

Chris Vielhaus / / Interview

# Reiche Städte, arme Dörfer: Wie wir den sozialen Sprengstoff entschärfen

11. Februar 2019

**Bröckelnde Brücken, lahmes Internet, marode Schulen: Damit uns nicht alles um die Ohren fliegt, sagt mir der Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, was wir jetzt tun müssen.**

Deutschland geht es gut!

Zumindest finanziell. Die Einnahmen des Staates sprudelten in den vergangenen Jahren, einer frisch angebohrten Ölquelle gleich, scheinbar unaufhörlich. Kein Jahr verging ohne neue Rekordüberschüsse. Allein im ersten Halbjahr <sup>#1</sup> des vergangenen Jahres blieben dem Bund nach Abzug aller Ausgaben 19,5 Milliarden Euro (in Zahlen 19.500.000.000) auf der Habenseite, den Bundesländern 13,1 Milliarden. Auch die kleinsten Verwaltungseinheiten, die Kommunen, machten unterm Strich ein Plus von 6,6 Milliarden Euro. <sup>#1</sup>

Schauen wir jedoch genauer hin, trübt sich das Bild, denn es kommt ganz darauf an, welche Regionen wir betrachten: Volle Kassen findet man in erster Linie in den süddeutschen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg. In Berlin, Sachsen oder auch Nordrhein-Westfalen sieht es hingegen schon wesentlich bescheidender aus. <sup>#2</sup>

Schauen wir noch genauer, werden die Ungleichheiten noch wesentlich tiefgreifender: Abseits von den florierenden Ballungszentren wie Hamburg, München oder Stuttgart ist knapp jede dritte Kommune in Deutschland überschuldet. Manche von ihnen so sehr, dass sie ohne immer neue Kredite nicht mehr überleben könnten.

Die Folgen sind dramatisch und reichen von geschlossenen Schwimmbädern und Theatern über gammelige Schulklos bis hin zu wegen Einsturzgefahr geschlossenen Brücken. Hier herrscht nicht selten Tristesse und Perspektivlosigkeit – wer kann, zieht weg. Zurück bleiben die Alten und finanziell Schwachen.

Wie passt das alles zusammen?

## Woher kommt die Ungleichheit?

Im Gespräch mit Marcel Fratzscher habe ich erfahren, wie es so weit kommen konnte, welche Folgen die leeren Kassen der Kommunen schon heute für uns alle haben und wie wir das Problem endlich entschieden angehen können.

### **Herr Fratzscher, was sind die Ursachen für die ausgeprägte Ungleichheit zwischen reichen und armen Kommunen und welche Auswirkungen hat das?**

**Marcel Fratzscher:** Die Überschuldung vieler Kommunen bereitet mir große Sorge. Gleichzeitig sehen wir uns einem riesigen Investitionsstau von 160 Milliarden Euro bei den Kommunen gegenüber. <sup>12</sup> Um hier mal eine Größenordnung zu geben: Das sind über 5% einer jährlichen Wirtschaftsleistung von ganz Deutschland. Das ist eine sehr große Lücke.

### **Wo kommt dieser Schuldenberg denn her?**

**Marcel Fratzscher:** Die grundlegende Ursache für die Überschuldung sind regionale wirtschaftliche Ungleichheiten, die immer weiter zunehmen. Das führt zu einem wachsenden Nord-Süd-Gefälle: In Süddeutschland siedeln sich viele Unternehmen an, wodurch viele – und vor allem auch gute – Jobs entstehen. Somit finden sich dort auch mehr

*Chris Vielhaus*

Reiche Städte, arme Dörfer: Wie wir den sozialen Sprengstoff entschärfen

[perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z](https://perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z)

einkommensstarke Menschen und erfolgreiche Firmen, die viele Steuereinnahmen in die Kassen der Bundesländer und Kommunen spülen. So entsteht ein positiver Kreislauf: Höhere Steuereinnahmen bedeuten natürlich, dass die Länder und Kommunen mehr investieren und ihren Bürgern bessere Angebote machen können. Das lockt wiederum Unternehmen an, die ihrerseits Gewerbesteuer zahlen und weitere gut ausgebildete Menschen anlocken.

Umgekehrt wandern Unternehmen aus strukturschwachen Regionen, die keine guten Voraussetzungen bieten, ab – und die jungen Menschen mit ihnen. Dadurch gibt es weniger Innovation und weniger (neue) Arbeitsplätze, was die ohnehin klammen Kommunen weiter schwächt.

Man sieht daran: Die Bund-Länder-Finanzordnung in unserem Föderalismus funktioniert nicht mehr ausreichend gut. Lange Zeit war dieses System eine Stärke – man denke zum Vergleich an Frankreich oder Großbritannien, wo es nur ein Zentrum gibt und sich alles andere drumherum anordnet. Im Gegensatz dazu war es in Deutschland lange Zeit so, dass wir viele starke Regionen hatten. Das ist aber immer weniger der Fall. Klar, wir haben auch im Norden und Westen einige starke Regionen, zum Beispiel in und um Hamburg oder Düsseldorf. Trotzdem nehmen die regionalen Unterschiede deutlich zu, weil die beschriebenen Kreisläufe sehr schwer zu durchbrechen sind.

**Was ist da in den betroffenen Kommunen schiefgelaufen? Häufig wird die Anschuldigung erhoben, die Kommunen würden nicht ordentlich haushalten, Miswirtschaft betreiben oder Geld für Prestigeprojekte verschwenden. Ist das haltbar oder sind es ganz andere Ursachen, die zu dieser Misere führen?**

**Marcel Fratzscher:** Wir (das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung – DIW Berlin) konnten nachweisen, dass die Kommunen ziemlich wenig Einfluss auf die eigenen Einnahmen und Ausgaben haben, zum Beispiel was die Sozialausgaben angeht. <sup>#3</sup> Nehmen wir das Wohngeld. Eine Stadt hat keinen Einfluss darauf, ob es einen starken Zuzug von einkommensschwachen Menschen oder solchen ohne Beschäftigung gibt. Auch Ausgaben für öffentliche Einrichtungen wie Kitas müssen die

*Chris Vielhaus*

Reiche Städte, arme Dörfer: Wie wir den sozialen Sprengstoff entschärfen

[perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z](https://perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z)

Kommunen leisten, ohne sie groß steuern zu können. Gleichzeitig haben die Kommunen aber auch wenig Möglichkeiten, auf der Einkommenseite ihre Situation zu verbessern. Das geht hauptsächlich über die Gewerbesteuer, andere Steuerformen sind da meist kein wirklich großer Posten. Es sind also in der Regel strukturelle Ursachen, die für die finanzielle Misere verantwortlich sind, und nicht, dass das Geld schlecht ausgegeben wird. Da gibt es dann keine Wahl: Steigen die Sozialausgaben, müssen im Gegenzug dann die Investitionen reduziert werden. Letztendlich haben viele inzwischen gar nicht mehr die Möglichkeit, noch eigenständig zu agieren, die Entscheidungsstrukturen funktionieren nicht mehr.

## Was sind die Folgen?

**Was dabei herauskommt, lässt sich am Beispiel des Zustandes von Schulen in Nordrhein-Westfalen beobachten: Hier gibt es Fördermittel zur Sanierung, #4 aber häufig schaffen es genau die Kommunen nicht, die bereitgestellten Gelder auch abzurufen, bei denen die Not am größten ist.**

**Marcel Fratzscher:** Genau das ist die Problematik. Letztendlich hat man über viele Jahre Personal an strategisch wichtigen Stellen eingespart. Zwar hat der Bund auf Empfehlung der unabhängigen Expertenkommission zur Stärkung von Investitionen #5 3,5 Milliarden Euro für finanzschwache Kommunen bereitgestellt, aber genau diesen Punkt dabei nicht bedacht. Jetzt können finanzschwache Kommunen die Gelder nicht abrufen, weil Personal- und Planungskapazitäten fehlen. Und das ist nichts, was in den letzten Jahren entstanden ist, sondern wir reden über einen Prozess, der über 20–30 Jahre fortgeschritten ist. Jetzt haben wir das ganz grundlegende Problem, dass vielerorts Kapazitäten fehlen.

**Die Spiralen laufen also schon länger, auf- wie abwärts. Wie schaffen wir es, die negative zu stoppen – und im besten Fall sogar umzukehren?**

*Chris Vielhaus*

Reiche Städte, arme Dörfer: Wie wir den sozialen Sprengstoff entschärfen  
[perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z](https://perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z)

**Marcel Fratzscher:** Es gibt verschiedene Elemente, die für einen umfassenden Lösungsansatz wichtig sind. Zum einen müssen finanzschwache Kommunen mit mehr Mitteln ausgestattet werden, um für mehr Chancengleichheit zwischen verschiedenen Regionen zu sorgen. Es muss einen konkreten Schuldenschnitt beziehungsweise eine Schuldenerleichterung geben, damit die betroffenen Kommunen endlich wieder eigenverantwortlich handeln können und nicht von Länderseite die Daumenschrauben angelegt werden. Dafür gibt es verschiedene Modelle, aber am Ende muss das Ziel immer die Eigenverantwortung der Region sein. Da gibt es bereits Modelle, zum Beispiel in Hessen, wo auf Landesebene viel geschieht.

Zum anderen braucht es insgesamt eine sehr aktive und vor allem flächendeckende Strukturpolitik. Der Spruch »Wir brauchen nicht an jeder Milchkanne schnelles Internet« zeugt für mich von einer falschen Denkweise. Denn besonders die strukturschwachen Regionen haben nur dann eine Chance, langfristig zu bestehen, wenn sie eine exzellente Infrastruktur haben. Wenn wir sagen »Solange die Unternehmen und die Menschen nicht da sind, die gute Infrastruktur nachfragen, bauen wir sie nicht«, da können wir sicher sein, dass die Unternehmer dann auch nicht kommen. Das ist ein Henne-und-Ei-Problem! Dabei ist es doch Auftrag von Staat und Gesellschaft, besonders in einer sozialen Marktwirtschaft, das Grundgesetz ernst zu nehmen und umzusetzen. Und da ist eben festgelegt, dass gleichwertige Lebensbedingungen für alle Menschen herzustellen sind – und dafür ist die Infrastruktur eine grundlegende Voraussetzung.

### **Wie sieht so eine aktive Strukturpolitik in der Praxis aus?**

**Marcel Fratzscher:** Das Ziel muss sein, in strukturschwachen Regionen, wie zum Beispiel in der Lausitz, wirtschaftliche Zukunftssektoren anzusiedeln. Die gezielte Gründung von Wissenschaftszentren kann ein Instrument sein – auch um für Unternehmen einen Anreiz zu setzen, denn hier leben junge, gut ausgebildete Menschen. Dafür braucht es aber ein strategisches, flächendeckendes Vorgehen. Da sind der Bund und die Länder gemeinsam in der Pflicht und müssen ein Konzept vorlegen – das

*Chris Vielhaus*

Reiche Städte, arme Dörfer: Wie wir den sozialen Sprengstoff entschärfen

[perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z](https://perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z)

fehlt mir im Augenblick noch. *»Jetzt ist der Zeitpunkt zu handeln, wir können es uns nicht leisten, noch 10 Jahre abzuwarten.«*

**Ein Zukunftskonzept ist sicher wichtig, aber das löst nicht die Schuldenberge aus der Vergangenheit auf. Wie kann da eine Umverteilung der kommunalen Schulden gelingen?**

**Marcel Fratzscher:** Ich will mich da nicht festlegen. Denkbar wäre zum Beispiel, die Schuldenlast zu jeweils 1/3 an die jeweiligen Länder und den Bund weiterzugeben. Der Bund muss sich in jedem Fall daran beteiligen. Und das kann er auch, wenn man sich mal anschaut, dass wir aktuell wirtschaftlich noch goldene Jahre haben, besonders was die Steuereinnahmen von Bund und Ländern angeht – sie könnten das sehr wohl stemmen, wenn sie denn wollten. Deshalb ist genau jetzt der Zeitpunkt dafür, wir können es uns nicht leisten zu sagen, wir warten jetzt noch mal 10 Jahre und schauen dann mal weiter.

## Was sich ändern muss

**Wäre es dann nicht auch nötig, mittelfristig über ein anderes Finanzierungsmodell für die Kommunen nachzudenken, um sie unabhängiger von Unternehmen und Gewerbesteuer zu machen?**

**Marcel Fratzscher:** Klar wäre es wünschenswert, den Kommunen in Sachen Steuereinnahmen mehr Autonomie zu geben. In gewisser Weise will man ja auch hier einen Wettbewerb zwischen den Kommunen haben, der dazu führt, dass sie effizient arbeiten und ihre Gelder klug ausgeben – auch wenn sie Fehler machen. Das ist im Kern schon richtig so, man darf das aber auch nicht übertreiben. Das ist in der Vergangenheit zu weit gegangen, sodass Kommunen erst abgehängt wurden und jetzt kaum noch eine Chance haben, aufzuholen.

**Aber wie verhindern wir dann einen Unterbietungswettbewerb zwischen den Kommunen, was die Gewerbesteuer angeht? Zum Beispiel dass Kommunen, die**

Chris Vielhaus

Reiche Städte, arme Dörfer: Wie wir den sozialen Sprengstoff entschärfen  
[perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z](https://perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z)

**ohnehin schon gut dastehen, mehr Spielraum haben, ihre Gewerbesteuer noch weiter zu senken, um zusätzliche Unternehmen anzulocken?**

**Marcel Fratzscher:** So kommt man da nicht richtig raus, nein. Was man tun könnte, wäre, einen Mindestgewerbesteuersatz festzulegen, um genau das zu verhindern. Das wird immer mal wieder diskutiert und das halte ich auch für richtig. Letztendlich will man das ja auch auf globaler Ebene. Also: Wettbewerb zwischen den Kommunen ja, aber es muss Grenzen geben. Wenn sonst finanzstärkere Kommunen sagen »Wir haben so viele gute Einnahmen über andere Bereiche, wir setzen unsere Gewerbesteuer mal gegen 0«, dann führt das natürlich zu einer massiven Wettbewerbsverzerrung, und das kann niemand wollen.

**Wettbewerbsvorteile wird es aber immer geben. Einmal ketzerisch gefragt: Ergibt es wirklich Sinn, absolut jede Kommune retten zu wollen, ungeachtet der Kosten? Man kann ja nicht allorts ein Wissenschaftszentrum hinbauen.**

**Marcel Fratzscher:** Eigentlich ist der Föderalismus eine sehr gute Grundlage für viele wirtschaftlich starke regionale Zentren. Die Bundesrepublik hat das über die letzten 30–40 Jahre bewiesen, dass dieses dezentrale Modell sehr erfolgreich ist. Was wir gerne vergessen: Bayern war schließlich auch in den ersten 2 Jahrzehnten der Bundesrepublik eine strukturschwache Region und ein armes Bundesland, das Nettoempfänger aus Mitteln des Bund-Länder-Finanzausgleiches war. Inzwischen haben sie nicht nur München, sondern auch sehr viele andere Unterzentren sehr erfolgreich aufgebaut. Da gibt es viele Erfolgsgeschichten, die zeigen, dass das geht – wenn man den politischen Willen dazu hat.

**Wenn man sich die Debatten heute, knapp 30 Jahre nach der Wiedervereinigung, anschaut, könnte man denken: Für Ostdeutschland gilt das nicht.**

**Marcel Fratzscher:** Doch! Berlin entwickelt sich, Dresden, Leipzig, Jena. Dann gibt es aber auch Regionen wie rund um Stralsund im Nordosten von Mecklenburg-Vorpommern, die sehr abgeschieden und kein Teil von einem größeren Einzugsgebiet sind. Aber auch für Regionen wie diese

*Chris Vielhaus*

Reiche Städte, arme Dörfer: Wie wir den sozialen Sprengstoff entschärfen  
[perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z](https://perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z)

braucht man Ideen und Modelle. Hier eine langfristige Perspektive zu entwickeln ist Aufgabe des Staates. Die Gelder dafür sind im Augenblick da, das ist ja das eigentlich Positive!

### **Aber wie entscheidet man, wie die Mittel am besten zu investieren sind?**

**Marcel Fratzscher:** Ich bin mittlerweile der festen Überzeugung, dass der Staat dort ex ante <sup>\*3</sup> auch nicht nur nach wirtschaftlichen Kriterien gehen kann. Jetzt also beispielsweise zu sagen, 5G und Breitbandanschlüsse bis nach Stralsund zu legen, das ist wahnsinnig teuer, es gibt im Augenblick nicht genug Nachfrage und lohnt sich daher einfach nicht. So geht es nicht! Wieso soll Stralsund kein Zentrum mit einer bestimmten Spezialisierung und eigenen Stärken bekommen, um eigene Vorteile gegenüber anderen Regionen entwickeln zu können? Es muss doch der Grundsatz sein, dass wir wirklich gleiche Verhältnisse überall in Deutschland haben wollen.

Jetzt sind die guten Zeiten da, deshalb würde ich auch bei der Prioritätensetzung in erster Linie eine Investitionsoffensive mit einer klaren regionalen Dimension sehen. Was wir heute entscheiden, hat Einfluss auf die nächsten 20–30 Jahre!

**Stichwort Zukunft: Schon jetzt hat die Ungleichheit zwischen florierenden Ballungsräumen und abgehängten Regionen klare Auswirkungen auf die Politik. Das kann man zum Beispiel im Ruhrgebiet live miterleben: Nach der Bundestagswahl 2017 zeigten sich viele Menschen sehr erschrocken darüber, wie ehemalige SPD-Hochburgen zusammenbrachen und in manchen Orten die AfD plötzlich mit 2-stelligen Wahlergebnissen dastand. Wie genau ist da der Zusammenhang?**

**Marcel Fratzscher:** Wir haben im letzten Jahr eine Studie durchgeführt, in welchen Wahlkreisen die AfD bei der Bundestagswahl 2017 gewählt wurde. Ein erster wichtiger Faktor ist Demographie. Dort, wo junge Menschen weggehen, weil sie keine Zukunft haben, hat die AfD den größten Zulauf. Der zweite Faktor ist, ob es mittelständische und große Unternehmen gibt, die innovativ sind, die Sicherheit und gute Einkommen bieten, die Entwicklungsmöglichkeiten bereithalten: Fehlt

*Chris Vielhaus*

Reiche Städte, arme Dörfer: Wie wir den sozialen Sprengstoff entschärfen

[perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z](https://perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z)

das, ist die AfD deutlich stärker als in Wahlkreisen, in denen das gegeben ist. Wie Sie schon sagten, das ist nicht nur ein »Ost-Phänomen«, das finden wir auch in vielen westdeutschen Wahlkreisen.

**Ihre Daten belegen also, dass demographisch benachteiligte Kommunen und rechtes Wählerpotenzial nicht nur korrelieren, sondern auch kausal miteinander verknüpft sind?**

**Marcel Fratzscher:** Genau das kommt dabei raus, und damit sind wir bei den Konsequenzen, die wir am Anfang kurz besprochen haben und mir große Sorgen bereiten. Die wirtschaftliche und soziale Ungleichheit führt letzten Endes zu politischer Polarisierung – und das ist in vielen Regionen in Deutschland bereits Realität.

**Trotzdem meinen einige noch, das sei nur Meckern auf hohem Niveau, und finden, die Leute sollen sich mal zusammenreißen.**

**Marcel Fratzscher:** Diese Art von Relativierung halte ich für überzogen. Diese Sorgen muss man ernst nehmen, sie entbehren nicht jeder Grundlage. Denn die regionalen Unterschiede werden größer. Nicht nur deshalb ist jetzt die richtige Zeit, zu handeln.

*Chris Vielhaus*

Reiche Städte, arme Dörfer: Wie wir den sozialen Sprengstoff entschärfen  
[perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z](https://perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z)

## Zusätzliche Informationen

- \*1 Die genauen Zahlen für das gesamte Jahr 2018 sind bis dato noch nicht veröffentlicht.
- \*2 Die Zahl stammt vom KfW-Kommunalpanel, einer 2009 begonnenen, jährlichen bundesweiten Befragung von Städten und Gemeinden in Deutschland, die von der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Auftrag gegeben wird.
- \*3 »Ex ante« kommt aus dem Lateinischen und meint eine Beurteilung aus früherer Sicht. Bei einer ex-ante-Betrachtung stellt man sich also die Sachlage vor dem Eintritt des Ereignisses vor, in diesem Fall also den Zustand, bevor in eine Region investiert wurde.

*Chris Vielhaus*

Reiche Städte, arme Dörfer: Wie wir den sozialen Sprengstoff entschärfen

[perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z](https://perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z)

# Quellen und weiterführende Links

- #1** Statistisches Bundesamt (2018)  
 [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18\\_317\\_813.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18_317_813.html)
- #2** Finanzströme des Länderfinanzausgleiches (2018)  
- <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/71763/umfrage/geber-und-empfaenger-beim-laenderfinanzausgleich/>
- #3** »Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß« – DIW Berlin (2015,  
- PDF)  
[https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.517387.de/15-43-3.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.517387.de/15-43-3.pdf)
- #4** Ich habe eine Kleinstadt in NRW besucht, die dank der richtigen Strategie  
 bald ihre in die Jahre gekommene Schule sanieren kann  
<https://perspective-daily.de/article/650/NmeLcCZL>
- #5** Stellungnahme der Expertenkommission »Stärkung von Investitionen in  
- Deutschland« unter Vorsitz von Marcel Fratzscher (2016, PDF)  
[https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/stellungnahme-expertenkommission-staerkung-von-investitionen-in-deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/stellungnahme-expertenkommission-staerkung-von-investitionen-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

Chris Vielhaus

Reiche Städte, arme Dörfer: Wie wir den sozialen Sprengstoff entschärfen  
[perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z](https://perspective-daily.de/article/737/LLi2zt4Z)