begreifen, angreifen* erscheint im Herbst der fünfte Band der Reihe mit seinen Arbeiten im Oktober-Verlag.

rudolf.walther@t-online.de

Philipp Fink/Heinrich Tiemann

Deutschland driftet weiter auseinander

2015 war erneut ein gutes Jahr für die deutsche Volkswirtschaft. Im Gegensatz zu früheren Wachstumsphasen hat sich seit der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 das deutsche Wachstum zu einer wahren Jobmaschine entwickelt. So gehörte die Arbeitslosenquote von 5,6 % laut EUROSTAT zu den niedrigsten in der EU. 2005 betrug sie dagegen noch 11,7 %. Fragt man allerdings danach, wo die Arbeitsplätze entstanden sind, woher die Wachstumsimpulse stammen und welche Region von der guten Konjunktur profitieren konnte, entsteht ein differenzierteres Bild des Aufschwungs. Denn bei genauerer Betrachtung fällt auf, dass jenseits der glänzenden gesamtwirtschaftlichen Zahlen nicht alle Gegenden gleichermaßen profitiert haben. Die sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Regionen, die sogenannten räumlichen Disparitäten, sind groß und haben seit 2009 – trotz der guten Konjunktur – sogar zugenommen. Etliche Gegenden im Osten und Norden des Landes hinken den Boomregionen im Süden und im Westen hinterher. Sie sind zudem nicht in der Lage, sich eigenständig aus dieser Lage zu befreien, und es wird von Jahr zu Jahr schwieriger.

Die von der wirtschaftlichen Entwicklung abgehängten Regionen haben immer mehr Schwierigkeiten bei der Bereitstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Ihre Kommunen befinden sich zunehmend in einem Teufelskreis aus Verschuldung, Wachstumsschwäche, Arbeitslosigkeit und Abwanderung. Die Bewohner müssen mit einer schlechteren Ausstattung der sozialen und physischen Infrastruktur vor Ort auskommen. Letztendlich schwinden ihre Chancen, erfolgreich am Arbeitsleben

ebenso wie auch an den sozialen und kulturellen Alltagsbeziehungen teilzunehmen. Angesichts dieses Ergebnisses rückt das vom Grundgesetz vorgegebene Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in immer weitere Ferne.

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 sie leiden 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 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 einige Landeshauptstädte. In Summe gilt, dass das seit der Wiedervereinigung bestehende West-Ost-Gefälle im wirtschaftlichen und sozialen Bereich in den vergangenen Jahren wieder größer geworden ist.

Aber nicht nur der Osten wird von den starken Regionen in Süddeutschland abgehängt. Auch Kreise in West- und Norddeutschland haben mit einer hohen Arbeitslosenrate, hoher Kinderarmut und mit steigenden kommunalen Schulden zu kämpfen, die einen eingeschränkten kommunalen Handlungsspielraum und weniger 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.

Besonders häufig gehören ländliche Regionen zu den Verlierern, aber nicht nur. Denn auch Städte werden abgehängt. Abgehängte Kreise besitzen eine schlechtere Infrastruktur, es wandern überdurchschnittlich viele Menschen ab und sie nehmen deutlich weniger am Wohlstand teil als Kreise in der Nähe der prosperierenden Metropolräume. Die Nähe zu wirtschaftlich starken Wachstumskernen entscheidet darüber, ob Städte schrumpfen oder Landkreise boomen, mitunter liegen sie sogar geografisch 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 zeigen. Die Gewinner-Regionen sind vor allem in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg zu finden. Sie laufen den restlichen Gebieten des Landes in Sachen Wirtschaftskraft und Beschäftigung davon. Sie profitieren von der Zuwanderung aus den anderen Landesteilen, besserer Qualifizierung ihrer Bewohner und einer attraktiveren Infrastruktur für innovative und zumeist exportierende Unternehmen.

Ganz eindeutig zeigt sich die auseinandergehende Schere beim Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen, das 2012 im Westen durchschnittlich um mehr als ein Viertel (26,6 %) höher lag als im Osten. Im Extremfall kann das rund 80.000 Euro pro Erwerbstätigen ausmachen, wie beim Vergleich des bayerischen Ingolstadt (117.800 Euro) mit Eisenach in Thüringen (39.600 Euro). Die Lage am Arbeitsmarkt folgt einem

ähnlichen Muster. Ostdeutschland ist nach wie vor von hoher Arbeitslosigkeit geprägt (10,7%), im Westen und im Norden lag dagegen die Quote bei knapp 6% – Ausreißer fanden sich im Ruhrgebiet (z.B. Duisburg 12,8%, Gelsenkirchen 14,3%) und an der Nordseeküste (Wilhelmshaven 12,3%). In vielen Kreisen Süddeutschlands herrschte dagegen Vollbeschäftigung bei einer Arbeitslosigkeit von weniger als 3%.

Entsprechend können die Bewohner der Gewinner-Regionen bessere Markteinkommen erzielen. Das Haushaltseinkommen lag im Osten um 18% niedriger als im Westen. Deutschlandweit führend ist Heilbronn mit rund 3.300 Euro monatlich. An letzter Stelle steht der Landkreis Vorpommern-Greifswald mit rund 1.350 Euro im Monat. Zu den Verlierern gehören aber auch Kreise aus dem Ruhrgebiet, aus Niedersachsen, aus dem Saarland oder Hessen. Haushalte mit geringen Einkommen sind oftmals angewiesen auf öffentliche Leistungen und haben hohe Schulden. So bestehen in Bezug zum Anteil an Beziehern von Arbeitslosengeld II (ALG II) immer noch sehr deutliche Unterschiede zwischen West und Ost sowie zwischen Nord und Süd. Im Westen haben vor allem kreisfreie Städte (z.B. Mannheim, Ludwigshafen, Kassel, Städte des Ruhrgebiets, Hof, Kaiserslautern, Emden) und die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg hohe Anteile an Erwerbspersonen, die auf die Grundsicherung angewiesen sind. Im Osten ist dies eher ein flächendeckendes Phänomen. Spitzenreiter sind Sachsen-Anhalt (14,6%) und Mecklenburg-Vorpommern (13,9%). Die geringsten ALG II-Quoten von weniger als 3% wiesen 61 von 96 Kreisen in Bayern und 15 von 44 Kreisen in Baden-Württemberg auf.

Schulabbrecherzahlen und Kinderarmut

Problematisch für die Kreise, die mit geringer Wirtschaftskraft, hoher Langzeitarbeitslosigkeit und geringem Einkommen zu kämpfen haben, ist, dass sie zusätzlich hohe Schulabbrecherzahlen und eine hohe Kinderarmut haben. Beide Indikatoren gelten als Frühwarnsignale für die künftige soziale Entwicklung. Denn Schulabbrecher finden nur schwer gut bezahlte Arbeit. Kinder, die in Armut leben, haben eine höhere Wahrscheinlichkeit als Erwachsene selbst arm zu sein. Bezüglich der Kinderarmut gibt es große regionale Unterschiede. Während im Osten fast flächendeckend jedes fünfte Kind in Armut aufwächst, sind es im Westen vor allem Kinder in kreisfreien Städten, die von Armut betroffen sind. Besonders besorgniserregend ist die Kinderarmut in Städten wie Bremerhaven und Gelsenkirchen mit mehr als 35%. Vor allem in ostdeutschen Kreisen verlassen viele Schüler ohne Abschluss die Schule (Spitzenreiter Mansfeld-Südharz und Altmarkkreis Salzwedel mit jeweils mehr als 15%). Dagegen verzeichneten die Kreise im Westen des Landes Abbrecherquoten von weniger als 10% mit Ausnahme von Dithmarschen in Schleswig-Holstein und der Stadt Pirmasens in Rheinland-Pfalz.

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 Auswirkun-

gen 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 Geburtenrate zunehmend überaltern. Dort sind viele private Haushalte überschuldet und viele Kinder und Senioren leben in Armut. Deutschland driftet auch bedingt durch die demografische Entwicklung weiter auseinander.

Verschuldete Kommunen im Teufelskreis

Die Ausgaben der Kommunen und ihre Verschuldung sind ein wichtiger Gradmesser 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 zunehmend 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. Es zeigt sich, dass sich in der jetzigen Wachstumsphase die Unterschiede zwischen Kommunen mit entspannter Finanzlage und solchen mit erheblichen Haushaltsdefiziten verstärken.

Hochverschuldete Kommunen waren vor allem in Westdeutschland in Nordrhein-Westfalen mit 2.582 Euro Schulden pro Einwohner, Rheinland-Pfalz mit 2.910 Euro, Saarland mit 3.075 Euro und Hessen mit 3.121 Euro zu finden. Von hoher Verschuldung in Niedersachsen betroffen waren die Kreise im Osten und Norden. Vergleichsweise gering verschuldet waren die Kreise in Süddeutschland und in Sachsen. Allerdings konnten im Osten vor allem Landkreise ihre Verschuldung gering halten bzw. zwischen 2009 und 2012 abbauen, während sie in Städten im gleichen Zeitraum zunahm. 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.

Die Ungleichheiten im wirtschaftlichen und privaten Bereich schlagen sich meist auch im öffentlichen Bereich der Infrastruktur und hier insbesondere im Sozialen nieder. Wegen 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. Mit der geringeren Bevölkerungsdichte und der schlechteren Finanzsituation kommt es auch zur schlechteren Versorgung, beispielsweise im medizinischen und pflegerischen Bereich. Es wird deutlich, dass mittlerweile deutschlandweit erhebliche Unterschiede in der Daseinsvorsorge bestehen.

Raum zum Atmen für die Kommunen

Die Ergebnisse des Sozioökonomischen Disparitätenberichts 2015 zeigen, dass das vom Grundgesetz vorgegebene Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Praxis verfehlt wird. Es ist ein Auftrag an die Politik und eine gesamtge-

sellschaftliche Aufgabe, die entschiedenes staatliches Handeln fordert. Doch die Lösungssuche ist kompliziert. Während der Osten noch mit den wirtschaftlichen Folgen der Wiedervereinigung zu kämpfen hat, haben die Folgen eines langanhaltenden Strukturwandels die Wirtschaftsstrukturen in den abgehängten Kreisen im Norden und im Westen in Mitleidenschaft gezogen. Dagegen konnten innovative Branchen in den Boomregionen von der Globalisierung profitieren und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit weiter ausbauen.

In jedem Fall sind die bisher diskutierten und angewandten Lösungsansätze ungeeignet, ein weiteres Vertiefen der Gräben zwischen den erfolgreichen und den abgehängten Regionen zu verhindern. In Bezug auf die Neuausrichtung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind bei den bisher bekannten Vorschlägen Zweifel angebracht, ob sie ausreichen, das Auseinanderdriften des Landes aufzuhalten und umzukehren. Es ist vielmehr zu befürchten, dass sich die Unwucht weiter verstärkt.

Im Gegensatz dazu hat die Friedrich-Ebert-Stiftung bereits 2013 einen Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit dem Ziel vorgelegt, die Kommunen in den abgehängten Kreisen wieder handlungsfähig zu machen, damit sie den beschriebenen Teufelskreis durchbrechen können. Das Konzept umfasst drei Maßnahmen: So sollen erstens die Kommunen bei den Aufgaben, die ihnen der Bund im Rahmen der Sozialgesetzgebung übertragen hat, stärker finanziell entlastet werden. Im zweiten Schritt wird eine neue »Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge« zur Sicherung der flächendeckenden Versorgung mit Gütern der öffentlichen Daseinsvorsorge vorgeschlagen. Der territoriale Zusammenhalt soll – im dritten Schritt – durch einen Ideenwettbewerb der Regionen, der die kommunale Zusammenarbeit verbessert und Entwicklungspotenziale vor Ort stärkt bzw. entdeckt, gefördert werden. Neben diesen kurz- und mittelfristig wirkenden Ansätzen muss die Raumordnungspolitik mit der Raumplanung wieder zu einem langfristigen Instrument der politischen Gestaltung werden, um zu gewährleisten, dass ein Ausgleich zwischen reichen und armen Regionen stattfindet, mit dem Ziel die Chancengleichheit für die Menschen vor Ort zu erreichen.

(Die Studie »Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015« von Joachim Albrech, Philipp Fink und Heinrich Tiemann ist abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12390.pdf>)



Philipp Fink

Referent in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der FES, leitet den Arbeitskreis Nachhaltige Strukturpolitik.

philipp.fink@fes.de



Heinrich Tiemann

war u.a. Staatssekretär in verschiedenen Bundesministerien und ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der FES.