

# Ländlicher Raum

AGRARSOZIALE GESELLSCHAFT E. V.



## GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE



# Klimakrise!

## Landwirtschaft als Täter – Opfer – Retter?

### Herbsttagung 2020

#### Mittwoch, 4. November 2020

13.00 Uhr

**Sind die Ansätze in der Klimapolitik wirkungsvoll und richtig?**

#### Wechselseitige Einflüsse von Landwirtschaft und Klima

**Dr. Mathias Herbst**, Deutscher Wetterdienst, Leiter des Zentrums für Agrarmeteorologische Forschung Braunschweig (ZAMF)

#### Was fordert die Politik von den Landwirt\*innen? Welche Unterstützung kann sie anbieten?

**MinDir'in Dr. Christiane Paulus**, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Abteilungsleiterin Naturschutz und nachhaltige Entwicklung

**Dr. Eva Ursula Müller**, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Abteilungsleiterin Wald, Nachhaltigkeit, Nachwachsende Rohstoffe

#### Green Deal und die Landwirtschaft – zu wenig für das Klima?

**Prof. Dr. Martin Scheele**, Humboldt-Universität Berlin

#### Setzt Brüssel im Klimaschutz die richtigen Anreize? Welchen Beitrag leisten Green Deal und GAP zum Klimaschutz?

**Christian Rehmer**, BUND, Leiter Agrarpolitik

#### Hybridlandwirtschaft (ökologisch/konventionell) als Klimaanpassungsstrategie umsetzen!

**Prof. Dr. Friedhelm Taube**, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

#### Podiums- und Plenumsdiskussion

mit den Referent\*innen und Teilnehmer\*innen

17.15 Uhr **ASG-Mitgliederversammlung**

18.45 Uhr **Abendessen**

20.00 Uhr **Erfahrungsaustausch**

#### Donnerstag, 5. November 2020

8.30 Uhr

**Weitere Lösungsansätze für eine wirkungsvollere Klimapolitik**

#### Chancen proaktiv angehen! Die Landwirtschaft spielt eine wichtige Rolle im Klimaschutz

**Hubertus Paetow**, Präsident der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft (DLG)

#### Vom Mythos der klimasmarten Landwirtschaft oder warum weniger vom Schlechten nicht gut ist

**Dr. Andrea Beste**, Büro für Bodenschutz & Ökologische Agrarkultur

#### Landwirtschaft auf organischen Böden: Die tiefhängenden Früchte bei der Bekämpfung des Klimawandels

**Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Joosten**, Universität Greifswald und Generalsekretär der Internationalen Moorschutzorganisation

#### Wir wissen genug, tun aber wenig. Wie kann Klimakommunikation Brücken zum Handeln schlagen?

**Prof. Dr. Achim Bubenzer, Carel C. Mohn**, Klimafakten.de

#### Wer zahlt? Gerechte Verteilung von Kosten der Klimakrise

**Prof. Dr. Hermann Lotze-Campen**, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK)

#### Plädoyer für ein verpflichtendes staatliches Klimalabel

**Dr. Anke Zühlsdorf**, Agentur Zühlsdorf und Partner

#### Podiums- und Plenumsdiskussion

mit den Referent\*innen und Teilnehmer\*innen

13.00 Uhr **Ende der Veranstaltung**

**Moderation an beiden Tagen:**

**Dr. Tanja Busse**, Journalistin, Berlin

#### Anmeldung und Zimmerbuchung

Agrarsoziale Gesellschaft e.V.  
Kurze Geismarstr. 33, 37073 Göttingen  
Tel. (0551) 49709-0, Fax 49709-16  
marion.bischoff@asg-goe.de  
Online-Anmeldung: www.asg-goe.de

#### Tagungshaus und Tagungsbüro

Best Western Parkhotel Ropeter  
Kasseler Landstr. 45, 37081 Göttingen  
Tel. (0551) 9020

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Ernährung  
und Landwirtschaft

aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



Unsere Erwartungen waren groß, als in Berlin 2018 die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ ihre Arbeit aufnahm. In sechs Arbeitsgruppen sollten Expert\*innen von Bund, Ländern und Verbänden zu den wichtigsten Fragen Stellung nehmen. Unter großem Zeitdruck – schließlich sollten die ersten Maßnahmen noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden – begannen die Arbeitsgruppen mit ihrer Arbeit und legten ihre Diskussionsergebnisse vor und – es geschah nichts. Statt des neuen bundesweiten Fördersystems, das Ungleichheiten zwischen Ost und West, Nord und Süd und innerhalb von Regionen beseitigen und so den Zusammenhalt der Gesellschaft fördern sollte, legten die drei der Kommission vorsitzenden Bundesministerien ihre eigenen Schlussfolgerungen aus dem aufwendigen Prozess vor. Diese lieferten neben vielen guten Ansätzen bei einigen Themen kaum mehr als allgemeine Aussagen. Ausgehend von der Situationsbeschreibung folgen Handlungsempfehlungen für Bund, Land und Kommunen für eine aktive Strukturpolitik, Digitalisierung und Mobilität, für starke und lebenswerte Kommunen, soziale Daseinsvorsorge, für Engagement und Zusammenhalt. Wir, die Bewohner\*innen des ländlichen Raums, können uns dort an vielen Stellen wiederfinden und sagen ja, das stimmt, das trifft zu und ja, das ist eine gute Idee, das sollten wir so machen. Aber wer denn und wann und mit welchen Mitteln?

Diese Fragen bleiben unbeantwortet und so richten wir unsere Wünsche für diese und bitte auch für die kommende Legislaturperiode an die politisch Verantwortlichen, ausgehend von den in dem Papier definierten Zielen konkrete Maßnahmen zu beschreiben, Förderprogramme anzupassen, Zeiträume für die Umsetzung festzulegen und die erforderlichen Mittel bereitzustellen. Und dazu bitte ein ehrliches Politikcontrolling! Wir möchten keine Jahres-, Halbzeit- oder sonstigen Bilanzen mehr, in denen uns berichtet wird, was alles prima geklappt hat und richtig gemacht wurde. Wir möchten künftig – wie im richtigen Wirtschafts- und Arbeitsleben – eine an Zahlen und Indikatoren gemessene Zielerreichungsbilanz und, falls erforderlich, Korrektur des eingeschlagenen Weges zur Zielerreichung. Dann bekommen wir vielleicht wirklich endlich einmal die schon so häufig versprochene flächendeckende Breitbandanbindung und den Mobilfunkausbau. Wir sind es müde, darauf hinzuweisen, dass auch wir diesen Standard zum Leben und zum Arbeiten dringend benötigen.

Aber wir selbst sind auch gefordert. Wir können und sollten uns gemeinsam mit Gemeindevertreter\*innen und interessierten Bürger\*innen in unserer Kommune, in unserer Region mit den Arbeitsergebnissen der Kommission auseinandersetzen. Welche Handlungsempfehlungen haben für uns Priorität? Wie soll sich unsere Gemeinde weiterentwickeln? Mit einem solchen Prozess stärken wir unsere Gemeinschaft und fördern den Zusammenhalt. Und dafür sind wir alle selbst verantwortlich.

Wir als ASG haben das Thema „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ für das Schwerpunktthema dieses Jahres gewählt, um die unterschiedlichen Forschungsergebnisse, Meinungen und Empfehlungen von Wissenschaftler\*innen, Politiker\*innen und vielen anderen zu verbreiten. In den Artikeln geht es um die Frage der Gerechtigkeit, unterschiedliche Indikatoren und Messkonzepte für Gleichwertigkeit, um Best-Practice-Beispiele aus kleinen Dörfern und größeren Kommunen sowie Finanzierungsmodelle. Hiermit möchten wir zahlreiche wertvolle Impulse für die praktische Auseinandersetzung mit dem Thema geben.

Ihre Dr. Juliane Rumpf

Vorsitzende des Vorstandes der Agrarsozialen Gesellschaft e.V.

**1 Editorial**

Dr. Juliane Rumpf, Vorsitzende des Vorstandes der Agrarsozialen Gesellschaft e.V.

**Gleichwertigkeit messen und beschreiben****4 Impulse setzen und den Regionen Perspektiven bieten!**

Bundesminister Horst Seehofer, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

**6 Gleichwertige Lebensverhältnisse – für eine Politik des Zusammenhalts**

Prof. Dr. Jens Kersten, Prof'in. Dr. Claudia Neu, Prof. Dr. Berthold Vogel

**11 Statement von Rolf Brauch, Evangelische Landeskirche in Baden, Dienst auf dem Lande****12 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – wissenschaftliche Verständnisse und Zugänge**

Dr. Annett Steinführer, Dr. Christian Hundt, Dr. Patrick Küpper, Dr. Anne Margarian, Dr. Peter Mehl, Thünen-Institut für Ländliche Räume

**17 Statement von Dr. Peter Mehl, Stellvertretender Institutsleiter, Thünen-Institut für Ländliche Räume****18 Messung „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in der Bundesraumordnung an heutige Realitäten anpassen**

Antonia Milbert, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

**22 Ungleiche Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands – ein Messkonzept**

Dr. Marc Neu, Zentrum für interdisziplinäre Regionalentwicklung (ZEFIR)  
Elke Dahlbeck, Institut Arbeit und Technik (IAT)

**26 Räumliche Gerechtigkeit – Grundlage für gleichwertige Lebensverhältnisse?**

Prof. Dr. Manfred Miosga, Universität Bayreuth

**29 Statement von Barbara Otte-Kinast, Niedersächsische Ministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz****30 Eingemeindete Dörfer nach der Gebietsreform: Stagnation statt gleichwertiger Lebensverhältnisse**

Prof. Dr. Gerhard Henkel zur Dissertation von Julia Mattern

**35 Statement von Dr. Kathrin Naumann, Geschäftsführerin GGAB Agrarbetrieb Groß Grenz GmbH****36 Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen als Regionalentwicklung**

Roswitha Bocklage, Leiterin Gleichstellungsstelle für Frau und Mann der Stadt Wuppertal

**40 Mindeststandards zur Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse?**

**Interviews mit den Bundestagsabgeordneten** Nicole Bauer, FDP-Bundestagsfraktion, Heidrun Bluhm-Förster, Fraktion DIE LINKE im Bundestag, Markus Tressel, Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Johann Saathoff, SPD-Bundestagsfraktion, Petra Nicolaisen, CDU/CSU-Bundestagsfraktion

**Lebensqualität und Wohnangebote****45 Eine echte Bleibeperspektive für junge Menschen auf dem Land – Gleichwertige Lebensverhältnisse als Leitprinzip**

Theresa Schäfer, Referentin für Ländliche Räume der KLJB Bayern

**48 Wohnbiografien im ländlichen Raum: Warum denkt bei generationengerechtem Wohnen keiner an Jugendliche?**

Prof. Mark Michaeli und Denise Ehrhardt, Technische Universität München

**52 Junge Leute braucht das Land! Dörfliche Mietwohnungen – nachhaltiges Instrument ländlicher Regionalentwicklung**

Michael Seelig, Grüne Werkstatt Wendland e.V.

**53 Statement von Harald Schaum, Stellvertretender Bundesvorsitzender Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt****54 Städte halten den Atem an, Dörfer atmen tief durch – Corona auf dem Land: Soziologische Momentaufnahmen**

Maïke Simmank und Berthold Vogel, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI)

**Digitalisierung für Wirtschaft, Arbeit und soziale Teilhabe****56 Digitalisierung als Chance – Fördermaßnahmen des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung**

Joana Bach, Dr. Tobias Federwisch und Lisa Kroggel, Kompetenzzentrum Ländliche Entwicklung (KomLE)

**60 Statement von Thomas Schmidt, Sächsischer Staatsminister für Regionalentwicklung****61 Berufliche Bildung als Motor für die Zukunftsfähigkeit ländlicher Räume**

Sascha Schenk, Zukunftszentrum Holzminden-Höxter (ZZHH)

**64 Wirtschaftsstandort Dorf – vital und zukunftsfähig!**

Dr. Tobias Behnen, Marcus Cordier und Sandra Lindemann, Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst Hildesheim/Holzminden/Göttingen (HAWK)

## 68 Kreis Höxter auf dem Weg in die digitale Zukunft: Wie 30 Dörfer mutig vorangehen

Heidrun Wuttke, VHS-Zweckverband Diemel-Egge-Weser

### Kommunale Finanzen

## 72 Entschuldung der Kommunen im Rahmen der HESSENKASSE

Minister Michael Boddenberg, Hessisches Ministerium der Finanzen

## 74 *Statement von Jutta Kuhles, Präsidiumsmitglied Deutscher LandFrauenverband*

## 75 Zur Lage der Kommunalfinanzen: Nachhaltigkeit und Gleichwertigkeit in Corona-Zeiten

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Technische Universität Kaiserslautern

## 82 Gleichwertige Lebensverhältnisse durch nachhaltige Finanzierung von Kommunen

Nicola Seitz, Diplom-Volkswirtin, selbständige Dozentin

## 85 *Statement von Arnd Spahn, Alternierender Vorstandsvorsitzender der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG)*

## 86 Bewertung des Corona-Konjunkturpakets hinsichtlich der Bedeutung für die kommunalen Finanzlagen

Ralph Spiegler, Präsident Deutscher Städte- und Gemeindebund

## 88 *Statement von Dr. Hartmut Berndt, Regionalmanager der LEADER-Region Göttinger Land und Vorstandsvorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der LEADER-Aktionsgruppen Deutschlands*

## 89 Zwei Jahre nach Einsetzung der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ – wo stehen wir jetzt?

Matthias Wohltmann, Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag

## 91 *Statement von Steffi Trittel, Bürgermeisterin der Gemeinde Hohe Börde*

## 92 Altschulden solidarisch tilgen: Der ländliche Raum darf keine investitionsfreie Zone werden

Stefan Körzell, DGB-Vorstandsmitglied

## 94 Fördermittel verstärken Disparitäten statt sie zu beseitigen

Karin Zander, Agrarsoziale Gesellschaft e.V.

### Personalien

## 97 Jochen Dettmer 60. Geburtstag

## 97 Nikola Steinbock neues Mitglied im Vorstand der Landwirtschaftlichen Rentenbank

## 97 Ralph Spiegler neuer Präsident des DStGB

### Lesetipps

## 97 Deutschlandatlas. Karten zu gleichwertigen Lebensverhältnissen

## 97 Teilhabeatlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen

## 98 Jugendarbeit in ländlichen Regionen. Regionalentwicklung als Chance für ein neues Profil

## 98 Das Dorf. Landleben in Deutschland – gestern und heute

## 98 Besser Bauen in der Mitte. Ein Handbuch zur Innenentwicklung

### Aus der Forschung

## 99 Die Zukunft der Regionen in Deutschland: Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit

## 99 Gleichwertigkeit jenseits von Angleichung – Rahmenbedingungen infrastruktureller Daseinsvorsorge in peripheren ländlichen Räumen

## 99 Gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Daseinsvorsorge und räumlichen Verwirklichungschancen

### Tassilo Tröscher-Stiftung

## 100 Aufruf zum Wettbewerb 2021

Fotonachweise Titelbild: Frankfurt/Main © Mathias Weil, Luftbild Dörfer © Siegmars, Bushaltestelle © Hermann, Schüler © Syda Productions, Radtour © ARochau, Markt © Kzenon, Server © Xiaoliangge, Arztbesuch © Konstantin Yuganov, Gewerbegebiet © Netsay, Landwirtschaft © Olezzo (alle stock.adobe.com)

Sofern keine Nachweise an den Fotos und Abbildungen stehen, wurden diese der Redaktion von den Autor\*innen, Fotograf\*innen und Verlagen überlassen oder stammen aus dem Bildarchiv der Agrarsozialen Gesellschaft e.V.

## Impulse setzen und den Regionen Perspektiven bieten!

**Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland ist eine der wichtigsten Aufgaben unserer Zeit. Die Menschen unseres Landes sollen dort gut leben können, wo sie gerne leben wollen. Es geht mir dabei nicht um identische Lebensverhältnisse, sondern um gleiche Lebenschancen.**

Wohnungsnotstand in Großstädten einerseits und Immobilienleerstände in kleineren Gemeinden andererseits verdeutlichen, wie unterschiedlich die Herausforderungen sind.

In strukturschwachen ländlichen Räumen ist der demografische und gesellschaftliche Wandel besonders sichtbar. Hausärztinnen und Hausärzte finden keine Nachfolge für ihre Praxen, Angebote der Daseinsvorsorge werden reduziert, Kita- und Schulangebote fallen weg, Dorfgaststätten schließen, Vereins- und Gemeinschaftsveranstaltungen werden seltener. Diesen Abwärtstrend müssen wir stoppen und den betroffenen Regionen wieder Perspektiven bieten. Dies gilt erst recht, weil eine positive Entwicklung der ländlichen Kommunen die nahegelegenen Ballungsräume entlastet.

Dabei sind die Regionen in höchst unterschiedlichem Maße von Umbrüchen und Strukturwandel betroffen. Jede Region hat ihre Besonderheiten und weist jeweils eigene Entwicklungspotenziale auf. Wegen dieser unterschiedlichen Herausforderungen brauchen wir ein breites Spektrum verschiedener Unterstützungsformen. Es geht darum, mit spezifischen Maßnahmen die jeweils richtigen Impulse zu setzen.

Die Corona-Pandemie hat uns noch klarer vor Augen geführt, wie sehr die Lebensqualität von der Infrastruktur und den Angeboten

der Daseinsvorsorge abhängt. An manchen Orten sind durch den notwendigen Lockdown Engpässe sichtbar geworden. Grundlage der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse sollte daher stets eine bedarfsorientierte Planung der Daseinsvorsorge sein. Dazu gehören eine flächendeckende Mobilfunk- und Breitbandinfrastruktur sowie eine gute Verkehrsanbindung. Letztere kann z. B. durch Reaktivierung stillgelegter Bahnstrecken erreicht werden.

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist auch angesichts der Digitalisierung und des damit verbundenen technischen Wandels dringlich. Dafür ist eine Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen sowie Bürgerinnen und Bürgern besonders bedeutsam.

Dies alles kann nur gelingen, wenn gute Rahmenbedingungen und eine hohe Lebensqualität dafür geschaffen werden, dass zum einen Menschen auch in ihrer angestammten Heimat bleiben können, und zum anderen, wenn attraktive Lebensbedingungen wie Bildungs-, Schul- und Hochschulangebote für Zuzüge insbesondere junger Familien sorgen.

### **Was kann der Bund, was kann ein Bundesinnenminister hierfür tun?**

Wir brauchen eine aktive Strukturpolitik auf allen Ebenen, ein ressortübergreifendes Querschnittsdenken und flexiblere Handlungsformen.



**Bundesminister Horst Seehofer**

Bundesministerium des Innern,  
für Bau und Heimat

Zu Beginn der Legislaturperiode habe ich mit dem Aufbau der Heimatabteilung im Bundesinnenministerium (BMI) die Grundlagen hierfür gelegt. Aufgabe der neuen Abteilung ist es, „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ als Querschnittsaufgabe in der Politik zu verankern. Dabei geht es um Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts, der Integration und der Identifikation mit unserem Land. Darüber hinaus kümmern wir uns um Raumordnung, Regionalpolitik und Landesplanung, um infrastrukturelle Reformen in Gang zu setzen.

Um die große Bedeutung der Heimatpolitik als Querschnittsaufgabe hervorzuheben, hatte die Bundesregierung die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt. Diese tagte unter meinem Vorsitz (zusammen mit dem Landwirtschafts- und dem Familienministerium). Auf der Grundlage der Berichte aus

sechs Facharbeitsgruppen, an denen Vertreterinnen und Vertreter der Bundesressorts, der Länder und der Kommunen teilnahmen, wurde „Unser Plan für Deutschland“ erarbeitet. Er enthält Vorschläge für eine aktive Strukturpolitik, die die sozialen Bedarfslagen der Menschen in den unterschiedlichen Lebensphasen aufgreifen. Mit dem Beschluss vom 10. Juli 2019 zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission hat das Bundeskabinett die Weichen für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse gestellt. Erste Ergebnisse werden wir noch in dieser Legislaturperiode sehen. Weitere positive Wirkungen werden sich mittel- und langfristig einstellen. Jetzt gilt es, der Umsetzung der Maßnahmen den Weg zu bereiten.

Dies geschieht z. B. mit der Einführung eines „Gleichwertigkeitschecks“. Damit prüft der Bund seit Mitte des Jahres alle Gesetzesvorhaben auf ihre Auswirkungen auf das Ziel der Wahrung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland.

Auch betreibt der Bund bereits heute aktive Strukturplanung. Mit der dezentralen Ansiedlung von Behörden und Forschungseinrichtungen schafft die Bundesregierung Arbeitsplätze in benachteiligten Regionen. Für diese Ansiedlungen wurde im BMI eine Clearingstelle eingerichtet, die die Bundesressorts und deren Geschäftsbereiche u. a. bei Standortentscheidungen berät. Im Vordergrund steht die Ansiedlung von Bundeseinrichtungen in den Neuen Ländern sowie in strukturschwachen und vom Strukturwandel betroffenen Regionen. Konkret will die Bundesregierung innerhalb der nächsten zehn Jahre allein in den sog. Kohleregionen 5 000 Arbeitsplätze ansiedeln. Dabei habe ich den vom Kohleausstieg besonders betroffenen Regionen zugesagt, dort aus dem Bereich des BMI in den nächsten zehn Jahren 1 500 neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Damit setzen wir wichtige Impulse, um die Attraktivität der Regionen zu steigern, die Lebensqualität zu sichern und die unterschiedlichen Bedürfnisse der Menschen zu erfüllen. Wenn wir auf diese Weise Perspektiven eröffnen und Entwicklungschancen ermöglichen, damit Menschen dort leben können, wo sie möchten, bleibt auch der gesellschaftliche Zusammenhalt erhalten. ■



Foto: Matthias Mark / Unsplash

## Gleichwertige Lebensverhältnisse – für eine Politik des Zusammenhalts

Prof. Dr. Jens Kersten, Prof'in. Dr. Claudia Neu, Prof. Dr. Berthold Vogel

**Um Teilhabe sowie sozialen und territorialen Zusammenhalt zu gewährleisten, ist in Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes das Integrationsversprechen der „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse festgehalten. In zahlreichen Regionen der Bundesrepublik kann jedoch von einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse inzwischen kaum mehr die Rede sein. Dabei wurde lange übersehen, dass infrastrukturelle Einbußen auch mit einem Verlust an pluralistischer Öffentlichkeit einhergehen und zu einer Erosion lokaler Demokratie beitragen. Nötig ist eine Politik, die anerkennt, dass es starke demokratische Institutionen braucht, die den Menschen flächendeckend Vorsorge und Teilhabe ermöglichen und ihnen Raum geben, eigene Ideen vor Ort zu entwickeln.<sup>1</sup>**

Daseinsvorsorge und Infrastrukturen stehen in der Bundesrepublik nicht überall in angemessenem Umfang zur Verfügung, um die gesellschaftliche Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Dies gilt nicht nur für den ländlichen Raum, sondern ebenso für viele großstädtische Quartiere, die unter Segregation leiden. Soziale Gerechtigkeit hat auch eine territoriale Dimension, auf die das Grundgesetz seit der Gründung der Bundesrepublik mit dem Integrationsversprechen der „Einheitlichkeit“ bzw. der „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse antwortet.

### Politischer Leitbegriff

Der Terminus „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ist ein politischer Leitbegriff. Er formuliert einen Verfassungsauftrag für öffentliches Handeln, ohne jedoch abschließend definiert zu sein. Traditionell fokussiert der Gleichwertigkeitsgrundsatz auf Wohn-, Arbeits-, Wirtschafts- und Konsumverhältnisse, auf Daseinsvorsorge und Infrastrukturen. Doch sind dies auch heute noch die entscheidenden Parameter? Wie bewerten wir beispielsweise aktuell das Verhältnis von Verkehr und Internet, wenn es um den sozialen Zusammenhalt geht? Sollten heute nicht auch Nachhaltigkeit, Umweltgerechtigkeit und Klimaverträglichkeit Schlüsselemente sein, wenn wir politisch über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse streiten?

Im Juli 2019 legte die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ ihren Bericht „Unser Plan für Deutschland“ (BMI 2019) vor. In zwölf Schwerpunktbereichen finden sich viele politische Willensbekundungen: Strukturschwache Regionen sollen gefördert, Dörfer und ländliche Räume gestärkt, Internet, Mobilität und Verkehrsinfrastruktur verbessert und das Ehrenamt unterstützt werden. Darüber hinaus soll die Altschuldenfrage angegangen, Barrierefreiheit ebenso wie Kinderbetreuung gewährleistet und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als ein allgemeines Leitprinzip anerkannt und umgesetzt werden. Diese Vorschläge halten sich im traditionellen Rahmen dessen, was seit Jahren mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland diskutiert und gefordert wird. Deshalb stellt sich die Frage: Warum wurde und wird mit Blick auf die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse so wenig getan, wenn doch seit Jahren klar zu sein scheint, was zu tun ist. Mit anderen Worten: Die Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ sind weniger der Aufbruch in eine neue Politik des sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalts als vielmehr ein Akt „guten politischen Willens“, dessen Verwirklichung weitgehend unklar bleibt.

#### Prof. Dr. Jens Kersten

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften, Ludwig-Maximilians-Universität München

jens.kersten@jura.uni-muenchen.de

#### Prof'in. Dr. Claudia Neu

Soziologie Ländlicher Räume, Georg-August-Universität Göttingen und Universität Kassel

claudia.neu@uni-goettingen.de

#### Prof. Dr. Berthold Vogel

Direktor Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität

berthold.vogel@sofi.uni-goettingen.de

<sup>1</sup> Gekürzte Fassung. Langfassung erschienen in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 46/2019: Gleichwertige Lebensverhältnisse, S. 4–11.

## Daseinsvorsorge und Gleichwertigkeit

Auch wenn die zwölf Schwerpunkte im Kommissionsbericht viel politischen Handlungsspielraum eröffnen, lässt sich an ihnen dennoch ablesen, was überwiegend unter Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verstanden wird (regionale Disparitäten), woran es mangelt (Internet, Mobilität, Kinderbetreuung) und welche Maßnahmen ergriffen werden sollen (Strukturförderung, Ausstattung verbessern). Zugleich spiegelt sich in den Schwerpunkten aber auch ein Stück der politischen Geschichte dieses Leitbegriffs wider, der sich insbesondere durch die enge Verbindung von Daseinsvorsorge und Gleichwertigkeit auszeichnet.

Mit dem Begriff der „Daseinsvorsorge“ wird bereits seit den 1920er Jahren die öffentliche Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen wie beispielsweise Energie, Wasserversorgung, Bildung, aber auch Alters- und Gesundheitsversorgung verstanden (Kersten 2005). Ab den 1950er Jahren verbindet er sich zunehmend mit der politischen Vorstellung von der Herstellung einheitlicher bzw. gleichwertiger Lebensverhältnisse und erweitert auf diese Weise den sozialen Teilhabegedanken um eine territoriale Dimension. Teilhabemöglichkeiten dienen nun nicht mehr allein dem sozialen Ausgleich zwischen Gesellschaftsschichten. Vielmehr sollen auch Menschen in benachteiligten Regionen über einen flächendeckenden Infrastrukturausbau an Errungenschaften der modernen, urbanen Wohlfahrts- und Konsumgesellschaft teilnehmen können. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird so zu einem zentralen sozialpolitischen Integrations- und Kohäsionsversprechen der jungen Bundesrepublik (hierzu und im Folgenden Kersten et al. 2012a). Dabei wird bis heute die Konkretisierung der Leitvorstellung von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch die bundesrepublikanische Planungsphilosophie der späten 1950er bis frühen 1970er Jahre geprägt (hierzu und im Folgenden Reichel 2009: 7ff., 31ff.). Diese Planungsphilosophie beschrieb jedoch nie eine faktische Realität, sondern setzte als Ausdruck des wirtschaftlichen Wachstums der Nachkriegsjahrzehnte auf eine Politik der Konvergenz und damit des Ausgleichs von räumlichen Disparitäten zwischen den Bundesländern, aber auch zwischen Stadt und Land. Ganz dem wohlfahrtsstaatlichen Partizipationsversprechen dieser Jahrzehnte folgend, bezog und bezieht sich dieser Ausgleich – letztlich bis heute – auf alle Lebensbereiche: Arbeit, Bildung, Einkaufen, Erholung, Freizeit, Kultur, Gesundheit, Sozialleistungen, Telekommunikation, Verkehr und Wohnen. Maßstab für die Bestimmung der durch das Leitbild geforderten Gleichwertigkeit war in der

Vergangenheit der gesellschaftlich akzeptierte Standard, wobei Ausgleich in der bis dato gängigen Interpretation stets als eine Angleichung nach „oben“ – also an ein hohes wohlfahrtsstaatliches Niveau – verstanden wurde (BMVBW 2005: 22).

Ab den 1980er Jahren rückte diese auf Ausgleich gerichtete, steuernde Politik jedoch in den Hintergrund. Nach Ölpreisschock, ersten Arbeitslosigkeitswellen und Ermattungserscheinungen des Wohlfahrtsstaates setzten Politik und Wirtschaft nun auf den Markt und nicht mehr auf den Staat („Privat vor Staat“). Wettbewerbsorientierung, neoliberale Wirtschaftspolitik und New Public Management wollten die alte Bundesrepublik wieder flottmachen. Selbstverantwortung als neue Leitmaxime sollte verschuldete Haushaltskassen entlasten, Verwaltungen nach dem Vorbild der Wirtschaft effizienter machen sowie Bürgerinnen und Bürger aktivieren, sich um sich selbst zu kümmern.

Spätestens seit der weltweiten Finanzkrise Ende der 2000er Jahre ist Katerstimmung eingetreten, nicht zuletzt auch deshalb, weil die (sozialen) Kosten der Wiedervereinigung unterschätzt und die Konsequenzen des demografischen Wandels lange ausgeblendet wurden. Zugespielt formuliert: Wettbewerb und Neoliberalismus lebten lange von den sozialstaatlichen Infrastrukturen, die sie eigentlich ablehnten – bis diese Infrastrukturen schließlich veraltet, aufgebraucht oder abgenutzt waren. Überdies folgte die Politik zu lange der Maxime, dass der Markt in seiner Leistungsfähigkeit öffentlichen Interventionen überlegen sei. Der Föderalismus in Deutschland wurde in eine Wettbewerbsordnung umdefiniert. Wo aber der Gedanke des Wettbewerbsföderalismus herrscht, da ist es bis zum Wettbewerb der Regionen, Gemeinden und Bezirke nicht weit, freilich ohne dass jemals Chancengleichheit in diesem territorialen Wettbewerb bestanden hätte. Zugleich wurde in diesem Kontext auch eine ganze Reihe von Sparprogrammen und Entbürokratisierungsinitiativen umgesetzt, die die territorialen Fliehkräfte nur beschleunigt haben und die territoriale Ungleichheit weiter wachsen ließ.

## Verfassungsrechtliche Entwicklungen

Vom Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahr 1949 bis zur Verfassungsreform 1994 verfügte der Bund über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, soweit diese zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erforderlich war. In der Verfassungspraxis wurde dieser Grundsatz dahingehend verstanden, dass dem Bund die Aufgabe zukommen

sollte, einheitliche Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet auch tatsächlich herzustellen. Dies änderte sich mit der Verfassungsreform von 1994: An die Stelle der Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse wurde nun die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Schranke der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Artikel 72 Absatz 2 GG vorgesehen. Da es das Ziel dieser Verfassungsänderung war, die Eigenständigkeit der Länder zu stärken, schränkt das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes ein, indem es den Anwendungsbereich des Gleichwertigkeitspostulats sehr eng und restriktiv fasst: „Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“ (BVerfGE 106, 62 (144); Kahl 2016: 18ff.; Jansen und Hartman 2019) An die Stelle eines wohlfahrtsstaatlich überzogenen Verständnisses gleichwertiger Lebensverhältnisse ist ein absolutes Minimum föderalen Zusammenhalts getreten, das eigentlich erst dann einschlägig ist, wenn die Gesellschaft der Bundesrepublik aufgrund ökonomischer oder demografischer Disparitäten und Spaltungstendenzen auseinanderzufallen droht.

### Sozialräumliche Polarisierung

Auch wenn die mediale Berichterstattung gelegentlich diesen Eindruck vermittelt: Die Bundesrepublik wird nicht auseinanderbrechen. Eine ganze Reihe von Expertisen und Gutachten (BBSR 2011; BBSR 2017; BBSR 2019; Albrech et al. 2015; Fink et al. 2019; Berlin Institut 2019) belegen jedoch: Die Disparitäten und Unähnlichkeiten zwischen und in den verschiedenen Regionen der Bundesrepublik nehmen zu und gewinnen an Schärfe. Was zunächst „nur“ als die Transformationslast ostdeutscher Kommunen infolge von De-Industrialisierung und Abwanderung nach dem Abbau der ostdeutschen Betriebe erschien, hat sich zu einem flächendeckenden Phänomen in ganz Deutschland entwickelt: Großstädtische Agglomerationen wie Hamburg oder Berlin wachsen. Periphere ländliche Räume schrumpfen und altern stark. Strukturdefizite werden durch die demografische Alterung und die Infrastrukturkrise noch weiter zugespitzt. Auf die De-Industrialisierung folgt(e) in vielen ländlichen Regionen Ostdeutschlands die De-Infrastrukturalisierung (Kersten et al. 2012b).

Es wird immer deutlicher, dass in zahlreichen Regionen der Bundesrepublik von einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kaum mehr die Rede sein kann.

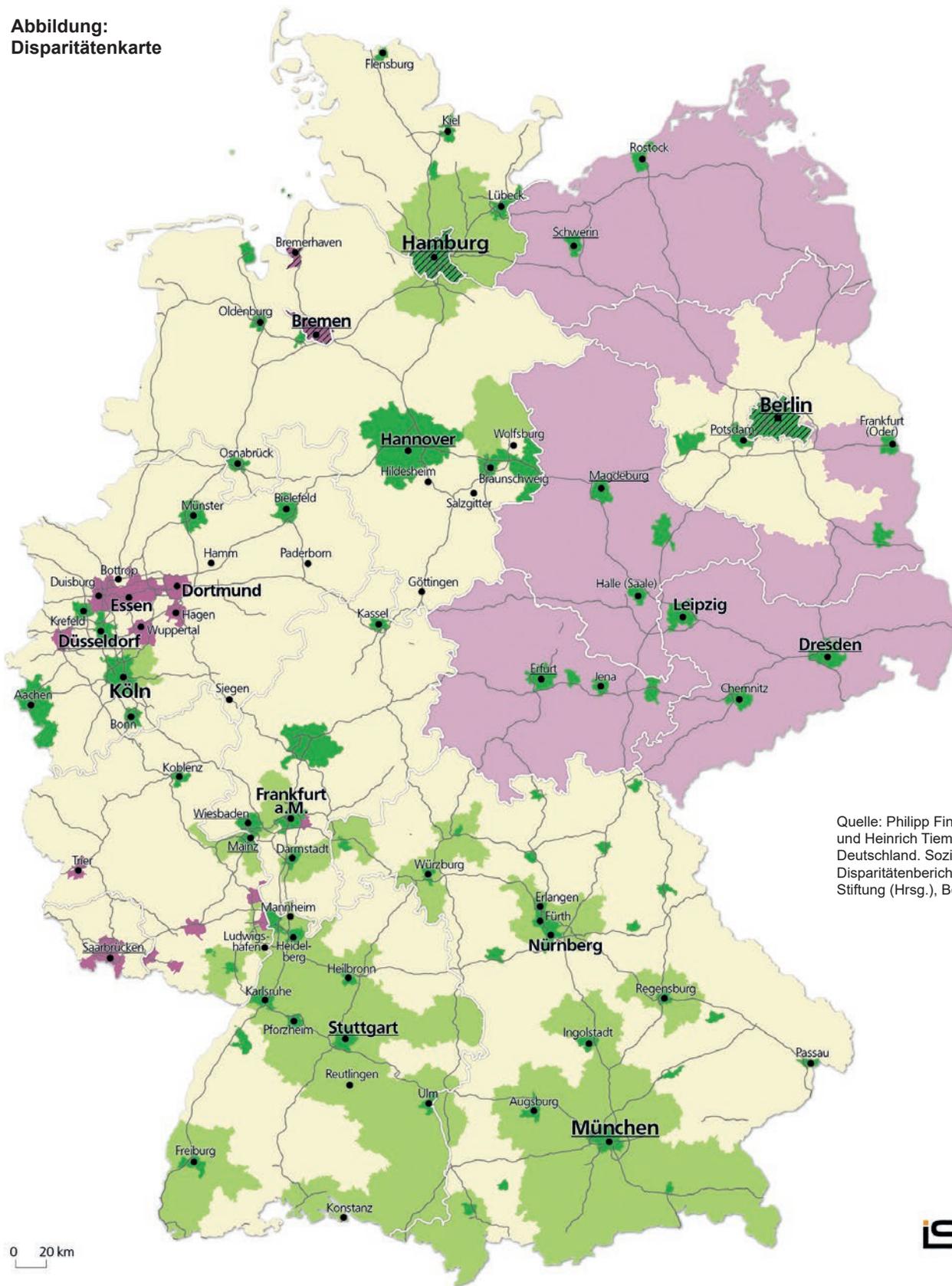
Der Teufel steckt aber wie immer und überall im Detail: Während auf den ersten Blick alles nach den altbekannten Ost-West, Nord-Süd, Stadt-Land-Disparitäten aussieht, weist das Ifo-Institut darauf hin, dass die Ungleichheit zwischen den Regionen – gemessen am durchschnittlich verfügbaren Einkommen der Haushalte – in den vergangenen zwei Jahrzehnten abgenommen habe. Vor allem der Osten Deutschlands hat hier aufgeholt, die Einkommensunterschiede zwischen den westdeutschen Regionen sind hingegen stärker geworden. Dies führt auch dazu, dass die Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land insgesamt rückläufig sind (Fuest und Immel 2019). Unterschiede im verfügbaren Einkommen sind allerdings nur ein Teil der Bedingungen, die das alltägliche Leben der Menschen bestimmen. Weiterhin prägen demografische Größen, Anzahl der Arbeitsplätze und die Verfügbarkeit von wohnortnaher Grundversorgung die Lebensverhältnisse.

### Soziale Desintegrationseffekte

Die Wahlerfolge der AfD haben Volksparteien und Öffentlichkeit aufgeschreckt. Dass Infrastrukturrückbau, Versorgungsengpässe und die Verwahrlosung des öffentlichen Raumes Deklassierungsgefühle verstärken, blieb lange unbeachtet. Erst langsam sickert ein, dass infrastrukturelle Einbußen auch zu einer Erosion lokaler Demokratie beitragen (Kersten et al. 2012a: 572ff.): Die Schließung von Schulen, Verwaltungen, Rathäusern und Polizeidienststellen sowie die Einschränkung des öffentlichen Personennahverkehrs reduzieren den öffentlichen Raum, in dem sich – in Zusammenspiel mit einem lokalen Vereins- und Parteileben – eine pluralistische Öffentlichkeit konstituieren und entfalten kann. Wenn darüber hinaus Arztpraxen nicht fortgeführt, Kirchen aufgegeben und Geschäfte geschlossen werden, verliert eine Gemeinde gleichzeitig Orte mit öffentlichem Publikumsverkehr. Mit den sich aus der Fläche zurückziehenden Ärztinnen und Ärzten, Selbständigen sowie Beamtinnen und Beamten fehlen einer Gemeinde und Region aktive Menschen, von deren Engagement das Kultur-, Vereins- und Parteienleben einer bürgerlichen Öffentlichkeit vielfach lebt.

Das Alarmierende an dieser Zunahme sozialer Verunsicherung in Verbindung mit dem gleichzeitigen

Abbildung:  
Disparitätenkarte



Quelle: Philipp Fink, Martin Hennicke und Heinrich Tiemann: Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn 2019, S. 9.

- dynamische Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr
- starkes (Um-)Land
- Deutschlands solide Mitte
- ländlich geprägte Räume in der dauerhaften Strukturkrise
- städtisch geprägte Regionen im andauernden Strukturwandel
- Stadtstaaten Berlin, Hamburg, Bremen (ohne Daten für kommunale Finanzen)



Verlust pluralistischer Öffentlichkeit und der Erosion demokratischer Staatlichkeit ist jedoch, dass dadurch ein soziales und politisches Vakuum entstehen kann. Dann besteht die Gefahr, dass die sozialpolitische „Leere“, die der Kollaps von Öffentlichkeit und der Rückzug von Staatlichkeit hinterlassen, von autoritären und oft extremistischen Kräften ausgefüllt wird, die nun ihrerseits gesellschaftliche Ordnungsfunktionen übernehmen.

### Zentrale Orte und Soziale Orte

In der Debatte um die Bewältigung der Infrastrukturkrise und der wachsenden sozialräumlichen Polarisierung werden vor allem Fragen nach (der Absenkung des) Ausstattungsniveaus, Erreichbarkeit und (neuen) Angebotsformen diskutiert.

Das althergebrachte Instrument der Industriegesellschaft zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist das Zentrale-Orte-Konzept (Blotevogel 2005: 1307ff.; Christaller 1968: 21ff.; zur Bedeutung und Entwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts im Nationalsozialismus Aly und Heim 2013: 145ff., 171; Kegler 2015: passim, insb. S. 167 ff., 205 ff., 227 ff.). Es verfolgt einen hierarchischen Ansatz, der von oben nach unten und von innen nach außen denkt, um territoriale Ungleichheit zu vermeiden und so den sozialen Zusammenhalt zu sichern. Die lokalen Unterschiede der Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Güter sollen durch die Ausdifferenzierung einer dreistufigen Raum- und Siedlungsstruktur überbrückt werden, die zwischen Grund-, Mittel- und Oberzentren unterscheidet (Blotevogel 2005: 1307ff.; Langhagen-Rohrbach 2005: 44f.): Grundzentren stellen dabei den täglichen Lebensbedarf im Hinblick auf Lebensmittel, Grundschule und ärztliche Versorgung sicher. Mittelzentren bieten ausgeweitete Einkaufsmöglichkeiten, weiterführende Schulen und Krankenhäuser. Oberzentren offerieren umfassende Konsummöglichkeiten, Hochschulen und spezialisierte Gesundheitsversorgung. Doch die Entwicklung regionaler Disparitäten hat vielerorts auch diese Versuche, regionale Krisen der Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Güter mittels eines flexibilisierten Zentrale-Orte-Konzepts zu bewältigen, längst überholt. Nicht nur die Infrastrukturen im ländlichen Raum, sondern auch die Leistungsfähigkeit zahlreicher Kleinstädte stehen vielerorts in Frage. Das Zentrale-Orte-Konzept hat sich dennoch nicht erledigt, zumal es aufgrund infrastruktureller Pfadabhängigkeiten die sozialräumliche Struktur der Bundesrepublik nach wie vor in starkem Maße prägt. Doch es bedarf der Ergänzung durch ein Soziale-Orte-Konzept, das in Stadt und Land die Frage beantwortet, wo sich

Gesellschaft begegnet, wenn die kommunalen und regionalen Lebensverhältnisse zunehmend disparater und unähnlicher werden (hierzu und zum Folgenden Kersten et al. 2017). Daher braucht es Soziale Orte der Begegnung und Kommunikation, an denen Menschen zusammenkommen und ihr Umfeld gestalten. Lokale Demokratie lebt von Öffentlichkeit und soziale Orte sind ein Ansatzpunkt, der diese demokratischen Prozesse am Leben hält bzw. vitalisiert. Soziale Orte können dabei weitaus mehr sein als Gastwirtschaft, Vereinsheim und Café.

Das Soziale-Orte-Konzept reagiert auf die Tatsache, dass unsere Gesellschaft in manchen Großstädten und ländlichen Räumen bereits so weit auseinandergedriftet ist, dass wir den sozialen Zusammenhalt aktiv wiederherstellen müssen.

Soziale Orte entstehen – so die Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt „Das Soziale-Orte-Konzept“<sup>2</sup> – nicht von selbst. Sie müssen in der Verantwortungsteilung von Bürgerinnen und Bürgern, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, Gemeinden, Ländern und Bund demokratisch gestaltet werden. Die Grundvoraussetzung für die Entfaltung des Soziale-Orte-Konzepts ist die staatliche Gewährleistung von Infrastrukturen und öffentlichen Gütern. Soziale Orte entwickeln sich nicht gegen oder ohne öffentliche Strukturen, sondern mit ihnen. Für die Initiierung und Stabilisierung Sozialer Orte sind engagierte und innovationsfähige Akteurinnen und Akteure erforderlich. Mit dem persönlichen Engagement steigen und fallen aber auch die Chancen von Sozialen Orten in einem Stadtteil oder in einer Gemeinde. Aber auch hier kann und muss der Staat unterstützend tätig werden, denn Engagement ist immer eine Frage der Gegenseitigkeit: Bürgerliches Engagement entfaltet sich dort, wo sich auch der Staat und die Zivilgesellschaft engagieren. Insofern ist die finanzielle Förderung des Ehrenamts wichtig, aber keineswegs der allein entscheidende Faktor. Soziale Orte sind nicht Projekt, sondern Prozess. Sicherlich gibt es Schnittmengen zwischen sozialem Projekt- und Prozessmanagement. Doch Soziale Orte leben nicht von isolierten, sondern vernetzten Projekten, sodass ein Wandel der Förderpolitik weg von der Projekt- hin zur Prozessförderung überfällig ist. Schließlich benötigen Soziale Orte überregionale Aufmerksamkeit, Vernetzung und Anerkennung. Es muss Sozialen Orten darauf ankommen, soziale, ökonomische, kulturelle und politische Anknüpfungspunkte auch jenseits ihrer Grenzen zu finden und zu leben, um mit dem so entstehenden Zusammenhalt ebenfalls die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu fördern.

<sup>2</sup> Das BMBF-geförderte Projekt „Das Soziale-Orte-Konzept. Neue Infrastrukturen für gesellschaftlichen Zusammenhalt“ (2017–2020) unter der Leitung von Claudia Neu und Berthold Vogel.

## Resümee: Politik des Zusammenhalts ist notwendig

Die Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsgrundsatzes darf nicht in der Diskussion um Mindestausstattung, Sockelversorgung, Erreichbarkeiten, Bürgerbusse und Dorfläden stecken bleiben. Vielmehr geht es darum, das soziale Integrations- und Kohäsionsversprechen, das diesen Leitgedanken prägt, wieder neu zu beleben. Deshalb ist es auch gut, dass beispielsweise der Freistaat Bayern einen verfassungsrechtlichen Neuanfang gewagt und das Gleichwertigkeitspostulat als eine Staatszielbestimmung ausgestaltet hat. Der Freistaat – so heißt es in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung – „fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land.“ Sowohl Gesetzgeber, Regierung und Verwaltung als auch Gerichtsbarkeit haben somit die Aufgabe, gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern durch Gesetze, Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen zu fördern. Damit dieser sozialräumliche Verfassungsauftrag nicht verpufft, sondern das sozialpolitische Integrationsversprechen erneuern kann, müssen sich Legislative, Exekutive und Judi-

kative von der minimalistischen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lösen, um in einer eigenständigen Auslegung und Anwendung des Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung den sozialräumlichen Zusammenhalt zu fördern. Wenn dies gelingt, kann diese Regelung eine föderale Vorbildwirkung entwickeln, nicht nur für die übrigen Länder, sondern vor allem auch für den Bund. Die integrationspolitische Befreiung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aus einer Philosophie des „Minimums“ ermöglicht eine neue Politik des Zusammenhalts, welche die soziale, wirtschaftliche und territoriale Kohäsion von Gemeinden, Regionen, Ländern und damit insgesamt auch der Bundesrepublik stärkt (Kersten et al. 2019). Ein zentraler Baustein dieser Politik des Zusammenhalts ist das Soziale-Orte-Konzept. Notwendig ist eine Politik, die anerkennt, dass es starke demokratische Institutionen braucht, die flächendeckend den Bürgerinnen und Bürgern Vorsorge und Teilhabe ermöglichen, die ihnen Raum geben, eigene Ideen vor Ort zu entwickeln, und die öffentlichen Infrastrukturen positiv erfahrbar machen. Denn der liberale, soziale und demokratische Verfassungsstaat lebt von Voraussetzungen, die er selbst schaffen muss. ■

Die Literaturangaben finden Sie unter: [www.asg-goe.de/pdf/LR0320-Literatur-Kersten-Neu-Vogel.pdf](http://www.asg-goe.de/pdf/LR0320-Literatur-Kersten-Neu-Vogel.pdf)

### „Was verbinden Sie mit Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?“

„Für mich ist wichtig:

- Gleichwertigkeit heißt eine Mindestausstattung mit Infrastruktur, vor allem der Daseinsvorsorge. Wird ein gewisses Mindestmaß unterschritten, gibt es einen Teufelskreis von weiteren Verlusten. Neben dem Verlust der harten Standortfaktoren wie Bankfilialen oder Schulen, gehen dann auch die Führungskräfte, Engagierten und Multiplikator\*innen – deshalb gilt es: Wehret den Anfängen oder schaut als Verantwortliche vor Ort rechtzeitig, genau und ehrlich hin.
- Bedürfnisse und Werte ändern sich entlang der Biografie von Menschen. Deshalb darf Gleichwertigkeit für verschiedene Menschen gleichzeitig etwas ganz Verschiedenes bedeuten.
- Menschen sind auf Beziehungen und Kommunikation hin angelegt. Deshalb bleibt es in Stadt und Land eine Aufgabe, dafür Räume zu schaffen.
- Entscheidende Zukunftsaufgaben für Gleichwertigkeit sind daher der konsequente Ausbau der digitalen Infrastruktur und einer klimafreundlichen Mobilität.
- Denn: Vielfalt und Wahlmöglichkeiten erfreuen Menschen!“

Rolf Brauch

Evangelische Landeskirche in Baden, Dienst auf dem Lande, und ASG-Kuratoriumsmitglied



Foto: privat

## Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – wissenschaftliche Verständnisse und Zugänge

Dr. Annett Steinführer, Dr. Christian Hundt, Dr. Patrick Küpper, Dr. Anne Margarian, Dr. Peter Mehl

**In den Sozial-, Planungs- und Wirtschaftswissenschaften der Bundesrepublik lässt sich seit den 1970er Jahren ein zyklisches Interesse an der Frage gleichwertiger Lebensverhältnisse feststellen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zeichnet der Beitrag jüngere Diskurslinien unterschiedlicher Disziplinen auf. Eine eindeutige oder gar einheitliche Definition bleibt die Forschung schuldig, denn „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ist ein politisches Leitbild und damit eine normative und weithin unbestimmte Formel. Gerade diese Unbestimmtheit aber ist es, die im Zuge beschleunigten gesellschaftlichen Wandels immer wieder Debatten über den genauen Bedeutungsgehalt hervorruft und neue Forschungen anstößt.<sup>1</sup>**

### Die Gleichwertigkeits-Formel im Zeitverlauf

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilräumen der Bundesrepublik ist ein grundlegendes Ziel der Raumordnungs-, Finanz- und Sozialpolitik des Bundes. Bereits die ersten Bemühungen um einen Abbau des, wie es damals hieß, Stadt-Land-„Gefälles“ in den 1950er und 1960er Jahren waren von einem impliziten Bezug auf Gleichwertigkeit als Orientierungsrahmen gekennzeichnet (Strubelt 2004: 251). Im fünften Raumordnungsbericht 1972 wurde das Ziel einer „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilen des Bundesgebietes“ (BReg 1972: 12) explizit formuliert, denn dieses sei trotz Infrastrukturmaßnahmen und der Förderpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben noch nicht erreicht worden. Im Bundesraumordnungsprogramm von 1975 gibt es eine der wenigen genaueren bundespolitischen Erläuterungen: „Gleichwertige Lebens-

bedingungen [...] sind gegeben, wenn für die Bürger in allen Teilräumen des Bundesgebiets ein quantitativ und qualitativ angemessenes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung zur Verfügung steht und eine menschenwürdige Umwelt vorhanden ist“ (BReg 1975: 6).

In den 1970er Jahren findet sich in raumordnungspolitischen Dokumenten auf Bundesebene mehrfach die Formulierung, dass gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen die Grundlage für das gesellschaftspolitische Ziel der Verbesserung der Lebensqualität seien. Strubelt (2004: 251ff.) betont in diesem Zusammenhang auch die Abkehr von biologistisch-organischen Analogien (z. B. „ungesunde“ Arbeits- und Lebensbedingungen) hin zu einer Betonung individueller Chancengleichheit. Für die 1980er Jahre, in denen der damaligen Bundesrepublik ein problematisches Süd-Nord-Gefälle attestiert wurde (Friedrichs et al. 1986), konstatiert der gleiche Autor eine „vorsichtig[e] Relativierung“ des Leitbilds hin zur Akzeptanz regionaler Unterschiede und einer Betonung regional spezifischer Potenziale (Strubelt 2004: 263) sowie eine stärkere Orientierung auf ökologische Fragen.

Mit der Wiedervereinigung 1990 änderte sich das sozialräumliche und wirtschaftliche Gefüge der Bundesrepublik grundlegend. Dreh- und Angelpunkt der raumordnungspolitischen Debatte wurde das ökonomische und vor allem in technischer Hinsicht auch infrastrukturelle West-Ost-Gefälle. Gleich mehrere Raumordnungsberichte befassten sich in dieser Zeit mit dem Auseinanderklaffen von politischem Gleichwertigkeitsanspruch und regionalen Realitäten. Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen 1992, verabschiedet durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), formulierte eine Negativdefinition von Gleichwertigkeit: Diese sei „nicht misszuverstehen als: pauschale Gleichartigkeit, Anspruch auf gleiche, undifferenzierte Förderung und auf Nivellierung, pauschale Verpflichtung des Staates zum Ausgleich“ (BMRBS 1993: 21). Dies verband sich mit der Deutung, dass Gleichwertigkeit „kein absoluter Maßstab“, sondern eine „situationsabhängige, dynamische Zielrichtung“ (ebd.) sei. Zugleich wurde Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse damit als eine eher lang- denn kurzfristig abzuschließende Gestaltungsaufgabe definiert (so Strubelt 2004: 273). In den Folgejahren verschob sich der raumordnungspolitische Diskurs auf Bundesebene stärker in Richtung Nach-

Dr. Annett Steinführer  
Dr. Christian Hundt  
Dr. Patrick Küpper  
Dr. Anne Margarian  
Dr. Peter Mehl

Thünen-Institut für Ländliche Räume  
annett.steinfuehrer@thuenen.de

<sup>1</sup> Der Beitrag ist die gekürzte Fassung eines in Vorbereitung befindlichen Thünen Working Paper ([www.thuenen.de/de/infoteh/publikationen/thuenen-working-paper/](http://www.thuenen.de/de/infoteh/publikationen/thuenen-working-paper/)).

haltigkeit und europäische Integration. In der jüngsten Vergangenheit, konkret mit dem Bericht der Bundesregierung „Unser Plan für Deutschland“ (BMI 2019), traten Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts und mit ihnen Infrastrukturen und Daseinsvorsorge als Garanten guter Lebensperspektiven und von Teilhabechancen in den Vordergrund.

Bei aller Knappheit und notwendigen Selektivität dieses historischen Abrisses: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse war bundespolitisch nie mit einer eindeutigen Definition oder klaren Operationalisierung der zu erreichenden Ziele verbunden. Vielmehr wurde die Formel abhängig von der gesamtgesellschaftlichen Situation sowie politischen Rahmenbedingungen im Spannungsfeld von wirtschaftlicher Entwicklung und staatlichem Ausgleich immer wieder neu interpretiert und unterschiedlich ausgelegt.

Im Folgenden werden ohne Anspruch auf Vollständigkeit Diskussionen vor allem jüngerer rechts-, planungs- und sozialwissenschaftlicher sowie regionalökonomischer Arbeiten nachgezeichnet, die sich implizit oder explizit Fragen der Gleichwertigkeit widmen.

### Rechtswissenschaftliche Perspektiven

Rechtswissenschaft und Rechtsprechung haben sich intensiv mit dem Begriff Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auseinandergesetzt. Die intensivsten Bemühungen um eine Bestimmung des Bedeutungsgehalts finden sich bei Brandt (2006), der die einzelnen Worte und die rechtssystematischen Verknüpfungen ausgiebig erörtert. Ganz überwiegend geht es bei der juristischen

Debatte aber weniger darum, exakt zu bestimmen, was unter dem Begriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ zu verstehen sei. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Frage, ob es ein Staatsziel oder gar einen Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch auf Bundesebene gibt, entsprechend den Bestimmungen in den Landesverfassungen von Baden-Württemberg, Bayern und Brandenburg. Im Grundgesetz (GG) wird der Terminus „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ explizit lediglich in Art. 72 verwendet, in Art. 91a (Gemeinschaftsaufgaben) findet sich der Begriff „Verbesserung der Lebensverhältnisse“, und in Artikel 106 wird die Formulierung „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ verwendet, die bis zur Verfassungsänderung von 1994 auch in Art. 72 galt.

Zur oben aufgeworfenen Frage, ob es ein Staatsziel oder gar einen Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf Bundesebene gibt, vertreten Rechtsprechung und Rechtswissenschaft ganz überwiegend die Auffassung der Bundesregierung: „Die in Artikel 72 Absatz 2 GG erwähnte Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ist eines von mehreren Tatbestandsmerkmalen für die Zulässigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung in den dort im Einzelnen genannten Rechtsgebieten. Diese Norm beinhaltet insofern eine Kompetenzzuschranke für den Bundesgesetzgeber, nicht aber eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Inanspruchnahme dieser Befugnis im Sinne einer Staatszielbestimmung oder eines Verfassungsauftrags“ (Deutscher Bundestag 2015, Antwort auf Frage 3). Auch das Bundesverfassungsgericht hat dies mehrfach bestätigt, zuletzt 2015 in



Die unterschiedliche Lichtintensität bei Nacht veranschaulicht die Siedlungsstruktur und die räumlich ungleiche Verteilung (nicht nur) ökonomischer Aktivitäten in Deutschland.

seinem Urteil, mit dem es eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Betreuungsgeld verneinte (BVerfG 2015).

Diese Einordnung von Art. 72 GG als Kompetenzzuschranke verdamme den Bund aber „nicht zur Tatenlosigkeit“, ihm stehe insbesondere der „komplette Bereich der Raumordnung“ zur Verfügung (Brandt 2006: 1, 34). Im Unterschied zum Grundgesetz wird der Rechtsbegriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Raumordnungsgesetz des Bundes auch sehr viel ausführlicher inhaltlich bestimmt (§§ 1 und 2). Brandt zufolge ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse weniger eine Frage des „verfassungsrechtlichen Dürfens“, als vielmehr eine des „politischen Wollens“. Auch Kahl (2016: 64) bezeichnet den Grundsatz „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ als „ein poli-



Das Dorfgemeinschaftshaus in NeuhoF (heute Ortsteil von Bad Sachsa) wurde 1966 eröffnet. Niedersachsen war mit Hessen und Bayern ein Vorreiter bei der „sozialen Aufrüstung“ des Dorfes, wie die Ausstattung ländlicher Räume mit moderner Infrastruktur in den Nachkriegsjahrzehnten auch genannt wurde. Dorfgemeinschaftshäuser als multifunktionale Einrichtungen sollten dem Abbau des in dieser Zeit als gravierend empfundenen Stadt-Land-„Gefälles“ dienen.

tisches Postulat und eine (unter mehreren) föderalen Leitlinien im Sinne eines bestimmten, nämlich unitarisch-solidarischen Bundesstaatsverständnisses [...], das mit anderen gegenläufigen Leitideen (z. B. Wettbewerbsföderalismus) konkurriert.“

### Planungswissenschaftliche Perspektiven

Den Planungswissenschaften (und der von diesen nicht immer unterscheidbaren Raumplanung) gilt Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als eines der wichtigsten Leitbilder der Raumentwicklung und Raumordnungspolitik. Prägnant resümiert Aring (2010: 766): „Die gleichwertigen Lebensverhältnisse kann man als räumliche Ausprägung des Sozialstaats in Deutschland interpretieren.“

Seit den 2000er Jahren wird regelmäßig eine „Neuinterpretation“ des Gleichwertigkeitsziels gefordert, um gesellschaftlichem Wandel Rechnung zu tragen (z. B. Hahne

2005; Brake 2007; Stielike 2010). Eine Neuinterpretation setzt, so sollte man meinen, ein explizites Verständnis gleichwertiger Lebensverhältnisse voraus, das über die erwähnte räumliche Dimension des Sozialstaats hinausgeht. Doch auch Planungswissenschaften und Raumplanung bleiben eine Definition schuldig. Als kleinster gemeinsamer Nenner lässt sich die öffentliche Daseinsvorsorge als Voraussetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse identifizieren. Auch im planungswissenschaftlichen Kontext wird per Negativdefinition einer „Fehlinterpretation“ widersprochen, „die Gleichwertigkeit mit Gleichheit und Nivellierung verwechselt, denn Gleichwertigkeit und Verschiedenheit (Diversität) sind keine Gegensätze“ (ARL 2006: 1). Zugleich könne „niemand genau sagen, wie viel räumliche Ungleichheit die Idee der Gleichwertigkeit trägt“ (Aring 2010: 766).

Die Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL, heute Akademie für Raumentwicklung

in der Leibniz-Gemeinschaft) – ein wichtiges Netzwerk von Raumwissenschaftler\*innen und Planungspraktiker\*innen – befasste sich seit 2006 in drei Arbeitskreisen dezidiert mit dem Thema Gleichwertigkeit. Der erste Arbeitskreis benannte Erwerbsmöglichkeiten und den Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge als zentrale Dimensionen. Vor dem Hintergrund der damaligen Raumentwicklungsmuster bestand die „Neuinterpretation“ des Gleichwertigkeitsziels in einer Betonung der Chancengleichheit bei der Teilhabe an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen, der Konzentration von Infrastruktureinrichtungen, der Akzeptanz einer Vielfalt räumlicher Entwicklungsmuster und des Standortwettbewerbs sowie der Gestaltung von Schrumpfungprozessen. Der Arbeitskreis vertrat „weder ein[en] nivellierende[n] Gleichheits- und Umverteilungsanspruch einerseits noch eine Verabsolutierung des Wettbewerbsprinzips ohne jede politische Rahmensetzung andererseits“ (ARL 2006: 8). Zehn Jahre später zeichnete ein weiterer Arbeitskreis Konturen eines veränderten Verständnisses von Gleichwertigkeit mit Schwerpunkt auf dem Thema Daseinsvorsorge (ARL 2016). Ausgangspunkt war die Ausstattungsfixiertheit des Gleichwertigkeitsdiskurses. Der Arbeitskreis sprach sich für eine flächendeckende Mindestversorgung aus, doch seien zentrale Fragen der Gewährleistung von Daseinsvorsorge nur normativ und dann in einem gesellschaftlichen Diskurs zu klären. Dieser würde einen Beitrag zu einer Konkretisierung des Gleichwertigkeitsziels leisten. Die Neuinterpretation bestand zum einen in der Vernachlässigung objektiver Ausstattungsmerkmale zugunsten der Wirkungen vorhandener bzw. fehlender Daseinsvorsorge (Outcome- statt Input-Orientierung)

– also z. B. regionales Bildungsniveau anstelle Zahl der Schulen je 1 000 Einwohner\*innen –, zum anderen durch den expliziten Bezug auf Chancen- und Verfahrensgerechtigkeit. Ein weiterer Arbeitskreis betonte erst jüngst räumlichen Ausgleich, Wachstumsimpulse und Mindeststandards der Daseinsvorsorge sowie die übergreifende Bedeutung der Raumordnung (etwa durch Umsetzung des Zentrale-Orte-Systems; ARL 2020).

Raumplaner\*innen und Planungswissenschaftler\*innen haben nicht nur in der jüngeren Vergangenheit wesentliche Beiträge dafür geleistet, dass der öffentliche Gleichwertigkeitsdiskurs wiederbelebt bzw. am Leben erhalten wurde. Bei allen Zweifeln am empirischen Erfolg der Gleichwertigkeitsbemühungen halten sie das Leitbild selbst überwiegend für so grundlegend, dass es beibehalten und im Sinne der Chancengleichheit bzw. -gerechtigkeit bei gleichzeitiger Zulassung regionaler Unterschiede uminterpretiert werden sollte.

### Sozialwissenschaftliche Perspektiven

Bereits in die 1970er Jahre fällt ein wesentlicher konzeptioneller und methodischer Beitrag zur Bestimmung des im Gleichwertigkeitsdiskurs vergleichsweise wenig beachteten Begriffs der Lebensverhältnisse unter dem Label „Lebensqualität“ (Zapf 1972). In konzeptioneller Hinsicht erweiterte die soziologische Lebensqualitätsforschung das vorherrschende Verständnis um subjektive Deutungen und Bewertungen äußerer Lebensbedingungen. Ihre methodische Innovation bestand in der Initiierung einer bis heute immer weiter verfeinerten, räumlich jedoch wenig sensiblen, Sozialindikatorenforschung. Deren Absicht war von Anbeginn eine Konzeptu-

alisierung und Operationalisierung von Lebensqualität und Wohlfahrt „jenseits des Bruttosozialprodukts“ (u. a. Noll 2002). Lebensqualität wird als Zusammenhang von objektiven Lebensbedingungen und subjektivem Wohlbefinden verstanden, wobei sozial wie individuell unterschiedliche Anspruchsniveaus zu berücksichtigen sind. Das bedeutet, dass für eine Person „durchaus gute Lebensbedingungen mit einer als schlecht wahrgenommenen Lebensqualität zusammengehen können (Unzufriedenheitsdilemma) und schlechte Lebensbedingungen mit positiven Bewertungen (Zufriedenheitsparadox)“ (Zapf 1984: 25). Lebensqualität gilt als multidimensionales Wohlfahrtskonzept und wird von Lebensstandard unterschieden (Noll 2000).

In der allgemeinen Soziologie finden sich explizite Bezüge auf die Formel „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und ihre Prüfung mit einem soziologischen Instrumentarium ausgesprochen selten. Dies dürfte außer an einer anhaltenden Raumbindheit der Soziologie an der Normativität des Leitbilds und der prinzipiellen Skepsis (nicht nur) von Sozialwissenschaftler\*innen gegenüber einer Identität von politischem Anspruch und empirischer Realität liegen. Eine Ausnahme bildet ein Aufsatz von Eva Barlösius (2006). Sie konstatiert zunächst für die öffentliche Debatte der frühen 2000er Jahre die weitverbreitete Gleichsetzung von Gleichwertigkeit mit „Gleichheit“ bzw. „Gleichförmigkeit“ und die offene Frage, „was an die Stelle von Gleichwertigkeit als Gleichheit“ treten könnte (ebd.: 17). Ähnlich wie der ARL-Arbeitskreis (2006) bezieht sich Barlösius dann auf das Postulat sozialer Gerechtigkeit als Grundlage von Gleichwertigkeitsvorstellungen und schlussfolgert, dass die Debatte um

gleichwertige Lebensverhältnisse auch die Anerkennung von Differenz beinhalten sollte.

Ein Gerechtigkeitsmaß welcher Ausprägung auch immer wird stets Fragen subjektiver Bewertungen regionaler Disparitäten zu berücksichtigen haben. In diesem Zusammenhang ist auffällig, dass es gleichermaßen an konzeptionellen wie empirischen Arbeiten fehlt, die einen expliziten Bezug zum Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen herstellen und die darauf bezogenen Wahrnehmungen der Bevölkerung empirisch basierend untersuchen würden. Zwischen der raumwissenschaftlichen Gleichwertigkeitsdebatte und der oben erwähnten Sozialindikatorenforschung gibt es nahezu keine Querverbindungen. Nur selten werden die großen sozialwissenschaftlichen Bevölkerungsbefragungen auf Wahrnehmungen und Bewertungen räumlicher Gerechtigkeit hin ausgewertet (vgl. aber Kawka und Sturm 2006). Das hängt auch mit den Grenzen der in diesen Befragungen verwendeten Items (Fragen) zusammen. Deshalb beschränken sich raumsoziologische und regionalgeografische Arbeiten häufig auf Fallstudien und arbeiten mit qualitativ-explorativen Zugängen (z. B. Steinführer und Küpper 2013; Simmank und Vogel 2020).

### Regionalökonomische Perspektiven

Aus Perspektive der Wohlfahrtsökonomik, die sich mit der ökonomischen Definition und Messung sozialer Wohlfahrt befasst, lassen sich Lebensverhältnisse nicht objektiv vergleichen. Sie hätten demnach vielmehr dann als gleichwertig zu gelten, wenn Menschen unter ihnen ähnliche (subjektive) Nutzenniveaus realisieren können. Vereinfachend wird in vielen öko-

nomischen Studien, meist nur implizit, die Annahme getroffen, dass sich bei funktionierenden Märkten mithilfe eines ausreichenden Einkommens prinzipiell alle Bedürfnisse befriedigen lassen. Somit würden dann unter weiteren, allerdings voraussetzungsvollen Annahmen nicht nur die individuellen, sondern auch der gesamtgesellschaftliche Nutzen maximiert. Als Einkommensindikator dient üblicherweise das Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder das BIP pro Kopf. An der Konzentration auf diese Indikatoren werden neben der Außerachtlassung des subjektiven Wohlbefindens vor allem die Untererfassung nicht-marktmäßiger Aktivitäten, die Einbeziehung ökonomischer Negativereignisse sowie die Vernachlässigung von Verteilungsaspekten (Stiglitz et al. 2009) kritisiert. Zu den unbestreitbaren Vorzügen des Indikators zählt, dass sich das BIP einer klar definierten, auf eindeutigen Kriterien gründenden Messmethodik zur Erfassung monetär quantifizierter Komponenten bedient.

Auch die als Alternativen zum BIP diskutierten Indikatorenbündel (wie z. B. Human Development Index, Happy Planet Index, Nationaler Wohlfahrtsindex) stehen in der Kritik, weil die Verdichtung mehrerer Einzelindikatoren zu einem Gesamtindikator Gewichtungen voraussetzt, für die es keine objektiven Grundlagen gibt (Kroker et al. 2011). Ein zweiter Kritikpunkt zielt darauf ab, dass die alternativen Indizes die Produktionssphäre und damit die Bedeutung wettbewerbsfähiger Produktionskapazitäten vernachlässigen (ebd.). Die 2010 vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ spricht sich aufgrund der damit verbundenen Probleme gegen einen hochaggregierten Gesamtindikator

aus und empfiehlt stattdessen die Verwendung sog. W3-Indikatoren, die ihrerseits zehn Leitindikatoren in drei Wohlstandsdimensionen (Materieller Wohlstand, Soziales und Teilhabe sowie Ökologie) umfassen (Deutscher Bundestag 2013). Aus Sicht der Enquete-Kommission bleibt das BIP zur Messung des materiellen Wohlstands unverzichtbar.

In der Regionalökonomie werden Aspekte der Gleichwertigkeit oft im Zusammenhang mit dem Trade-off zwischen der Realisierung möglichst ausgeglichener Einkommensniveaus (Gleichheitsziel) und der Maximierung der Produktivität oder Effizienz von Volkswirtschaften (Wachstumsziel) diskutiert. Dieser Trade-off besteht aus Sicht der neoklassischen Ökonomie, weil staatliche Umverteilungen als marktverzerrende Eingriffe verhindern, dass Ressourcen ihrer produktivsten Verwendung zugeführt werden. Auch eine regionale Umverteilung vor dem Hintergrund des Ziels der Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist angesichts dieses Trade-offs kritisch zu hinterfragen, denn regionale Verteilungsunterschiede können mit positiven Wirkungen für die wirtschaftliche Entwicklung einhergehen, wenn sie z. B. das Resultat von Ballungsvorteilen sind (z. B. Pflüger und Südekum 2005 oder Rosenfeld 2018). Eingriffe in die regionale Verteilung von Arbeit und Kapital könnten dann gesamtwirtschaftlich zu Wachstumseinbußen und Einkommensverlusten führen.

Aus regionalökonomischer Perspektive ist festzuhalten, dass das Erreichen eines hohen Einkommensniveaus eine Voraussetzung für flächendeckend gute Lebensverhältnisse ist. Ein ausreichendes Einkommensniveau erfordert ein Mindestmaß an leistungsfähigen

Produktionsstrukturen in allen Landesteilen, deren Kapazitäten wiederum annäherungsweise durch das BIP in seiner Berechnung von der Entstehungsseite her abgebildet werden. Es bleibt Aufgabe der Politik, über die Gewichtung der unterschiedlichen Dimensionen der Wohlfahrt sowie des Verteilungs- gegenüber dem Produktivitäts- bzw. Wachstumsziel zu entscheiden. Aus dieser Gewichtung ergibt sich dann, wie viele Ressourcen in die Verbesserung der regionalen Lebensverhältnisse investiert werden und in welchen der genannten Bereiche das jeweils prioritär erfolgt, um die Menschen überall dazu zu befähigen, ähnliche Wohlfahrtsniveaus zu realisieren.

### **Lässt sich Gleichwertigkeit wissenschaftlich bestimmen? Ein Fazit und neue Fragen**

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist eine feste und wiederkehrende Formel der politischen Debatte der Bundesrepublik. In ihrer Normativität und Unbestimmtheit entzieht sie sich einer eindeutigen wie einheitlichen Definition. Die hier nur ansatzweise darstellbare jüngere Diskussion in den Rechts-, Planungs- und Sozialwissenschaften sowie in der Regionalökonomie bietet statt präziser Definitionen zahlreiche unterschiedliche Interpretations- und Operationalisierungsversuche an. „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ist und bleibt ein politisches Leitbild – und es ist gerade diese Unbestimmtheit, die im Zuge des sozialen und ökonomischen Wandels der vergangenen Jahrzehnte immer wieder gesellschaftliche Debatten über dessen genauen Bedeutungsgehalt hervorgerufen und neue Forschungen angestoßen hat.

Nun wird sich Wissenschaft immer wieder mit der Frage kon-

frontiert sehen, was Gleichwertigkeit denn sei und wie man sie messen kann. Wir empfehlen, in Diskussionen über die Bedeutungsgehalte der Formel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bzw. über die konkreten empirischen Ausprägungen folgende Fragen zu berücksichtigen:

- Auf welcher räumlichen Ebene soll über Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gesprochen werden (z. B.: Länder oder Kreise? Großstädte im Vergleich zu ländlichen Räumen? Ostdeutsche vs. westdeutsche Bundesländer)?
- Welche Lebensbereiche werden zu Lebensverhältnissen hinzugerechnet bzw. was gehört nicht dazu?
- Mit welchen Indikatoren lassen sich die vorab bestimmten Lebensbereiche am besten abbilden? Welche Daten sind für welche Gebietseinheiten verfügbar? Was spricht für, was gegen die Gewichtung einzelner Indikatoren? Welche inhaltlich relevanten Indikatoren können nicht mit adäquaten Daten untersetzt werden und welche Konsequenzen hat das für die empirische Ermittlung von Gleichwertigkeit?
- Welche Rolle wird den Erwartungen, Deutungen, Ressourcen und Handlungsspielräumen der Bevölkerung in den von „ungleichwertigen“ bzw. „unterdurchschnittlichen“ Lebensverhältnissen geprägten Regionen zugemessen? Werden negative Ausprägungen in einem Lebensbereich durch positive Ausprägungen in einem anderen Lebensbereich kompensiert?
- Welche methodischen Alternativen gibt es bei der Bestimmung (un-)gleichwertiger Lebensverhältnisse zum arithmetischen Mittel oder zum Median auf Bundesebene? Ab welcher Ausprägung ist es aus politischer Perspektive gerechtfertigt, von gleichwertigen bzw. ungleichwertigen Lebensverhältnissen zu sprechen? Wie wird dies begründet? ■

Die Literaturangaben finden Sie unter: [www.asg-goe.de/pdf/Literatur-Steinführer-Hundt-Küpper-Margarian-Mehl.pdf](http://www.asg-goe.de/pdf/Literatur-Steinführer-Hundt-Küpper-Margarian-Mehl.pdf)

*„Was verbinden Sie mit Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?“*

*„Ob Lebensverhältnisse noch gleichwertig oder schon ungleichwertig sind, ist eine politische Frage. Die Operationalisierung und Messung von Lebensverhältnissen durch die Wissenschaft verbessert aber zweifellos die Entscheidungsgrundlage, sofern sie systematisch, sorgfältig und nachvollziehbar erfolgt.*

*Monitoringsysteme, Sekundärdatenanalysen und Befragungen können aufzeigen, wie (un)gleich Lebensverhältnisse sind, sich entwickelt haben oder subjektiv eingeschätzt werden. Ob diese dann als (un)gleichwertig anzusehen sind und welcher Handlungsbedarf ggf. daraus entsteht, ist politisch zu entscheiden.*

*Nicht zuletzt die Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ hat gezeigt, dass weitere wissenschaftliche Anstrengungen erforderlich sind – und dass sie verstärkt nachgefragt werden.“*

**Dr. Peter Mehl**

Stellvertretender Institutsleiter Thünen-Institut für Ländliche Räume und ASG-Kuratoriumsmitglied



Foto: Foto-Atelier Klemm

# Messung „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in der

Antonia

**Ist Gleichwertigkeit gegeben, wo treten Abweichungen von der Leitvorstellung auf und wie genau äußern diese sich? Für diese Bestimmung müssen exakte Definitionen gefunden werden, um ein Messen der Missverhältnisse von Gleichwertigkeit erst zu ermöglichen. Messende müssen also unweigerlich konkret werden. Gleichzeitig liegt hierin die besondere Tücke: Alle Messkonzepte unterliegen der Kritik, entweder nicht vollständig, nicht zielgerichtet oder nicht demokratisch legitimiert zu sein oder alles zusammen. Trotz dieser Einwände haben Messkonzepte den unbestreitbaren Vorteil, diese Denkbilder aus den Gemeinplätzen herauszuführen und die Diskussionen auf konkrete Herausforderungen zu lenken. Der Beitrag beschäftigt sich mit dem aktuellen Messkonzept für gleichwertige Lebensverhältnisse im Raumordnungsbericht 2011 sowie dessen kritischer Würdigung und gibt einen Ausblick auf Aspekte, die in zukünftigen Messkonzepten berücksichtigt werden sollten.**

Gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands ist ein Grundprinzip der bundesdeutschen Raumordnung. Doch was bedeutet Gleichwertigkeit in einer globalisierten Welt, die sich zwangsläufig auch in einer Unterschiedlichkeit der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen niederschlägt, mit der Folge von Abwanderung aus weniger wirtschaftsstarke(n) (ländlichen) Regionen? Auf das viel beachtete Interview des Bundespräsidenten a. D. Horst Köhler 2004 zu den großen regionalen Unterschieden 15 Jahre nach der deutsch-deutschen Wiedervereinigung folgte eine wissenschaftliche, politische und teils mediale Debatte zur Sinnhaftigkeit des Sozialstaatsprinzips gleichwertiger Lebensverhältnisse. Man könne bei weiterer Abnahme von Bevölkerung in bereits dünn besiedelten Regionen ohne wirtschaftliche Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen die Versorgung der Bevölkerung in diesen strukturschwachen Regionen nicht mit dem gleichen Maß wie in anderen Regionen staatlich garantieren. Die Debatte spannte den Bogen von einer Abschaffung über die Neuinterpretation bis

hin zur Beibehaltung des Ziels unter Verwendung anderer Instrumente. Die Wahlerfolge der AfD und die Ergründung der Ursachen für die Erfolge dieser Partei wendeten die Debatte auf eine Bestätigung des Gleichwertigkeitsprinzips, wobei die genaue Ausrichtung und/oder die zu verwendenden Instrumente noch nicht ausdiskutiert sind. Auch unter diesen neuen Vorzeichen bleibt die Gleichwertigkeit im Vagen.

## Messung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Bundesraumordnungsberichten

Die Bundesraumordnung hat seit 1963 immer wieder Vorschläge für Messkonzepte unterbreitet, ob und wo die Lebensverhältnisse nicht gleichwertig sind. Objektive Indikatoren werden damit begründet, ein notwendiger Schritt zur Objektivierung der Ziele des Raumordnungsgesetzes zu sein, die räumliche Verteilung finanzieller Mittel zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu koordinieren und eine Art Erfolgskontrolle politischer Maßnahmen zu betreiben.

In den Raumordnungsberichten 1963, 1966 und 1970 konzentriert man sich auf die Bestimmung von den Kreisen, die „hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleiben“. Diese weisen in mindestens drei der vier Indikatoren Bevölkerungsdichte, Industriebesatz, Realsteuerkraft und BIP je Einwohner\*in – ab 1970 kommt als fünfter Indikator das Wanderungssaldo dazu – Werte unterhalb der festgesetzten



### Antonia Milbert

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Referat I 6 – Stadt-, Umwelt- und Raumbewertung, Bonn

Antonia.Milbert@bbr.bund.de  
www.bbsr.bund.de



Foto: © rechnernatur - stock.adobe.com

# Bundesraumordnung an heutige Realitäten anpassen

Milbert

Schwellenwerte auf. 1975 einigen sich Bund und Länder in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) erstmals auf eine neue Methodik und soziale Indikatoren, die 1976 vom Beirat für Raumordnung veröffentlicht werden und eine Empfehlung für Ober- und Untergrenzen auf unterschiedlichen räumlichen Bezugseinheiten beinhalten (Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1976). Man kann diese Empfehlung als ersten und zugleich letzten umfassenden und auf Konsens basierenden Indikatorenkatalog zur Messung gleichwertiger Lebensverhältnisse werten. Spätere Definitionen von Teilgebieten mit Strukturschwächen fallen methodisch und konzeptionell hinter diesen Standard zurück, indem sie auf relative Abweichungen vom Mittelwert zurückgreifen und/oder weniger umfassend in der Auswahl der Beobachtungsbereiche sind.

Das bisher letzte Konzept in dieser Reihe, das im Raumordnungsbericht 2011 veröffentlicht und auf Basis einer Kleinen Anfrage von Bündnis 90 / Die Grünen 2017 aktualisiert wurde, wird nachfolgend vorgestellt. Hierbei wird bereits auf kritische Entscheidungen im Konzept hingewiesen.

## Über- und unterdurchschnittliche regionale Lebensverhältnisse

In dem Konzept „Über- und unterdurchschnittliche Regionale Lebensverhältnisse“ (BBSR 2011) werden zuerst sechs Lebensbereiche definiert, die als maßgeblich für einen angemessenen Lebensstandard und für die Entwicklung der Regionen angesehen werden. Diese werden als Dimensionen der Gleichwertigkeit bezeichnet. Die Dimensionen werden sehr grob aus dem Raumordnungsgesetz abgeleitet. Für jede Dimension werden stellvertretende und aussagekräftige Indikatoren vorgeschlagen. Die Indikatorenauswahl berücksichtigt dabei in erheblichem Maße die Datenverfügbarkeit. Die Auswahl der Dimensionen und Indikatoren kann der Tabelle entnommen werden.

**Tabelle: Indikatoren für über- und unterdurchschnittliche regionale Lebensverhältnisse**

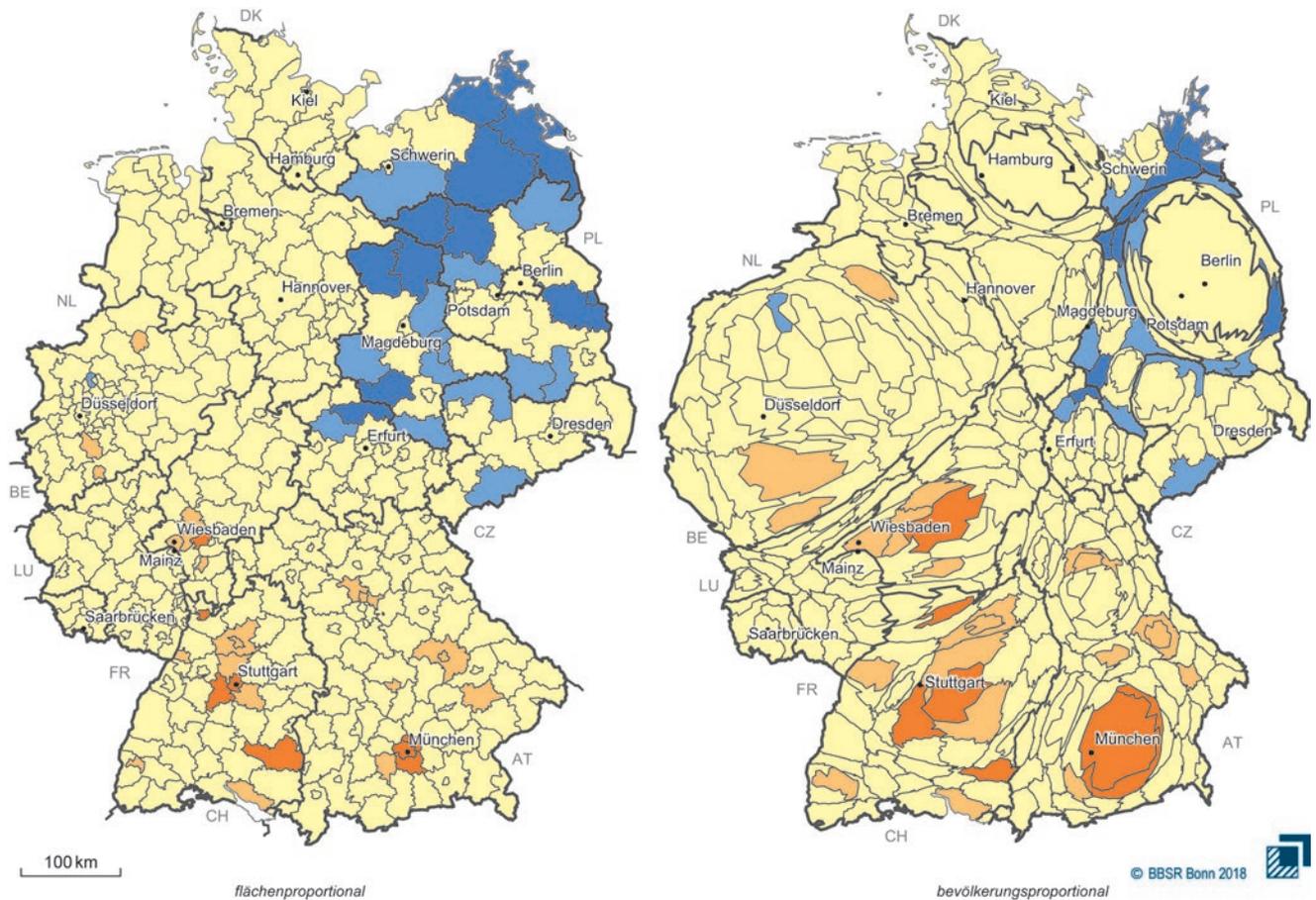
Einzeldimension	Indikatoren
<b>Demografie</b>	Bevölkerungsentwicklung Lebenserwartung Männer Anteil unter 15-Jährige Anteil über 75-Jährige
<b>Wirtschaft</b>	BIP je Erwerbstätige Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungen Beschäftigte in wissens- und forschungsintensiven Industrien
<b>Arbeitsmarkt</b>	Arbeitslosenquote Pendeldistanzen Erwerbstätigenbesatz Ausbildungsplatzquote
<b>Wohlstand</b>	Verschuldete Privatpersonen Anteil unter 15-Jährige, die in Bedarfsgemeinschaften leben Verfügbares Pro-Kopf-Einkommen
<b>Infrastruktur</b>	Einwohnerdichte PKW-Reisezeit zu Ober- und Mittelzentren Anteil unter 3-Jährige in Kindertagesstätten Ärzte-Einwohner-Relation Betten für stationäre Pflege Grundschulnetzichte Erreichbarkeit von Autobahnen, IC/ICE-Anschlüssen, Flughäfen Versorgungsgrad bei Hausärzt*innen
<b>Wohnungsmarkt</b>	Angebotsmieten

Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, 2018

Allen Indikatoren wird eine eindeutige Bewertungsrichtung beigegeben: Hohe Werte bedeuten gute/günstige Lebensverhältnisse, niedrige entsprechend schlechte/ungünstige. Damit diese Richtung für alle Indikatoren zutrifft, müssen die Werte von den Indikatoren gedreht bzw. gespiegelt werden, bei denen normalerweise hohe Werte als ungünstig interpretiert werden. Dies ist der Fall bei den Indikatoren Anteil über 75-Jährige, Arbeitslosenquote, Pendlerdistanzen, verschuldete Privatpersonen, Anteil unter 15-Jährige in Bedarfsgemeinschaften, PKW-Reisezeit zu Ober-

und Mittelzentren, Erreichbarkeit von Autobahnen, IC/ICE-Bahnhöfen und Flughäfen sowie Angebotsmieten. Die Indikatoren BIP je Erwerbstätige und Arbeitslosenquote erhalten ein doppeltes Gewicht in der Bewertung, alle anderen Indikatoren ein einfaches. Damit diese Gewichtung statistisch auch steuerbar ist, werden die Indikatoren am Mittelwert standardisiert. Mit dieser Standardisierung am Bundesmittel hat man sich automatisch für einen relativen Maßstab entschieden. Zwar kann man im Sinne einer „Rückständigkeit“ gegenüber einem allgemeinen

Karte: Über- und unterdurchschnittliche Ausprägungen regionaler Lebensverhältnisse in den Kreisregionen, 2018

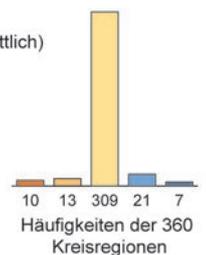


Teilräume mit über- bzw. unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen (2016 bzw. aktuell verfügbares Jahr)

- sehr stark überdurchschnittlich (mindestens 4 Einzeldimensionen stark überdurchschnittlich)
- stark überdurchschnittlich (3 Einzeldimensionen stark überdurchschnittlich u. max. 2 Einzeldimensionen stark unterdurchschnittlich)
- ausgeglichene Lebensverhältnisse
- stark unterdurchschnittlich (3 Einzeldimensionen stark unterdurchschnittlich u. max. 2 Einzeldimensionen stark überdurchschnittlich)
- sehr stark unterdurchschnittlich (mindestens 4 Einzeldimensionen stark unterdurchschnittlich)

Die Typisierung setzt sich zusammen aus folgenden Einzelindizes:  
Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Demographie, Wohlstand, Infrastruktur, Wohnungsmarkt

Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR  
Geometrische Grundlage: Kreisregionen (generalisiert), 31.12.2016 © GeoBasis-DE/BKG  
Die Größe der Kreise im bevölkerungsproportionalen Kartogramm (rechts) verhält sich proportional zu ihrer Einwohnerzahl.  
Methode: Gastner-Newman Diffusion  
Bearbeitung: A. Milbert



Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR, Bonn 2018

Standard oder einer allgemeinen Entwicklung argumentieren, allerdings kann man auch bei niedrigen Schwankungsbreiten immer ein relatives unter- oder überdurchschnittliches Abschneiden von Regionen konstatieren. Dieses ließe sich nur über absolut gesetzte Schwellenwerte umgehen, über die es im Sinne von Mindeststandards momentan keinen allgemeinen Konsens gibt.

Für jede Dimension wird ein Index gebildet, der sich als Durchschnitt aus den zugehörigen standardisierten Indikatoren bestimmt. Für jeden Index werden anhand Mittelwert plus/minus der einfachen Standardabweichung, ein Maß für die Varianz zwischen den Regionen, die Kreisregionen identifiziert, die in dem Index stark über- oder stark unterdurchschnittlich sind. Zuletzt wird ausgezählt, wie häufig eine Region über alle sechs Dimensionen stark unter- oder stark überdurchschnittliche Ausprägungen aufweist. Die endgültige Klasseneinteilung kann der Legende in der Karte entnommen werden. Diese Auszählung kann als glaubhafte Methode zur Bestimmung kumulativer Problem- oder Belastungsfaktoren gewertet werden.

### Messung der Gleichwertigkeit – wie weiter?

Die Empfehlungen des Beirats für Raumordnung aus dem Jahr 1976 für gesellschaftliche Indikatoren zur Prüfung der Zielerreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind tiefer durchdacht als viele aktuelle Messkonzepte. Aufbauend auf diesen sind die damaligen Überlegungen an die heutigen technischen und gesellschaftlichen Realitäten anzupassen. Z. B. ließen sich einige Probleme in der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten ländlichen Regionen auch mit digitalen Lösungen angehen. Wie aber müssen dann die Indikatoren definiert werden? Wir haben z. B. eine Vorstellung davon, wie vieler Ärzt\*innen es pro 100 000 Einwohner\*innen für eine gute Gesundheitsversorgung bedarf. Telemedizin löst jedoch den räumlichen Zusammenhang auf. Wäre es also nicht besser, die Gesundheit der Menschen (Output) anstelle des Angebots (Input) zu messen? Diese ist jedoch nicht nur von der Medizin abhängig, sodass es schwierig wird, den staatlichen Beitrag zur Fürsorge der Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger zu evaluieren. Das gleiche gilt u. a. auch für die Bildung.

In diesem und auch vielen anderen Messkonzepten wird die Demografie als eine Komponente aufgegriffen und wie die anderen Dimensionen gleich gewertet. Die Demografie ist jedoch gesondert zu beurteilen: Die demografische Entwicklung kann

sowohl als Folge (Stichwort Abwanderung) auf ungleiche Lebensverhältnisse gedeutet werden, als auch als Voraussetzung (Stichworte Tragfähigkeit und Anpassung) für die Raumplanung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Sie benötigt daher eine andere Stellung im Bewertungssystem.

Es fehlt zudem eine Dimension Umwelt. Angesichts der zu erwartenden Vergrößerung von regionalen Disparitäten als Folge der Klimaveränderung ist die Aussparung dieser Dimension wegen fehlender Daten nicht mehr tragbar. Luft- und Lärmverschmutzung oder Hitze und Trockenheit bedeuten eine Einschränkung der Lebensqualität der Menschen.

Die Auswahl der Kreise oder Kreisregionen wird nicht nur in diesem Konzept, sondern auch in vielen anderen sehr pragmatisch als räumliche Ebene gewählt, da für diese Einheiten im Allgemeinen die Statistiken verfügbar sind. Die Kreisebene ist jedoch nicht zwangsläufig angemessen: Arbeitsmärkte und wirtschaftliche Verflechtungen spielen sich in funktionalen, größeren Teilräumen ab, während die Daseinsvorsorge je nach grund-, mittel- oder oberzentraler Versorgungsstufe auf Stadtteil- oder Gemeindeebene, Mittel- oder Oberbereich abzubilden ist. Welche Schwellen- oder Vergleichswerte wären auf diesen spezifischen räumlichen Ebenen anzusetzen? Da eine Einigung auf Standards oder Mindestanforderungen zwischen Bund und Ländern wenig wahrscheinlich ist, wird es vermutlich wieder auf relative Schwellen hinauslaufen.

Jedes Indikatoren- und Messkonzept wird an einigen Stellen vereinfachen müssen. Indikatoren sind und bleiben ein Modell; sie sind kein originalgetreues Abbild der Realität. Aber sie helfen, dort zu objektivieren, wo wir leicht aus subjektiver Sicht falsch urteilen können. Um die Erwartungen an das Messkonzept als ein zeitgemäßes, valides, die Politik begleitendes und beratendes Instrument erfüllen zu können, ist weiterer Forschungsbedarf angezeigt. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung hat 2019 daher ein Modellprojekt initiiert, um einen Vorschlag für ein neues Indikatorenkonzept zu entwickeln, auf dem die Bundesraumordnung ihr Monitoring zukünftig aufbauen kann (vgl. Beitrag Neu/Dahlbeck in diesem Heft). ■

#### Literatur

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (Hrsg.) (2011): *Raumordnungsbericht 2011*, Bonn, S. 16–30.

## Ungleiche Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands – ein Messkonzept

Dr. Marc Neu, Elke Dahlbeck

**Um ungleiche Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands zu identifizieren, ist ein integriertes Messkonzept erforderlich, welches multiple regionale Ungleichheiten berücksichtigt. Zu diesem Anlass wurde ein zweistufiges Messkonzept auf Basis objektiver Indikatoren unter Berücksichtigung subjektiver Einschätzungen entwickelt. Im Ergebnis wird deutlich, dass es große regionale Unterschiede zwischen Stadt und Land, aber auch zwischen den ländlichen Regionen gibt.**

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind in den Teilräumen Deutschlands nicht gegeben. Zu diesem Ergebnis kommt die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (BMI 2019a: 10). Nicht nur der Deutschlandatlas (BMI 2019b), sondern auch zahlreiche andere Studien belegen, dass die regionalen Unterschiede in den Teilräumen Deutschlands z. T. nach wie vor erheblich sind (Neu 2012; BBSR 2017; Prognos 2018; Berlin-Institut 2019; FES 2019; IW Köln 2019). Dies gilt sowohl im Vergleich zwischen städtischen und ländlichen Räumen, aber auch zwischen den ländlichen Räumen gibt es innerhalb Deutschlands große regionale Disparitäten. Um diesem Missstand mit geeigneten Instrumenten zu begegnen und dem gesetzlich normierten Ziel der Herstellung gleichwertiger

Lebensverhältnisse zu entsprechen, bedarf es eines Messkonzeptes regionaler Lebensverhältnisse.

### Integrierte Betrachtung verschiedener Dimensionen gleichwertiger Lebensverhältnisse

Im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Messkonzept zur Bewertung ungleicher Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands“ (im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)) wurde für eine integrierte Betrachtung regionaler Unterschiede ein zweistufiges methodisches Vorgehen erarbeitet: In Stufe 1 wurden mittels einer Faktorenanalyse die zentralen rahmengebenden strukturellen Kernindikatoren bestimmt, die sich zu drei unabhängigen Fakto-

ren „soziale Lage“, „Wirtschaftsintensität“ sowie „Bevölkerungsentwicklung / Altersstruktur“ verdichten ließen.<sup>1</sup> Hierauf aufbauend erfolgte eine Gebietstypisierung der 361 Kreisregionen<sup>2</sup> im Rahmen clusteranalytischer Verfahren<sup>3</sup>. Als Ergebnis ergaben sich sieben Gebietstypen, die sich in ihren jeweiligen Ausprägungen bezogen auf die drei Faktoren unterscheiden, wobei sich hier drei eher städtische und vier eher ländlich geprägte Gebietstypen identifizieren lassen. Die sieben Cluster bzw. Gebietstypen lassen sich im Einzelnen wie folgt charakterisieren:

- Gebietstyp A: „Städte mit überdurchschnittlicher Wirtschaftsintensität und erkennbaren sozialen Herausforderungen“
- Gebietstyp B: „Städte mit günstiger Altersstruktur und hohen sozialen Herausforderungen“



**Dr. Marc Neu**

Zentrum für interdisziplinäre Regionalentwicklung (ZEFIR) der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum

marc.neu@rub.de  
www.zefir.ruhr-uni-bochum.de

**Elke Dahlbeck**

Institut Arbeit und Technik (IAT) der Westfälischen Hochschule Gelsenkirchen Bocholt Recklinghausen

dahlbeck@iat.eu  
www.iat.eu



<sup>1</sup> Der Faktorenanalyse liegen die Variablen SGB II-Quote 2017, Unterbeschäftigungsquote 2017, Verfügbares Einkommen je Einwohner\*in 2016, Bruttoinlandsprodukt je Einwohner\*in 2016, Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungen 2017, Prozentuale Bevölkerungsentwicklung 2010-2017 sowie der Anteil der Bevölkerung im Alter unter 18 Jahren 2017 und der Anteil der Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren 2017 zu Grunde.

<sup>2</sup> Bei den Kreisregionen werden die kreisfreien Städte unter 100 000 Einwohner\*innen mit ihrem umliegenden oder angrenzenden Landkreis zusammengefasst. Der Grund dafür besteht darin, dass Städte unterhalb dieser Größe in den meisten Bundesländern im Regelfall kreisangehörig sind und nur in einzelnen Ländern den Status der Kreisfreiheit genießen. Statistisch entstehen hier jedoch erhebliche Verzerrungen, die sich unter der Verwendung der Kreisregionen bereinigen lassen. Im Ergebnis ermöglicht dieses Vorgehen eine bessere Vergleichbarkeit der Regionen zwischen den Bundesländern (vgl. Krischausky et al. 2013: 141f.).

<sup>3</sup> Durchgeführt wurden zunächst eine hierarchische Clusteranalyse nach Ward, im Anschluss zur Prüfung und Optimierung das k-Means-Verfahren (s. hierzu Wiedenbeck und Züll 2010).

- Gebietstyp C: „Städte mit ausgewiesener Wirtschaftsintensität“
- Gebietstyp D: „durchschnittlich geprägte ländliche Regionen mit erkennbaren Herausforderungen bezogen auf die Altersstruktur“
- Gebietstyp E: „durchschnittlich geprägte Regionen mit erkennbar günstiger sozialer Lage“
- Gebietstyp F: „Regionen mit erkennbaren Herausforderungen der Wirtschaftsintensität und günstiger Altersstruktur“
- Gebietstyp G: „ländliche Regionen mit erkennbaren sozialen Herausforderungen, Bevölkerungsrückgang und ungünstiger Altersstruktur“

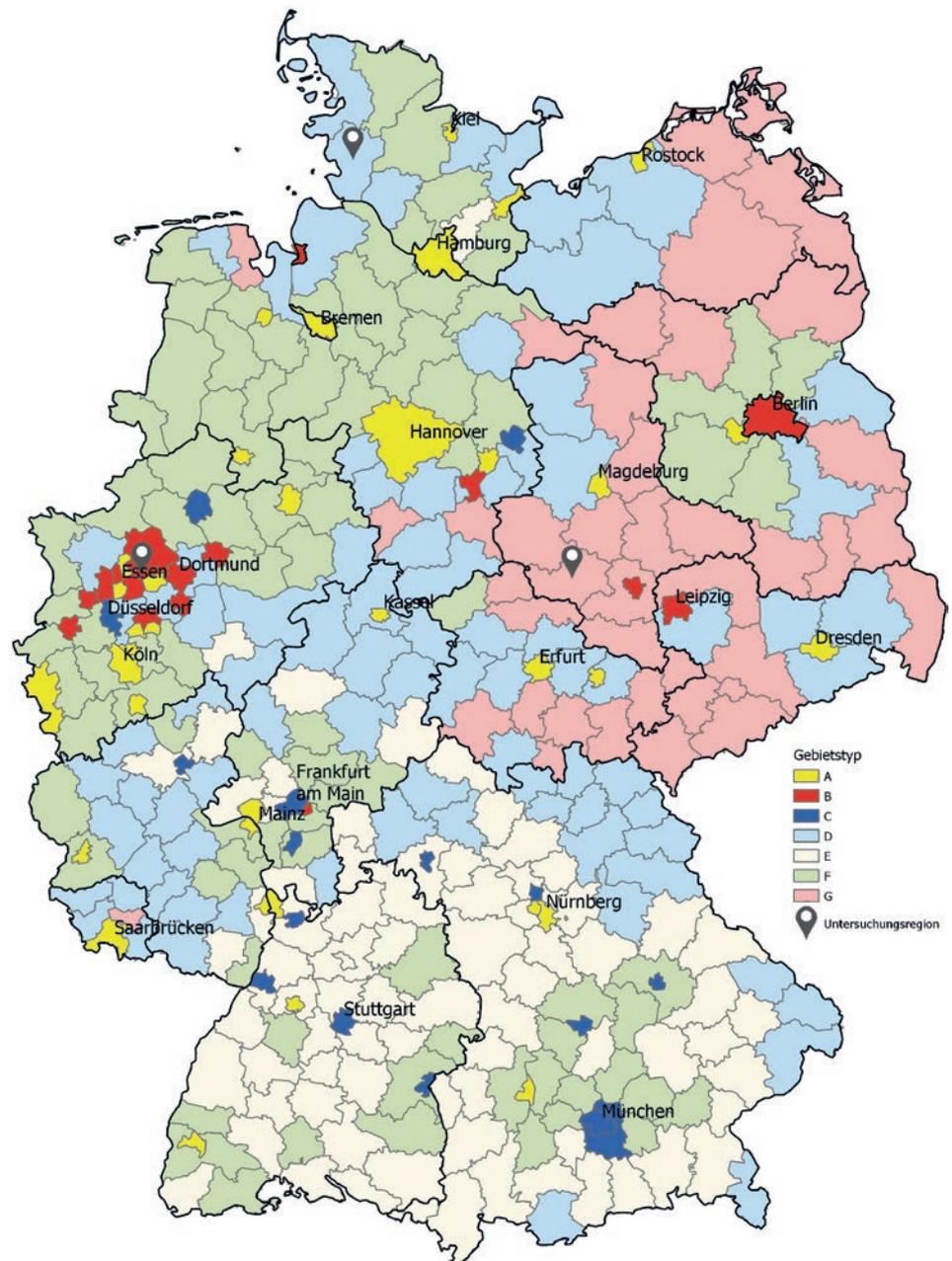
Die Verteilung der Kreisregionen auf die sieben Gebietstypen lässt sich Abbildung 1 entnehmen. Es sind sowohl deutliche Süd-Nord-Unterschiede als auch starke Unterschiede in der Clusterzugehörigkeit zwischen Ost- und Westdeutschland zu erkennen.

Bezogen auf die vier eher ländlich geprägten Typen ist Folgenden herauszuheben:

Die ländlichen Räume im Süden Deutschlands sind stark durch Gebietstyp E geprägt. Hier sind „durchschnittlich geprägte Regionen mit erkennbar günstiger sozialer Lage“ verortet. Das Bevölkerungswachstum liegt mit 3,7 % leicht oberhalb des Niveaus aller Kreisregionen von 2,1 % und auch das BIP von 36 700 € je Einwohner\*in liegt leicht oberhalb des Mittels von 35 100 €. Die Indikatoren, die auf den Faktor soziale Lage wirken, sind etwas unterhalb des Mittels aller Kreisregionen angesiedelt.

Weite Teile der ländlich geprägten Regionen Nordrhein-Westfalens, Niedersachsens und auch

Abbildung 1: Gebietstypisierung Kreisregionen 2017

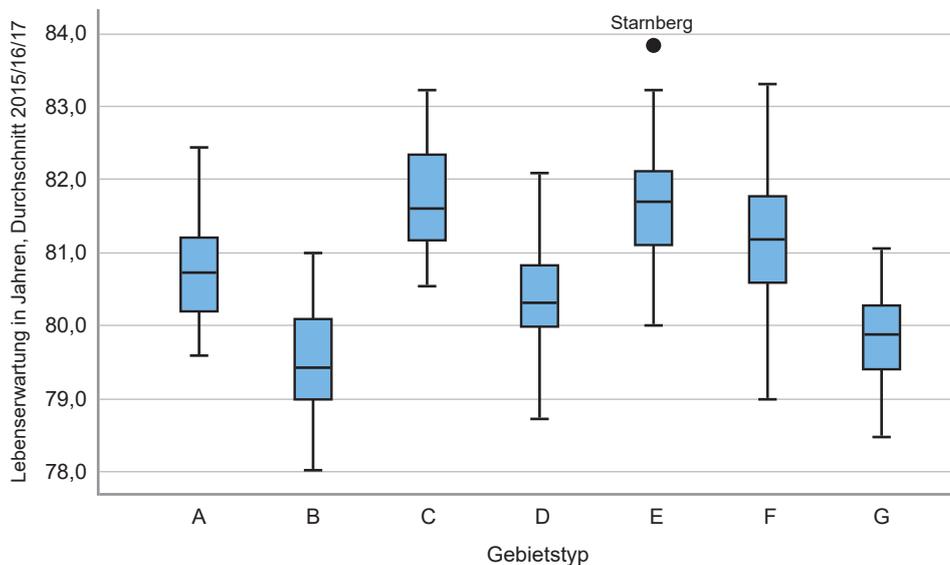


Quelle: Datenbasis BBSR 2019; Geobasis DE/BKG 2017; Berechnung ZEFIR/Kartografie IAT

Schleswig-Holsteins sind durch Gebietstyp F gekennzeichnet. Gebietstyp F stellt „Regionen mit erkennbaren Herausforderungen der Wirtschaftsintensität und günstiger Altersstruktur“ dar. Während die Werte der SGB II- und der Unterbeschäftigungsquote (7,0 % bzw. 6,1 %) sowie des verfügbaren Einkommens je Einwohner\*in (22 150 €) in etwa dem bundesweiten Mittelwert aller

Kreisregionen entsprechen, fällt das BIP mit rund 30 500 € je Einwohner\*in unterdurchschnittlich aus. Die Bevölkerungsentwicklung ist mit 3,8 % positiv, der Anteil der jungen Menschen unter 18 Jahren ist mit 17,4 % überdurchschnittlich, der Anteil älterer Bevölkerung ist mit 20,7 % hingegen unterhalb des Mittelwertes angesiedelt.

Abbildung 2: Lebenserwartung, Mittelwert 2015–2017, Kreisregionen 2017



Quelle: Datenbasis BBSR Bonn 2019; Berechnung und Darstellung ZEFIR

Große Teile von Rheinland-Pfalz, des Saarlandes sowie nordöstliche Gebiete Bayerns und die Küstenregionen Schleswig-Holsteins sind Typ D zuzuordnen. Gebietstyp D kann als „durchschnittlich geprägte ländliche Regionen mit erkennbaren Herausforderungen bezogen auf die Altersstruktur“ charakterisiert werden. So weicht die Wirtschaftsintensität aufgrund der unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte von 169 Einwohner\*innen je km<sup>2</sup> sowie der unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft mit einem BIP von 29 300 € je Einwohner\*in (Durchschnitt aller Kreisregionen: 35 100 €) leicht nach unten ab. Die Kreisregionen dieses Gebietstyps sind zudem geprägt von einem leicht negativen Bevölkerungsrückgang von -0,8 %.

Weite Teile Ostdeutschlands – vornehmlich mit Ausnahme des Berliner Umlandes – sind durch Gebietstyp G gekennzeichnet. Gebietstyp G ist besonders stark durch den demografischen Wandel geprägt. So weicht die Bevölkerungsentwicklung (2010–2017) mit einem Wert von -4 % vom

durchschnittlichen Zuwachs von 2,1 % erheblich ab. Der Anteil der jungen Bevölkerung unter 18 Jahren liegt mit 14,4 % unterhalb des Durchschnitts von 16,2 %. Dementsprechend liegt der Anteil der älteren Menschen mit 26,9 % oberhalb des Mittels von 22 %. Gebietstyp G kann damit als „ländliche Regionen mit erkennbaren sozialen Herausforderungen, Bevölkerungsrückgang und ungünstiger Altersstruktur“ charakterisiert werden.

### Tieferegehende Analysen weiterer Dimensionen

#### Beispiel Lebenserwartung

Aufbauend auf der Gebiets-typisierung können im Rahmen einer zweiten Stufe tieferegehende deskriptive Analysen von weiteren zentralen Dimensionen gleichwertiger Lebensverhältnisse unternommen werden. Diese können sich sowohl auf die objektiven Faktoren der Lebensverhältnisse wie soziale Dienste (Bildung, Gesundheit) und technische Infrastruktur (Mobilität, Kommunikation) der Daseinsvorsorge; Nahversorgung; kom-

munale Finanzen; Umwelt und Natur; Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Wohlstand aber auch „weiche“ Faktoren wie Engagement, sozialer Zusammenhalt oder auch die allgemeine Lebenszufriedenheit beziehen (vgl. hierzu Chassé 1996; Becker 1997; Reinders 2014).

Die Lebenserwartung der Wohnbevölkerung ist seit vielen Jahren ein Thema der (raumbezogenen) sozialen Ungleichheitsforschung. In den Kreisregionen beträgt die mittlere Lebenserwartung eines Neugeborenen im Mittel der Jahre 2015–2017 80,9 Jahre. Dass sich die Lebenserwartung räumlich höchst differenziert darstellt, verdeutlicht Abbildung 2. Das hoch signifikante Ergebnis mit einer erklärten Varianz von 47 % belegt deutliche Unterschiede zwischen den Gebietstypen im Hinblick auf die Lebenserwartung in diesen Regionen. Dabei stehen die sozial herausgeforderten städtischen Regionen des Gebietstyps B mit einer durchschnittlichen Lebenserwartung von rund 79,6 Jahren noch etwas schlechter da, als die des ebenfalls in Hinblick auf die soziale Lage als unterdurchschnittlich zu bezeichnenden ländlichen Typs G mit 79,9 Jahren. Besonders auffällig erscheint, dass die Streuung um den bundesweiten Median auf Ebene der Kreisregionen mit einem Minimalwert von 78,0 Jahren in Typ B und einem Maximalwert von 83,8 Jahren im Landkreis Starnberg (Gebietstyp E) sehr deutlich ausfällt.

#### Beispiel subjektive Wahrnehmung der Lebensverhältnisse

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse einer Sonderauswertung der Daten des sozio-ökonomischen Panels des DIW auf Basis der sieben Gebietstypen zur sub-

**Tabelle: Indikatoren des sozio-ökonomischen Panels (SOEP) zur individuellen Zufriedenheit bezogen auf die Gebietstypen \*)**

Indikatoren	Gebietstyp A	Gebietstyp B	Gebietstyp C	Gebietstyp D	Gebietstyp E	Gebietstyp F	Gebietstyp G
Lebenszufriedenheit gegenwärtig 2018	7,4	7,2	7,5	7,4	7,4	7,4	7,1
Zufriedenheit Lebensstandard 2018	7,6	7,6	7,7	7,6	7,7	7,7	7,2
Zufriedenheit Haushaltseinkommen 2018	6,9	6,8	6,9	6,9	7,0	7,0	6,2
Zufriedenheit Wohngegend 2017	7,8	7,5	8,0	8,0	8,1	8,0	7,8
Lebenszufriedenheit in 5 Jahren 2018	7,7	7,6	7,8	7,5	7,5	7,6	7,0

\*) Mittelwerte, Skala zwischen 0 („ganz und gar unzufrieden“) und 10 („ganz und gar zufrieden“)

Quelle: Datenbasis BBSR Bonn 2019/DIW Berlin 2020, SOEP v35; Berechnung ZEFIR/DIW Berlin

jektiven Zufriedenheit allgemein, zum Lebensstandard, zum Haushaltseinkommen, der Wohngegend sowie der erwarteten Zufriedenheit in fünf Jahren.

In Hinblick auf die aktuell gegebene allgemeine Lebenszufriedenheit ist zu konstatieren, dass sich die überwiegende Mehrheit der Befragten als durchschnittlich zufrieden äußert. Die höchste Zufriedenheit ist in dem wirtschaftsstarke städtisch geprägten Typ C auszumachen. Der besonders stark durch den demografischen Wandel geprägte ländliche Typ G weist fast durchweg die niedrigsten Werte in Hinblick auf die Zufriedenheit auf. Einzig die Zufriedenheit mit der Wohngegend ist hier mit 7,8 in den sozial herausgeforderten Städten des Typs B mit 7,5 geringer.

Die Analyse verdeutlicht, dass zentrale Dimensionen gleichwertiger Lebensverhältnisse wie die soziale Lage, aber auch rahmengebende Faktoren wie der demografische Wandel – insbesondere ein starker Bevölkerungsrückgang – Einfluss auf die subjektive Lebenszufriedenheit vor Ort haben.

## Fazit

Insgesamt ist zu konstatieren, dass das Messkonzept eine gute Möglichkeit darstellt, um regionale Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands abzubilden. Aufbauend auf den drei Faktoren, welche die strukturellen Rahmenbedingungen beschreiben, können weitere Dimensionen gleichwertiger Lebensverhältnisse betrachtet werden.

Im Rahmen der erzielten Messergebnisse ist deutlich geworden, dass die regionalen Unterschiede nicht nur zwischen Städten und ländlichen Räumen bestehen, sondern auch erhebliche Unterschiede zwischen den (oftmals) eher südlich gelegenen ländlichen Regionen sowie den ländlichen Räumen Ostdeutschlands bzw. Nordwestdeutschlands.

Es besteht weiterer Forschungsbedarf in Hinblick auf Zusammenhänge zwischen der regionalen Sozialstruktur und weiteren Dimensionen zur Lebensqualität wie soziales Engagement, Zusammenhalt oder auch Freizeitverhalten. Diese Daten liegen

regional tief nicht vor. Bestehende Datenquellen, etwa der Freiwilligen-survey (Simonson et al. 2017), sollten hierzu einer näheren Prüfung unterzogen werden.

Eine integrierte Berichterstattung kann dazu beitragen, gesamtgesellschaftliche Entwicklungen aufzuzeigen, um daraus wiederum regionalpolitischen Handlungsbedarf abzuleiten (z. B. Franzke et al. 2015). Grundlage hierfür ist eine möglichst kleinräumige, valide, breite empirische Datenbasis, um dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht nur auf der räumlichen Ebene der Kreisregionen bzw. Kreise und kreisfreien Städte, sondern auch auf Ebene der Gemeinden und innerstädtisch gerecht zu werden. ■

Die BBSR Online-Studie 6/2020 kann unter folgendem Link heruntergeladen werden:

[www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-06-2020-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-06-2020-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=6)



Die Literaturangaben finden Sie unter: [www.asg-goe.de/pdf/LR0320-Literatur-Neu-Dahlbeck.pdf](http://www.asg-goe.de/pdf/LR0320-Literatur-Neu-Dahlbeck.pdf)

## Räumliche Gerechtigkeit – Grundlage für gleichwertige Lebensverhältnisse?

Prof. Dr. Manfred Miosga

**Gleichwertige Lebensverhältnisse** erfahren seit der zweiten Hälfte der 2010er Jahre einen Bedeutungsgewinn. Die Gründe dafür liegen in zähen räumlichen Disparitäten und anhaltend intensiven Binnenwanderungen in die sog. „Schwarmstädte“. In der öffentlichen Wahrnehmung wird den explodierenden Boden- und Mietpreisen der Verfall von abgehängten peripheren ländlichen Räumen gegenübergestellt. Die Wahlerfolge rechtsextremistischer Parteien und die Resonanz, die diese auch in strukturschwachen Regionen erzielen, haben dazu geführt, dass wieder stärker über gesellschaftlichen Zusammenhalt und Gefahren eines räumlichen und sozialen „Abgehängtseins“ diskutiert wird. Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts, der sozialen Gerechtigkeit und der Gewährleistung von Teilhabechancen erfahren wieder Aufmerksamkeit. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sollte daher als Politik zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit in räumlicher Perspektive verstanden werden.<sup>1</sup>

### Räumliche Gerechtigkeit als neue Maxime

Im Freistaat Bayern wurde der Auftrag, gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen herzustellen und aufrechtzuerhalten, sogar durch eine Verfassungsänderung zu einem zentralen Staatsziel erhoben. Der Bayerische Landtag hat daraufhin eine Enquete-Kommission eingesetzt, die sich intensiv mit der Umsetzung des Staatszieles auseinandergesetzt hat. Die Kommission hat die Möglichkeit genutzt, sich grundsätzlich mit der ethisch-normativen Fundierung des neuen Staatszieles auseinanderzusetzen (Koppers et al. 2018). Offensichtlich hat die bisherige Bearbeitung dieser Aufgabe nicht zu einer ausreichenden normativen Verankerung in der Politik geführt. So hat in den letzten Jahrzehnten eine regionale Wachstums- und Wettbewerbsorientierung die Raumentwicklung dominiert und den solidarischen Ausgleichsgedanken in den Hintergrund gedrängt. Mit einer neuen ethisch-normativen Fundierung ist die Hoffnung verbunden, Werte wie Teilhabe, Inklusivität, Chancengleichheit und solidarisches Miteinander wieder stärker ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit rücken zu können. „Räumliche Gerechtigkeit“ kann der Bezugspunkt für eine neue Erzählung des ausge-

wogenen und komplementären Miteinanders von Stadt und Land sein und ein neues „Narrativ“ der Raumentwicklungspolitik begründen. Bisher ist der Topos der räumlichen Gerechtigkeit als „spatial justice“ eher im urbanen Diskurs verankert.

### Räumliche Gerechtigkeit – Teil des sozialstaatlichen Integrationsauftrags des Grundgesetzes

Räumliche Gerechtigkeit lässt sich als räumliche Säule des Integrationsversprechens des bundesdeutschen sozialen Wohlfahrtsstaates verstehen und aus wesentlichen individuellen Grundrechten aus dem Grundgesetz ableiten. Aus dem Sozialstaatsprinzip lässt sich der Auftrag formulieren, zum sozialen Ausgleich, zu sozialer Sicherheit, sozialer Gerechtigkeit und gleichen Teilhabechancen auch in räumlicher Hinsicht beizutragen. Es richtet sich an das Individuum, dem die freie Entfaltung der Persönlichkeit, körperliche Unversehrtheit, freie Berufswahl, Zugang zu Bildung, Teilhabe an Kultur und Gesellschaft etc., kurz, ein Leben in Würde zu ermöglichen ist und zwar unabhängig vom Wohnort und räumlichen Lebensschwerpunkt. Während direkt auf das Individuum bezogene Leistungssysteme des Sozialstaats gesellschaftliche Teilhabe durch die Absicherung von Risiken und durch Zugangsgarantien umsetzen (individuelle Absicherung gegen Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Altersarmut durch die Sozialversicherung, kostenloser Zugang zu Bildungseinrichtungen), zielt die räumliche Komponente auf die Verteilung, Qualität, Erreichbarkeit und Zugänglichkeit der dafür notwendigen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet folglich dazu, für räumliche Gerechtigkeit zu sorgen.



**Prof. Dr. Manfred Miosga**

Stadt- und Regionalentwicklung,  
Universität Bayreuth

manfred.miosga@uni-bayreuth.de

<sup>1</sup> Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung des ursprünglich geplanten Keynote-Vortrags, den der Autor am 26. Juni 2020 auf dem ARL-Kongress „Just Spaces? Gemeinwohl und Gerechtigkeit in räumlicher Planung und Entwicklung“ in Leipzig gehalten hätte und der im Webdossier zum ARL-Kongress 2020 online erschienen ist.

In heterogenen Raumstrukturen ist eine vollständige Gleichheit in der Ausstattung mit Leistungen der Daseinsvorsorge allerdings nicht möglich. Vielmehr geht es darum, allen Menschen in allen Teilräumen gleiche Chancen zur persönlichen Entfaltung zu eröffnen, um ein würdiges Leben in gesellschaftlicher Teilhabe führen zu können und Zugang zu den Erregenschaften unserer Wohlstandsgesellschaft zu erhalten. Dabei geht es mit dem Anspruch der Gewährung gleicher Teilhabechancen in räumlicher Hinsicht um mehr als die Absicherung von Mindeststandards. Menschen aus strukturschwachen Regionen oder wirtschaftlich schwächeren sozialen Verhältnissen sollen und dürfen nicht wegen ihrer räumlichen oder sozialen Herkunft benachteiligt oder sogar abgehängt werden. Hier gelten auch das Diskriminierungsverbot und der Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes. Gleichwertige Lebensverhältnisse – verstanden als räumliche Gerechtigkeit – berühren grundlegende Persönlichkeits- und Freiheitsrechte. Räumliche Gerechtigkeit ist für die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe von großer Bedeutung und beeinflusst die Akzeptanz des demokratischen Staatswesens insgesamt.

### Räumliche Gerechtigkeit als integrierter Handlungsauftrag an alle staatlichen Ebenen

Das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit, das in der Bayerischen Enquete-Kommission entwickelt wurde, unterscheidet vier Gerechtigkeitsdimensionen (Magel et al. 2015). Um den zunehmend bedeutenden Aspekt der Nachhaltigkeit zu integrieren, wurden die durch John Rawls und andere bereits eingeführten Gerechtigkeitsdimensionen der Verteilungs-, Chancen- und Verfahrensgerechtigkeit um die Generationengerechtigkeit ergänzt. Entlang dieser vier Gerechtigkeitsdimensionen lässt sich aus einer Subjektperspektive heraus eine politische Programmatik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse entwickeln, deren Umsetzung ein intensives Zusammenwirken verschiedener staatlicher Ebenen erfordert (Multi-Level-Governance).

Die **Verteilungsgerechtigkeit** beschreibt dabei die räumliche Verfügbarkeit von und die Zugänglichkeit zu Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, die ein würdevolles Leben im Alltag ermöglichen. Sie zielt auf die Möglichkeit zur Erfüllung der grundlegenden Bedürfnisse des Menschen ab und bildet damit eine wichtige universelle Basis, um ein gutes Leben führen zu können. Die für die alltägliche Versorgung und Gestaltung des Lebens notwendigen Güter, Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge müssen für alle in einer dem allge-

meinen gesellschaftlichen Wohlstand entsprechenden Qualität verfügbar gemacht werden. In Anlehnung an John Rawls sollten bei der Verteilung wichtiger Primärgüter vor allem Anstrengungen unternommen werden, um die am schlechtesten gestellte Gruppe besser zu stellen und eine Angleichung gegenüber besser Gestellten zu erreichen.

Grundlegende Versorgungseinrichtungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge werden auf kommunaler Ebene gestaltet: das Angebot an Wohnraum, die Qualität des Wohnumfeldes, Verkehrsinfrastruktur, grundlegende technische Infrastrukturen (Verkehrswege, Energieversorgung, Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, Breitband etc.). Auch Mobilitätsdienstleistungen, elementare Bildungs-, Sport- und Freizeitangebote werden durch die Kommunen bereitgestellt und in ihrer Zugänglichkeit und Qualitätsausstattung bestimmt. Alltägliche Versorgungsangebote wie Nahversorgung, medizinische Grundversorgung, soziale Dienstleistungen wie familienunterstützende Einrichtungen und Pflegedienste werden im wohnortnahen Umfeld ebenso erwartet wie eine hohe naturräumliche Qualität, intakte Umweltgüter oder die Gewährleistung von Sicherheit. Die kommunale Ebene spielt bei der Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit somit die entscheidende Rolle.

**Chancengerechtigkeit** setzt daran an, dass Menschen neben materiellen Grundbedürfnissen individuell nach Selbstverwirklichung und Persönlichkeitsentwicklung streben. Die Möglichkeit zur eigenständigen persönlichen Entwicklung und Freiheitsentfaltung, wie sie auch in Art. 2 des Grundgesetzes als persönliches Grundrecht festgeschrieben ist, ist damit zentraler Bestandteil gleichwertiger Lebensverhältnisse. Chancengerechtigkeit, verstanden als die Ermöglichung und Befähigung, eigene Lebenspläne zu verwirklichen, setzt dabei gleiche Startchancen voraus. Die Aufgabe eines modernen Wohlfahrtsstaates ist es dann nicht, überall identische Verhältnisse herzustellen, sondern die nötigen Rahmenbedingungen zu gewährleisten, die zu einer individuellen Verwirklichung der gewünschten Lebensführung befähigen und gleiche Chancen für alle ermöglichen.

Chancengerechtigkeit wird insbesondere durch Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verwirklicht, die die freie Entfaltung der Persönlichkeit ermöglichen und unterstützen. Dabei handelt es sich um differenzierte weiterführende Bildungseinrichtungen, kulturelle Einrichtungen und Angebote, differenzierte Angebote für Sport- und Freizeitaktivitäten oder

spezialisierte Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge und medizinischen Versorgung. Zudem sind die individuellen Entwicklungschancen von einem differenzierten Angebot an Erwerbsmöglichkeiten abhängig. Neben der Verfügbarkeit ist die direkte Erreichbarkeit und der barrierefreie Zugang zu diesen Chanceninfrastrukturen wichtig, was die Bedeutung leistungsfähiger und differenzierter Mobilitätsangebote unterstreicht. Ein gut erreichbares und ausgestattetes Netz Zentraler Orte kann einen wichtigen Beitrag zur Herstellung von Chancengerechtigkeit leisten. Somit ist das Zusammenwirken von Raumordnung, ländlicher Entwicklung, Regional- und Strukturpolitik mit den jeweiligen Fachplanungen von großer Bedeutung.

Die **Verfahrensgerechtigkeit** ist elementar für den demokratischen Rechtsstaat. Sie sichert die strikte Gleichheit beim Zugang zu bürgerlichen und politischen Rechten und Grundfreiheiten. Verfahrensgerechtigkeit umfasst eine völlige Gleichbehandlung bei den Möglichkeiten der Mitgestaltung. Im Kontext der räumlichen Gerechtigkeit bedeutet Verfahrensgerechtigkeit ergo, dass allen Bürgerinnen und Bürgern überall gleiche Rechte und Möglichkeiten (!) der politischen und gesellschaftlichen Partizipation zur Verfügung stehen – sei es im Sinne der Beteiligung an lokalen Entscheidungsprozessen oder der Teilhabe an übergeordneten politischen und gesell-

schaftlichen Aushandlungsprozessen. Alle Bürgerinnen und Bürger haben den gleichen Anspruch auf Beteiligung und auf möglichst umfangreiche und qualitativ hochwertige Möglichkeiten zur Mitgestaltung und Mitentscheidung.

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ohne eine nachhaltige Entwicklung nicht denkbar. Es kann keine räumliche Gerechtigkeit zwischen den Teilräumen geben, wenn diese auf Kosten der kommenden Generationen „erkauft“ wird. **Generationengerechtigkeit** fordert den Umbau unserer Wirtschafts- und Lebensweise derart, dass künftigen Generationen nicht nur gleiche, sondern möglichst bessere Naturqualitäten und stabilere, vielfältigere und verbesserte ökologische Verhältnisse hinterlassen werden. Das bedeutet, alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Klimakrise in ihren Auswirkungen zu begrenzen, die Destabilisierung der Biosphäre aufzuhalten und zu einer Ressourcennutzung überzugehen, die die Reproduktionskapazitäten der Ökosysteme nicht überschreitet. Generationengerechtigkeit fordert von einer Politik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse die rasche Transformation zu einer nachhaltigen Lebensweise inhärent mitzudenken und wirksam zu betreiben.

### **Räumliche Gerechtigkeit erfordert ein neues kooperatives Staatsverständnis**

Da Unterschiede in der räumlichen Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge bestehen, rückt daher die Befähigung bzw. Selbstermächtigung der Menschen und der Regionen in den Vordergrund, trotz dieser Unterschiede teilhaben zu können bzw. attraktiv zu sein und hohe Lebensqualitäten zu bieten (Empowerment). Viele Themen der räumlichen Gerechtigkeit werden auf kommunaler Ebene bearbeitet und in den ländlichen Räumen entschieden. Leistungsfähige, investitionsstarke, finanziell und personell gut ausgestattete Kommunen bilden daher das Rückgrat der räumlichen Gerechtigkeit. Dazu müssen die Kommunen insbesondere in ländlichen Regionen entsprechend ausgestattet werden. Interkommunale Kooperationsverbände können die Alltagsversorgung stabilisieren, eine flächensparende und ressourcenschonende Siedlungsentwicklung abstimmen, für qualitätsvolle wohnortnahe Bildungslandschaften sorgen sowie attraktive Kulturangebote und differenzierte Freizeitmöglichkeiten schaffen. Staatliche Landesplanung muss die ländliche Entwicklung wieder wirkungsvoll unterstützen und einen sinnvollen Rahmen schaffen. Sie muss Ressortpolitiken im Sinne der Herstellung räumlicher Gerechtigkeit koordinieren und beispielsweise ein leistungsfähiges



Netz Zentraler Orte mit hochwertigen und verlässlichen Versorgungsangeboten und Dienstleistungen schaffen. Regionale Entwicklungskonferenzen öffnen Perspektiven für die Mitgestaltung der regionalen Entwicklungsstrategien und ermöglichen einen Dialog über die künftige Profilbildung der Region. Ländliche Entwicklung in Verbindung mit einer regionalen Strukturpolitik soll für attraktive Regionen und ansprechende Erwerbsmöglichkeiten sorgen. Eine starke Landes- und Regionalplanung schafft die institutionelle Voraussetzung für eine horizontale und vertikale Koordination, stellt die Wissensbasis bereit und moderiert die Prozesse innerhalb und zwischen den Regionen.

Räumliche Gerechtigkeit erfordert eine größere Aufmerksamkeit des Staates und der Politik für einen Ausgleich der sozialen, ökologischen und ökonomischen Entwicklung zwischen den Teilräumen und schärft den Blick für differenzierte Entwicklungsimpulse. Ohne zusätzliche Investitionen in der Regionalpolitik, ohne eine bessere Finanzausstattung der Kommunen, ohne deutliche Investitions- und Qualitätssprünge im Bereich der öffentlichen und umweltfreundlichen Mobilität und ohne eine Ausweitung partizipativer Instrumente in der Kommunal-

und Regionalentwicklung wird ein Abbau bestehender Differenzen nicht möglich sein.

Räumliche Gerechtigkeit setzt damit auf ein verändertes Verständnis von Staatlichkeit, das wieder stärker am Sozialstaatsprinzip, einem sozialen und räumlichen Zusammenhalt, an Ausgleich, Teilhabe und ökologischer Verantwortung orientiert ist. ■

#### Literatur

Koppers, L.; Miosga, M.; Sträter, D.; Höcht, V.; Hafner, S.; Koschny, W. und War, S. (2018): Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Eine Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags im Rahmen der Enquete-Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen. [www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Sonstiges\\_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Auftragsstudie\\_raeuml.\\_Gerechtigkeit.pdf](http://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Auftragsstudie_raeuml._Gerechtigkeit.pdf) (letzter Zugriff 14.7.2020)

Magel, H; Miosga, M. und Sträter, D. (2015): Impuls zur Sitzung der Enquete-Kommission am 10. Februar 2015 bzgl. Fragenkatalog I. Allgemeine und fachübergreifende Fragen des Bayerischen Landtags zur Enquete-Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. München.

„Was verbinden Sie mit Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?“

„Es darf keine Rolle spielen, wo ein Mensch lebt – sei es in der Stadt oder auf dem Land. Jeder sollte auf die gleichen Ressourcen und Möglichkeiten unseres Landes zurückgreifen können, um das eigene Leben zu gestalten.

Dabei stehen wir vor Herausforderungen, beispielsweise in den Dörfern. Ich bin selbst in einem Dorf aufgewachsen und lebe heute auf einem Bauernhof bei Bad Münde. Um die Dörfer lebendig zu halten, brauchen die Regionen attraktive Arbeitsplätze und interessante Angebote, um junge Leute zu halten. Ländliche Räume leben vom Einsatz der Menschen, die dort leben!

Da setzen wir als Landwirtschaftsministerium mit unserem Modellprojekt „Dorf ist nicht gleich Dorf“ an. Wir unterstützen die Menschen vor Ort, aktiv die Zukunft ihres Dorfes zu gestalten. Und natürlich setze ich mich für eine nachhaltige Landwirtschaft ein, von der unsere Landwirte und Landwirtinnen auch leben können – denn durch sie bleiben die Dörfer dynamisch!“

Barbara Otte-Kinast

Niedersächsische Ministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und ASG-Kuratoriumsmitglied



Foto: ML/Jawort



# Eingemeindete Dörfer nach der Gebietsreform:

Prof. Dr. Gerhard Henkel zur

**In ihrer 2017 abgeschlossenen und 2020 als Buch erschienene Dissertation untersucht Julia Mattern die Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform auf kleine Gemeinden in Bayern. Diese zwischen 1969 und 1978 durchgeführte Neuordnung sollte die Verwaltung effizienter machen, vermeintliche Modernitätsdefizite beheben und explizit für gleichwertige Lebensverhältnisse auf dem Land im Vergleich mit der Stadt sorgen. Stattdessen verloren die eingemeindeten Dörfer, verglichen mit selbständig gebliebenen Gemeinden, an Mitsprachemöglichkeiten, Entwicklungschancen, Infrastruktur und Identität und wurden zu Verlierern der Reform.**

Julia Mattern beschreibt die säkularen Eingriffe der kommunalen Gebietsreformen in das Dorf und die lokale Demokratie: Dorf und Gemeinde waren – in Bayern wie in ganz Deutschland – seit dem Hohen Mittelalter eine unangefochtene Einheit. 2012 feierte man in Bayern 1 000 Jahre kommunale Selbstverwaltung. In weitgehender Eigenverantwortung sorgte jedes Dorf als eigenständige Gemeinde für den Ort, die Gemarkung und seine oft nur wenige hundert Einwohner\*innen. Das Dorf und die Gemeinde boten Partizipationschancen für hundertausende engagierte Bürger\*innen, sie waren konkrete Lernorte für staatlich-kommunale Zusammenhänge und das Einüben aktiver Demokratie. Trotz vielfach knapper Spielräume dieser kleinen Gemeinden engagierten sich die Entscheidungsträger\*innen, Bürgermeister\*innen und Gemeinderatsmitglieder meist sehr für den eigenen, überschaubaren kleinen Raum, von der Unterbringung der Flüchtlinge und Vertriebenen nach dem Ende des 2. Weltkrieges bis zum enormen Infrastrukturaufbau der folgenden Jahrzehnte. Die von 1969 bis 1978 in Bayern durchgeführte

kommunale Gebietsreform löste weitgehend diese seit dem Mittelalter aufgebaute und bewährte Einheit von Dorf und Gemeinde per Landesgesetz auf, und zwar in insgesamt 5 021 Landgemeinden, die aufgelöst und in Groß- bzw. Einheitsgemeinden zusammengefügt wurden. Durch kommunale Gebietsreformen seit den 1960er Jahren haben deutschlandweit über 20 000 Dörfer ihre kommunale Selbstverantwortung verloren. Insgesamt wurden mit den Gebietsreformen über 300 000 ehrenamtliche, demokratisch gewählte Gemeinderatsmitglieder und Bürgermeister\*innen wegrationalisiert, dies sind unschätzbare Verluste für das Dorf und den Staat. Die individuelle und eigenverantwortliche Dorfentwicklung ist damit in der Mehrheit der deutschen Dörfer heute Geschichte.

Die Arbeit von Julia Mattern erstreckt sich über drei Zeitphasen. Zunächst erfolgt ein Blick auf die ökonomische, infrastrukturelle und kommunale Entwicklung der ausgewählten Dorfgemeinden und Landkreise vom frühen 19. Jahrhundert bis in die 1960er Jahre. Dann wird ausführlich die Phase der eigentlichen „Durchführung“ der Gebietsreform in Bayern zwischen 1969 und 1978 in den untersuchten Dörfern und Landkreisen beschrieben. Im zentralen und ausführlichsten Teil der Dissertation werden schließlich die Auswirkungen der kommunalen Neuordnung zum einen auf die eingemeindeten, zum anderen auf die selbständig gebliebenen Gemeinden im Zeitraum von 1978 bis 2008 dargestellt und miteinander verglichen.



Julia Mattern: Dörfer nach der Gebietsreform. Die Auswirkungen der kommunalen Neuordnung auf kleine Gemeinden in Bayern (1978–2008). Verlag Friedrich Pustet, Regensburg 2020, 328 S., ISBN: 978-3-79173-133-9, 39,95 €.



# Stagnation statt gleichwertiger Lebensverhältnisse

Dissertation von Julia Mattern

Sechs Dörfer in drei Landkreisen wurden intensiver untersucht. Die Auswahl erfolgte nach zwei Kriterien: Die Dörfer sollten gleich groß sein und jeweils um die 1 000 Einwohner\*innen haben, außerdem sollte jeweils eine eingemeindete und eine selbständig gebliebene Gemeinde in ein und demselben Landkreis liegen.

Im Mittelpunkt der Dissertation stand die Frage, wie sich eingemeindete und im Vergleich dazu selbständig gebliebene kleine Orte nach der Gebietsreform weiterentwickelten. Erreichte die Gebietsreform ihre Ziele, nämlich Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in Stadt und Land, mehr Effektivität der Verwaltung, mehr Bürgernähe und mehr Selbstverwaltung? Konnten derartige Verbesserungen für Dörfer, die ihre Eigenständigkeit verloren, überhaupt wirksam werden, da sie ja keine eigene Verwaltung und keine eigene Gemeindepolitik mehr hatten? Versorgten die aufnehmenden Gemeinden die eingemeindeten Ortschaften und ihre Bewohner\*innen nun schneller und effektiver, als sie es zuvor für sich selbst geleistet hatten? Ergaben sich Vorteile durch mehr finanzielle Mittel z. B. für Infrastrukturmaßnahmen? Oder wurden die Dörfer vom Zentralort marginalisiert, wenig beachtet und gefördert? Wie entwickelte sich die Beteiligung der Bürger\*innen an politischen Entscheidungsprozessen? Wie war die Infrastruktur-, die Immobilienwert- und Einwohnerzahlentwicklung?

Zur Untersuchung der Vorbereitung und Durchführung sowie der Auswirkungen der Gebietsreform wurde zunächst das veröffentlichte Schriftgut staatlicher Stellen, vor allem des federführenden Bayerischen Staatsministeriums des Inneren, genutzt. Die überwiegende Quellenbasis dieser Arbeit lag jedoch in den diversen Archiven der untersuchten Gemeinden und Landkreise. Wichtig waren auch die Protokolle der Bürgerversammlungen, die die konkrete Situation in den Gemeinden wiedergaben. Dazu

kamen Presseberichte, Zeitzeugenberichte und vielfältige andere nicht-amtliche Berichte.

## Gleichwertige Lebensverhältnisse als Begründung für eine Gebietsreform

Die Autorin legt ausführlich die damaligen staatlichen Begründungen im Vorfeld der Gebietsreform dar, die teilweise mehrere Jahrzehnte zurückreichten. Sie beschreibt die Vorstellungen der Verwaltungsvereinfachung aus den 1920er Jahren, die in den 1950er Jahren wieder aufgegriffen werden. Sie zitiert den Geografen Walter Christaller, der im Dritten Reich das „Zentrale-Orte-Konzept“ in die Raumordnung eingeführt und zur Grundlage von kommunalen Gebietsreformen gemacht hatte, die dann auch Anfang der 1940er Jahre östlich der Oder erstmals durchgeführt wurden und von ihm in Aufsätzen mit dem „Führerprinzip“, mit „führenden und folgenden Siedlungseinheiten“ begründet wurden. Das in den 1930er Jahren entwickelte Zentrale-Orte-Konzept, das zentrale Orte „festlegte“ und die große Masse der ländlichen Orte und Gemeinden als nicht-zentrale Orte abqualifizierte, wurde nach dem 2. Weltkrieg in Westdeutschland zu einem wesentlichen Steuerungsinstrument der staatlichen Raumordnung und fand in den 1960er Jahren in staatlichen Plänen für ganz Bayern seinen Niederschlag.

Die Durchführung der Gebietsreform wird mit großen Leitbildern und zahlreichen Versprechen vorbereitet und begründet. Insgesamt basierte die Gebietsreform in Bayern nicht auf den Vorstellungen einer wissenschaftlichen Kommission, „sondern auf mehreren Gutachten und Meinungen verschiedener Gruppen aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft, die auf Grundlagen wie der Verwaltungsvereinfachung und eines zentralörtlichen Systems zu der Überzeugung gelangt waren, dass in Bayern eine

Gebietsreform durchgeführt werden sollte. Dies war im Wesentlichen die Argumentationskette der Reformen und Planer der Ministerialverwaltung, nicht der Bewohner dieser Gemeinden und Kreise. Von den Kommunen war der Anstoß zur Gebietsreform nicht ausgegangen“ (S. 21f.). Es herrschte die Meinung vor, man habe ein „Modernitätsdefizit“ und diesem könne man nur mit umfassenden staatlichen Planungen beikommen. Als große Ziele der Reform wurde im zuständigen Ministerium die „Effektivität und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Verwaltung“ herausgestellt, außerdem müssten die Lebensverhältnisse im ländlichen Raum verbessert werden, denn die Bürger\*innen hätten ein Recht darauf, überall auf dem Land gleichwertige Lebensbedingungen wie in der Stadt vorzufinden.

Kaum 20 Jahre nach dem 2. Weltkrieg lagen kommunale Gebietsreformen im Mainstream der Eliten in Politik und Wissenschaft. Zu mächtig erschien das – inzwischen längst entzauberte – Raumordnungsinstrument der zentralen Orte, das wie ein „wissenschaftliches“ Heiligtum betrachtet wurde. Man hielt die vielen kleinen Landgemeinden schlicht für rückständig und zu teuer.

### **Die Position der Dörfer: zwischen Rebellion und Resignation**

Natürlich hat es auch in Bayern starke Einwände und Proteste gegen die Gebietsreform und allzu starre Planungen von oben nach unten gegeben. Auch führende Politiker wie Franz Josef Strauß distanzieren sich von der Gebietsreform und ihren rigiden Eingriffen in die kommunale Selbstbestimmung. Überregional bekannt geworden sind die sog. „Rebellendörfer“ wie z. B. Ermershausen, das schließlich nach einer spektakulären nächtlichen Polizeiaktion mit mehreren hundert Landesbediensteten zwecks Beschlagnahmung der Gemeindeakten, was die ministeriellen Entscheider\*innen in München zur Besinnung brachte, seine kommunale Freiheit retten konnte.

Julia Mattern beschreibt die sehr unterschiedliche Durchführung von Gebietsreformen in Deutschland. In Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz haben beispielsweise die kleinen Gemeinden bis heute weitestgehend Bestand und koordinieren ihre Verwaltung in Amts- bzw. Verbandsgemeinden. In anderen Bundesländern wie auch in Bayern wurden unterschiedliche Formen von Gemeindeverbänden eingeführt. Der Blick in europäische Nachbarländer zeigt, dass z. B. die Schweiz und Frankreich auf eine Veränderung der kleinteiligen kommunalen Ebene verzichtet haben.

Ein wesentlicher Teil der Arbeit betrifft den konkreten Ablauf der Gebietsreform in den untersuchten Gemeinden. Hier werden die verschiedenartigsten Beratungen der alten Gemeinderäte, die Verhandlungen mit benachbarten Gemeinden, die strikten ministeriellen Vorgaben oder auch die diversen finanziellen „Lock- und Druckangebote“ aus München für eingemeindungswillige Gemeinden und nicht zuletzt die Einwendungen und Proteste der Gemeinderäte und Bürger\*innen gegen die drohende Eingemeindung ausführlich und zitatenreich dargestellt. Die kritischen Stimmen, Alternativvorschläge und Proteste an der Basis, in den Gemeinderäten und bei den Bürger\*innen, wurden von den Verfechter\*innen der Reform kalt abgewiesen und mit negativ gefärbten Vokabeln wie Lokalpatriotismus und Kirchturmdenken abgetan.

In den von einer Eingemeindung betroffenen Gemeinden herrschte in der Regel Unverständnis, Wut und schließlich Resignation. Auch wenn die untersuchten Dörfer nicht zu den überregional bekannten „Protestdörfern“ in Bayern zählen, ist an Hand der Quellen deutlich der Unmut über die Gebietsreformmaßnahmen, über die Missachtung des dörflichen Willens zur Selbständigkeit und über das Streben benachbarter Gemeinden nach Vergrößerung des Einflussbereiches klar zu erkennen. Der Bürgermeister von Konstein spricht für viele, wenn er sagt: „Wenn wir nun in ein anderes Dorf aufgehen, dann geschieht das nicht, weil wir unfähig sind, uns selbst zu verwalten, sondern weil das Gesetz einfach den Galgenstrick gelegt hat“ (S. 124). Die Autorin resümiert knapp: Die Reformpläne wurden, wie für andere Gemeinden, ob sie wollten oder nicht, auch in Konstein durchgezogen. Die Ausweglosigkeit der Situation veranlasste aber auch einzelne Gemeinden zur schnellen Zustimmung für die geplante Eingemeindung. Man hatte wohl – angesichts der Stimmungsmache in Politik und Medien – die Einschätzung, dass es vor der Eingemeindung kein Entrinnen gebe und man sich zumindest die in Aussicht gestellten Finanzmittel sichern sollte. Angesichts der seitens des Landes aufgebauten Drucksituation herrschte in den meisten Dörfern und Landgemeinden ein wechselndes Auf und Ab von Aktivitäten und oft wechselnden Taktiken, um für das eigene Dorf das Beste herauszuholen, und von Resignation gegenüber der staatlichen Übermacht.

### **Eingemeindete Dörfer auf der Verliererseite**

Um die Auswirkungen der Gebietsreform zu beurteilen, vergleicht die Autorin die Entwicklung zwischen den eingemeindeten und selbständig gebliebenen

Dörfern an Hand der fünf Kategorien kommunalpolitisches Engagement/Repräsentationsgrad, effizienter Wirtschaften/kommunale Finanzen, Baupolitik und Bevölkerungsentwicklung, Infrastrukturentwicklung sowie kommunale Identität. Die Ergebnisse zeigen deutliche Verschlechterungen der Verhältnisse in den eingemeindeten Dörfern gegenüber den selbständig gebliebenen.

Das kommunalpolitische Engagement erhielt in den eingemeindeten Orten durch den nun fehlenden eigenen Gemeinderat samt Bürgermeister\*in und die gewachsene Distanz zwischen Kommunalpolitik und Bürger\*innen einen Dämpfer und erholte sich auch nicht mehr. In den selbständig gebliebenen Dörfern änderte sich deutlich weniger. Der Repräsentationsgrad lag vor der Gebietsreform bei einem Verhältnis von etwa einem lokalen Gemeinderatsmitglied je 100 Einwohner\*innen und verschlechterte sich in den eingemeindeten Dörfern auf 1:825 oder 1:944, also auf das fast Zehnfache. Die nun fehlende lokale Selbstverantwortung führte dazu, dass sich hier immer weniger Menschen für ein kommunalpolitisches Amt zur Verfügung stellten.

Vor der Gebietsreform hatten die meisten Dorfgemeinden Finanzhoheit. Mit der Gebietsreform wurde ihnen die Fähigkeit abgesprochen, effizient wirtschaften zu können. Das Argument lautete: Große Einheiten können effizienter wirtschaften als kleine.

Sowohl für ihre Untersuchungsgemeinden als auch im Blick auf ganz Bayern stellt die Autorin dagegen ein sparsameres Wirtschaften der kleineren Gemeinden fest: Die kleineren Gemeinden haben eine geringere Pro-Kopf-Verschuldung als die größeren. Auch bei den Personalkosten haben kleine Gemeinden pro Kopf weniger Geld ausgegeben als große.

Die für Dörfer lebenswichtige Bau- und Gewerbeentwicklung stagnierte nach der Gebietsreform in den eingemeindeten Orten. Die selbständig gebliebenen Orte hatten es leichter, Baugebiete auszuweisen. Expert\*innen sprechen von einem „Baustopp“ für eingemeindete Orte. Dies hatte Konsequenzen für die Einwohnerentwicklung: Eingemeindete Orte hatten größere Bevölkerungsverluste zu verzeichnen als die selbständig gebliebenen Orte. Die Autorin beklagt, dass für die eingemeindeten Dörfer keine Daten mehr erhoben werden. Sie verschwinden aus der statistischen Wahrnehmung. Will der „Staat“ damit auch das Nachdenken über die kleinen Orte verhindern? In manchen Bundesländern besteht auch keine staatliche Verpflichtung mehr, Gemeindechroniken zu erstellen. Der Staat hat offenbar auch kein Interesse mehr daran, dass das lokale Geschichtsbewusstsein in den Dörfern gepflegt wird.

Die Bodenrichtwerte, die die Durchschnittspreise der verkauften Grundstücke angeben, sind ein wichtiger Gradmesser der Beliebtheit eines Ortes. Nach



der Gebietsreform blieb der Wert von Grund und Boden in den eingemeindeten Dörfern zurück. Die Gebietsreform setzte also einen Prozess zur Umlenkung von Vermögen in Gang, der selbständige Gemeinden begünstigte und eingemeindete benachteiligte. Durch weniger intensiv betriebene Baulandpolitik, niedrigere Einwohnerzahlen und niedrigere Bodenrichtwerte ergibt sich so ein Bild einer deutlich schlechteren Entwicklung für eingemeindete Dörfer nach der Gebietsreform.

Die Untersuchung wichtiger öffentlicher Bauten wie Begegnungsstätten, Mehrzweckhallen, Schulen, Rathäuser, Freibäder, Sportplätze und Spielplätze erbrachte eine deutliche Bevorzugung der selbständig gebliebenen Dörfer gegenüber den eingemeindeten. Die Orte, die ihre Selbständigkeit verloren hatten, verharrten auf dem Stand vor der Reform. Nur durch ein großes Engagement der Bürger\*innen konnten hier alte Schulen und Rathäuser „gerettet“ und mit neuem Leben erfüllt werden.

Ausführlich beleuchtet die Autorin die kommunale Infrastruktur wie Wasser- und Abwasserversorgung, Straßen- und Wegenetz, Bahn- und Busverbindungen sowie Poststellen in den drei Jahrzehnten vor der Gebietsreform und im Vergleich dazu in den 30 Jahren danach von 1978 bis 2008. Es wird deutlich, dass die grundlegende Infrastruktur in den Dörfern wie Straßen- und Wegebau, Wasser- und Abwasserversorgung, Schulen, Rathäuser, Gemeindehäuser und Baugebiete bereits vor der Gebietsreform geschaffen wurde. Eine funktionierende Trinkwasserversorgung war in allen Untersuchungsgemeinden bereits vor der Gebietsreform vorhanden. Viel Sachverstand, Arbeit und Geld waren also bereits von den ehemaligen Dorfgemeinden investiert worden. Das wird oft vergessen. Häufig geschahen diese größeren Versorgungsleistungen mit Hilfe von übergemeindlichen Zweckverbänden, was aus heutiger Sicht eine durchaus „moderne“ interkommunale Interessengemeinschaft mit guten Synergieeffekten darstellt. Die damaligen Gebietsreformer\*innen plädierten für eine Abschaffung dieser Zweckverbände und versprachen viel Geld für noch nicht ganz zu Ende geführte Maßnahmen der Abwasserentsorgung und des Wegebbaus.

Nicht zuletzt befasst sich Julia Mattern mit der kommunalen bzw. dörflichen Kulturpolitik. Sehr stark litten die Dörfer darunter, dass ihre Dorfnamen auf Schildern, in Urkunden und der postalischen Adresse wegfielen. Durch Proteste bei der Deutschen Post erreichte man schließlich, dass der Dorfname ein Teil der Adresse bleiben konnte. Viel Unmut ent-

stand auch durch das Beseitigen alter historischer Straßenbezeichnungen wie Ringstraße oder Alte Trift, da diese in den neuen Großgemeinden mehrfach vorkamen und nun nur noch in einem Ort bestehen bleiben durften. Vor der Gebietsreform hatte jede Gemeinde Kulturförderung betrieben. Nach der Gebietsreform fehlte in den eingemeindeten Dörfern nicht nur die politische Zentrale, es drohte auch das Gefühl einer Gemeinschaft verloren zu gehen, die zuvor durch ein eigenständiges Gemeinwesen repräsentiert worden war. Vielerorts entstanden daher bald neue Bürgervereine, die sich für die Belange der Dorfgemeinschaft verantwortlich fühlten.

In ihrem Fazit bewertet die Autorin ihre Untersuchungen der Gebietsreform in Bayern. Das Hauptziel der kommunalen Gebietsreform, auf dem Land gleichwertige Lebensbedingungen wie in der Stadt zu schaffen, wurde nur für die selbständig gebliebenen Dörfer erreicht. Für die große Masse der bayerischen Dörfer, insgesamt 5 021, die ihren Gemeindestatus per Eingemeindung verloren, trat eine gegenläufige Entwicklung ein. Sie sind die großen Verlierer der Gebietsreform.

### **Neubewertung der kommunalen Gebietsreformen in heutiger Zeit**

Die ersten kritischen Reflexionen zu den Gebietsreformen kamen in Politik und Wissenschaft bereits kurz nach deren Abschlüssen Ende der 1970er Jahre. Sie begannen mit der Entzauberung des Zentrale-Orte-Modells als eines Raumordnungs-Konstrukts der späten 1930er und frühen 1940er Jahre, das niemals wissenschaftlich begründet war, das vom Geist einer Diktatur geprägt ist, dem leichten Durchsteuern des Staates bis ins letzte Dorf dient und nicht dem Subsidiaritätsprinzip entspricht, das heute unsere Demokratie prägen soll. 1986 und 1990 habe ich als Leiter des interdisziplinären Arbeitskreises Dorfentwicklung zwei vielbeachtete Dorfsymposien veranstaltet, wobei vor allem die Rolle der Wissenschaft und die Belange der Bürger\*innen in den Fokus gestellt wurden.

Es ist erfreulich, dass die negativen Folgen der kommunalen Gebietsreformen in jüngerer Zeit immer mehr in den Fokus neuer wissenschaftlichen Untersuchungen rücken. So konnte z. B. Felix Rösel, ifo-Institut, Dresden, seit 2016 in mehreren Studien nachweisen, dass Gebietsreformen keine finanziellen Einsparungen erbracht haben, was in der Regel zu den wichtigsten Argumenten vorher gezählt hatte.

Das Buch von Julia Mattern zeigt uns die generellen Vorteile des kleinen selbständigen Dorfes, das sich besser entwickelt als das gleich große eingemeindete Dorf. Ein Nachdenken über eine Reform der dorffeindlichen kommunalen Gebietsreformen wird nun immer dringender. Die Arbeit ist ein wichtiger Meilenstein in der kritischen Auseinandersetzung mit der einst als Jahrhundertreform angedachten kommunalen Neuordnung. Sie sollte in allen Ministerien des Bundes und der Länder zur Pflichtlektüre gemacht werden, damit den Dörfern und Landgemeinden wieder mehr Respekt, Unterstützung und Gestaltungsfreiheit eingeräumt wird, um der offenkundigen Demokratie- und Politikverdrossenheit auf dem Lande entgegenzuwirken.

Zeitgleich mit den Gebietsreformen hat der gestaltungsversessene Staat in den 1960er und 1970er Jahren mit großem Aufwand und externer Expertise Dorfbäche begradigt und verrohrt sowie Dorfstraßen

für den Fernverkehr „autogerecht“ umgestaltet. 20 bis 30 Jahre später sah sich der Staat dagegen gezwungen, umfangreiche und wiederum aufwendige Revisionsprogramme aufzulegen, Dorfbäche wieder zu „befreien“ sowie Dorfstraßen wieder zurückzubauen und auf die Bedürfnisse der Dorfbewohner\*innen abzustimmen. Die eindeutigen Verlustbilanzen, die Julia Mattern für die eingemeindeten Dörfer aufzeigt, sind ein Signal an den Staat, in gleicher Weise die dorffeindlichen Gebietsreformen ins Visier zu nehmen und „zurückzubauen“. Der Staat würde damit dreierlei erreichen: Er würde dem Dorf seine Kompetenz, seine Kraft und seine Gestaltungsfreiheit und zugleich sich selbst seine demokratische Basis zurückzugeben. Die vieltausendfach „befreiten“ und nun wieder selbstverantwortlichen Dörfer würden auf dem Lande in Bayern und ganz Deutschland das Subsidiaritätsprinzip wiederaufleben lassen und einen großen kulturellen, ökonomischen und demokratischen Entwicklungsimpuls auslösen. ■

*„Was verbinden Sie mit Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?“*

*„Stadt oder Land? Für unsere Familie natürlich Land! Wo sonst finden wir so viel von dem, was uns Lebensqualität und -freude bedeutet? Gleichwertige Lebensverhältnisse – das ist sicher auch ein emotionales Thema und nüchtern betrachtet, kann es keine absolut gleichwertigen Lebensverhältnisse geben. Für mich beginnen sie dennoch genau dort, wo vergleichbare Möglichkeiten der Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben gegeben sind.*

*Dazu gehört die Chance, in ähnlicher Zeit Angebote der sozialen und kulturellen Grundversorgung zu erreichen – wenn auch oft auf anderen Wegen, dazu gehört die uneingeschränkte Verfügbarkeit des Internets, aber auch die Möglichkeit der politischen Mitbestimmung. Auf dem Land macht sich das Gefühl breit, dass Politik vor allem aus dem urbanen Blickwinkel agiert, so fühlen sich Landbewohner\*innen vergessen und mit den für sie direkt spürbar negativen Auswirkungen von Natur- und Umweltschutz, wie z. B. der Wolfsproblematik und den Windradwäldern, zu oft alleingelassen. Die Wahlergebnisse zeigen leider, dass dies mehr als nur ein Gefühl ist. Mit gleichwertigen Lebensverhältnissen verbinde ich in diesem Kontext auch einen politisch dringend notwendigen gerechten Ausgleich von urbanen und ländlichen Bedürfnissen.“*

*Dr. Kathrin Naumann*

*Geschäftsführerin GGAB Agrarbetrieb Groß Grenz GmbH und ASG-Kuratoriumsmitglied*



Foto: Michael Busch

## Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen als Regionalentwicklung

Roswitha Bocklage

„Für Bürger\*innen im ländlichen Raum ist eine Geschlechterperspektive von besonderer Relevanz, da aufgrund mangelnder Mobilität Hilfsangebote schwerer zu erreichen sind, überholte Rollenbilder mit allen Auswirkungen für beide Geschlechter fester verankert sind und eine gleichberechtigte Teilhabe an allen Lebensbereichen deutlich weniger realisiert wird.“ Mit diesen Worten wird in die Situation im ländlichen Raum in der Expertise „Gleichstellung als Regionalentwicklung. Zur Situation der kommunalen Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen Deutschlands“ eingeführt. Die Expertise, die auf einer Befragung von Gleichstellungs- und Frauenbeauftragten beruht, zeigt auf, wie sich die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten gestaltet, welche Auswirkungen sie auf die Gleichstellung in ländlichen Räumen hat und wie sie dazu beiträgt, sich dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu nähern.

### Verfassungsauftrag Gleichstellung

Die Gestaltung der kommunalen Gleichstellungsarbeit liegt in der Hand der Bundesländer. Seit den 1990er Jahren haben die Bundesländer nach und nach gesetzliche Regelungen zur Umsetzung des Gleichstellungsauftrags für den öffentlichen Dienst und somit auch für Kommunen beschlossen. Diese sind die Grundlage der kommunalen Gleichstellungsarbeit und haben das Ziel, die Gleichstellung der Geschlechter innerhalb der Verwaltung sowie im öffentlichen Leben und der Gesellschaft zu fördern. Besonders in strukturschwachen Gebieten hat die Gleichstellungsarbeit eine wichtige Funktion, um Gleichstellung im ländlichen Raum weiterzuentwickeln. Die Landesgesetze unterscheiden sich u. a. in den folgenden Punkten: Ob und mit wieviel Stundenkontingent eine Gleichstellungsbeauftragte eingestellt werden muss, unterscheidet sich in den Bundesländern signifikant. In Baden-Württemberg sind Kommunen erst ab 50 000 Einwohner\*innen verpflichtet, eine Gleichstellungsbeauftragte einzustellen, in NRW bereits ab einer Einwohner\*innen-Zahl von 10 000. Im Saarland oder in Rheinland-Pfalz ist die Beschäftigtenzahl einer Dienststelle bedeutend für die Bestellung von internen Frauenbeauftragten. In der Regel sind kreisfreie Städte und Landkreise – bis auf Bayern – verpflichtet, eine Gleichstellungsbe-

auftragte zu bestellen. In Bayern sind kreisangehörige Gemeinden ausgenommen. Gerade in ländlichen Räumen wird die Aufgabe oftmals an eine Person im Neben- oder Ehrenamt vergeben.

Durch die Uneinheitlichkeit der Ländergesetze kommt es zu keiner einheitlichen und flächendeckenden Aufgabenwahrnehmung. Somit wird auch dem Verfassungsauftrag sehr unterschiedlich nachgekommen. Art. 3, Abs. 2 des Grundgesetzes sagt aus, dass „Männer und Frauen [...] gleichberechtigt [sind]. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

### Studie zum Vergleich zwischen strukturschwachen und strukturstarken Kommunen

Im Rahmen der Expertise, die von April 2018 bis März 2019 durchgeführt wurde, kamen zum einen Kurzfragebögen zur Erfassung der Stellenausgestaltung zum Einsatz, zum anderen wurden leitfadengestützte Interviews und Gespräche in Fokusgruppen durchgeführt. Insgesamt wurden 103 Gleichstellungsbeauftragte aus 62 Städten und Gemeinden sowie 39 Landkreisen in 13 Bundesländern befragt. Die Auswahl erfolgte nach verschiedenen Stufen der Ländlichkeit und der sozioökonomischen Entwicklung, um die Vielfalt ländlicher Räume zu veranschaulichen und Vergleiche zwischen strukturschwachen und strukturstarken Kommunen herzustellen.

Es wurden die jeweiligen (konkreten) Handlungsfelder, in denen kommunale Gleichstellungsbeauftragte tätig sind, betrachtet und Einflüsse der sozio-kulturellen und strukturellen Kontextfaktoren auf die Gleichstellungsarbeit in ländlichen Kommunen untersucht. Die Studie basiert auf den Erfahrungen



#### Roswitha Bocklage

Leiterin Gleichstellungsstelle für Frau und Mann der Stadt Wuppertal, eine von mehreren Sprecherinnen der BAG kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen

Roswitha.Bocklage@stadt.wuppertal.de  
www.frauenbeauftragte.de

und Einschätzungen kommunaler Frauen- und Gleichstellungsbeauftragter zu ihrer Arbeit und ihrer Wirkung vor Ort. Sie deckt relevante Aspekte der Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen auf und macht die komplexe Situation kommunaler Gleichstellungsarbeit deutlich.

### **Gleichstellungsarbeit ist individuell – soziale und strukturelle Einflüsse**

Gleichstellungsbeauftragte in ländlichen Räumen haben zumeist jahrelange Erfahrungen und betonen, dass die gesellschaftlichen/sozialen und strukturellen Gegebenheiten eine wichtige Rolle für eine erfolgreiche Arbeit im ländlichen Raum spielen. Einerseits haben diese einen erheblichen Einfluss auf den Fokus, den die Gleichstellungsbeauftragten setzen (können), andererseits auf den Spielraum, den sie vor Ort haben.

Die Arbeit in ländlichen Räumen ist geprägt durch eine soziale Nähe und eine gute Vernetzung mit Akteur\*innen, was den Kontakt zur Bevölkerung erleichtert. Die Vernetzung und die soziale Nähe haben aber auch Schattenseiten: Hilfesuchende können bei persönlichen Themen aufgrund zu großer sozialer Nähe davon abgehalten werden, die angebotene Hilfe in Anspruch zu nehmen, vor allem, wenn überholte Rollenzuschreibungen den Freiraum für Frauen einschränken. Mit konservativen Wertvorstellungen in der Bevölkerung schwindet auch das Interesse für die Thematik, was wiederum Hindernisse für die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten nach sich zieht.

Die Abwanderung von Frauen und der Anstieg von Rechtspopulismus in ländlichen Gebieten macht deutlich, dass traditionelle Vorstellungen zur Geschlechterrollenverteilung ein Hindernis für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung darstellen. Diese Themen werden von Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten aufgegriffen. Gemeinsam mit Kooperationspartner\*innen ist die Arbeit für eine partnerschaftliche Verteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit ein wichtiger Schwerpunkt, um weibliche Fachkräfte im ländlichen Raum zu halten.

Zu den strukturellen Aspekten zählt die Problematik der zu geringen personellen, finanziellen und sachlichen Ausstattung. Ein Drittel der befragten Gleichstellungsbeauftragten ist für weitere Tätigkeiten verantwortlich, in den neuen Bundesländern sind es sogar 40 %. Auch die Ansiedlung ihrer Stelle und ihre Eingebundenheit in Planungen und Konzepte der Verwaltung ist ein bedeutender Aspekt, der ihre

Wirksamkeit beeinflusst. Aufgrund ihrer Weisungsfreiheit, können sie die gleichstellungsrelevanten Themen und Projekte frei wählen. Dies ermöglicht es ihnen, je nach Situation vor Ort eigene Schwerpunkte zu setzen. Allerdings kann der Handlungsspielraum ihrer Ansicht nach oft nicht vollständig genutzt werden, wenn ihnen nur unzureichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen oder wenn der Handlungsspielraum durch die Verwaltung eingegrenzt wird.

Im Gegensatz zu den meisten Städten oder größeren Landkreisen sind Gleichstellungsstellen im ländlichen Raum oftmals mit ehrenamtlichen Gleichstellungsbeauftragten besetzt. Dadurch sind ihre zeitlichen Ressourcen – auch für den Austausch von guten Ideen mit anderen Kolleginnen – oftmals sehr stark eingeschränkt. Hinzu kommen ein fehlender Zugriff auf ein eigenes Büro oder auf andere Räumlichkeiten im Umfeld der Verwaltung sowie z. T. schlechte Telefon- oder Internetverbindungen. Zu wenig Arbeitszeit für zu viel Arbeit ist vor allem für die ehrenamtlichen Gleichstellungsbeauftragten ein Problem. Die Themenvielfalt erfordert meist mehr Zeit als ihnen zur Verfügung steht. Auswärtstätigkeiten sind nur eingeschränkt möglich, da diese aufgrund weiter Strecken in ländlichen Räumen teilweise sehr zeitaufwendig sind.

Neben der Unterstützung durch die Verwaltungsleitung ist für das Gelingen der Gleichstellungsarbeit auch deren Akzeptanz und die Unterstützung durch Führungskräfte oder externe Kooperationspartner\*innen wichtig.

### **Gleichstellung muss gestärkt werden – Themen und Arbeitsschwerpunkte**

In Bezug auf die Themenvielfalt unterscheidet sich die Arbeit im ländlichen oder städtischen Raum kaum. Im ländlichen Raum werden zusätzlich Themen wie beispielsweise Demografie und Daseinsvorsorge sowie Mobilität als wichtig und beachtenswert benannt. Da ihre Zeit- und Geldressourcen begrenzt sind, setzen die Befragten Schwerpunkte. Zu den Themen, mit denen sie im ländlichen Raum am häufigsten zu tun haben, gehört die Betroffenheit von Partnerschaftsgewalt/häuslicher Gewalt. In diesem Zusammenhang zählen der Ausbau und die Sicherung von Hilffsystemen, die Erstberatung und manchmal auch das Bringen zum Frauenhaus zur Gleichstellungsarbeit.

Weitere wichtige Themen der Gleichstellungsarbeit sind die Förderung von Frauen in der Politik, die Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen im ländlichen Raum und das Aufbrechen von traditionellen

Geschlechterrollen. Dabei geht es um die Motivation von und Unterstützung für politisch aktive Frauen. Die Erwerbstätigkeit von Frauen fördern die Gleichstellungsbeauftragten im ländlichen Raum, indem sie sich u. a. für eine Vernetzung und Förderung von Unternehmerinnen und Gründerinnen sowie für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie/Pflege einsetzen. Dazu zählen der Ausbau der Kinderbetreuung oder auch alternative Arbeits(zeit)modelle. Gleichzeitig ist die Veränderung von Rollenstereotypen in der ländlichen Bevölkerung wichtig, damit geschlechter-spezifische Rollenbilder aufgebrochen werden.

### **Gleichstellungsarbeit ist strategisch – Vernetzung und Sichtbarkeit**

Ohne eine gute Vernetzungsarbeit kann Gleichstellungsarbeit nicht erfolgreich sein. Deshalb verfügen Gleichstellungsbeauftragte über gute Netzwerke, allerdings oftmals nur regional, insbesondere in ländlichen Regionen. Die Vernetzung mit Akteur\*innen vor Ort wird als große Hilfe gesehen, gerade wenn Lösungen für bestimmte Problematiken gesucht werden. Auch unter den Kolleginnen werden Netzwerke gepflegt, um sich gegenseitig auszutauschen, gemeinsame Projekte zu planen und zu organisieren oder neue Kolleginnen einzuarbeiten.

Die Öffentlichkeitsarbeit ist ein wichtiger Teil der Gleichstellungsarbeit und besonders in ländlichen Räumen eine große Herausforderung. Um von der Bevölkerung wahrgenommen zu werden, müssen Gleichstellungsbeauftragte viel Zeit investieren, beispielsweise in den Besuch von Veranstaltungen, im Rahmen der Pressearbeit und bei der Erstellung von Informationsmaterial.

### **Strategien erfolgreicher Gleichstellungsarbeit**

Grundlage für eine erfolgreiche Gleichstellungsarbeit vor Ort ist ein Gleichstellungsbewusstsein in den Kommunen und in den Verwaltungen und die Stärkung der an Gleichstellung ausgerichteten Angebote und Aufgaben. Hierbei können Ländergesetze, aber auch eine gute Anbindung innerhalb der Verwaltung unterstützen. Gleichzeitig ergibt sich daraus die Notwendigkeit, Genderkompetenz in der öffentlichen Verwaltung zu fördern, z. B. im Rahmen der Verwaltungsausbildung. Damit dies gelingen kann, ist es wichtig, dass Gleichstellungsarbeit an Bedeutung zunimmt und nicht mehr im Ehrenamt verkörpert werden muss.

Bundesweit einheitliche Rahmenbedingungen, die verbindlich für eine angemessene Ausstattung und Positionierung der Gleichstellungsstellen sorgen, würden auch zu mehr gleichwertigen Lebensbedingungen in Deutschland – bezogen auf die Geschlechtergleichheit – sorgen. Damit könnten auch im Rahmen der Regionalentwicklung Fortschritte erzielt werden.

### **„Unser Pfund ist die Vernetzung“**

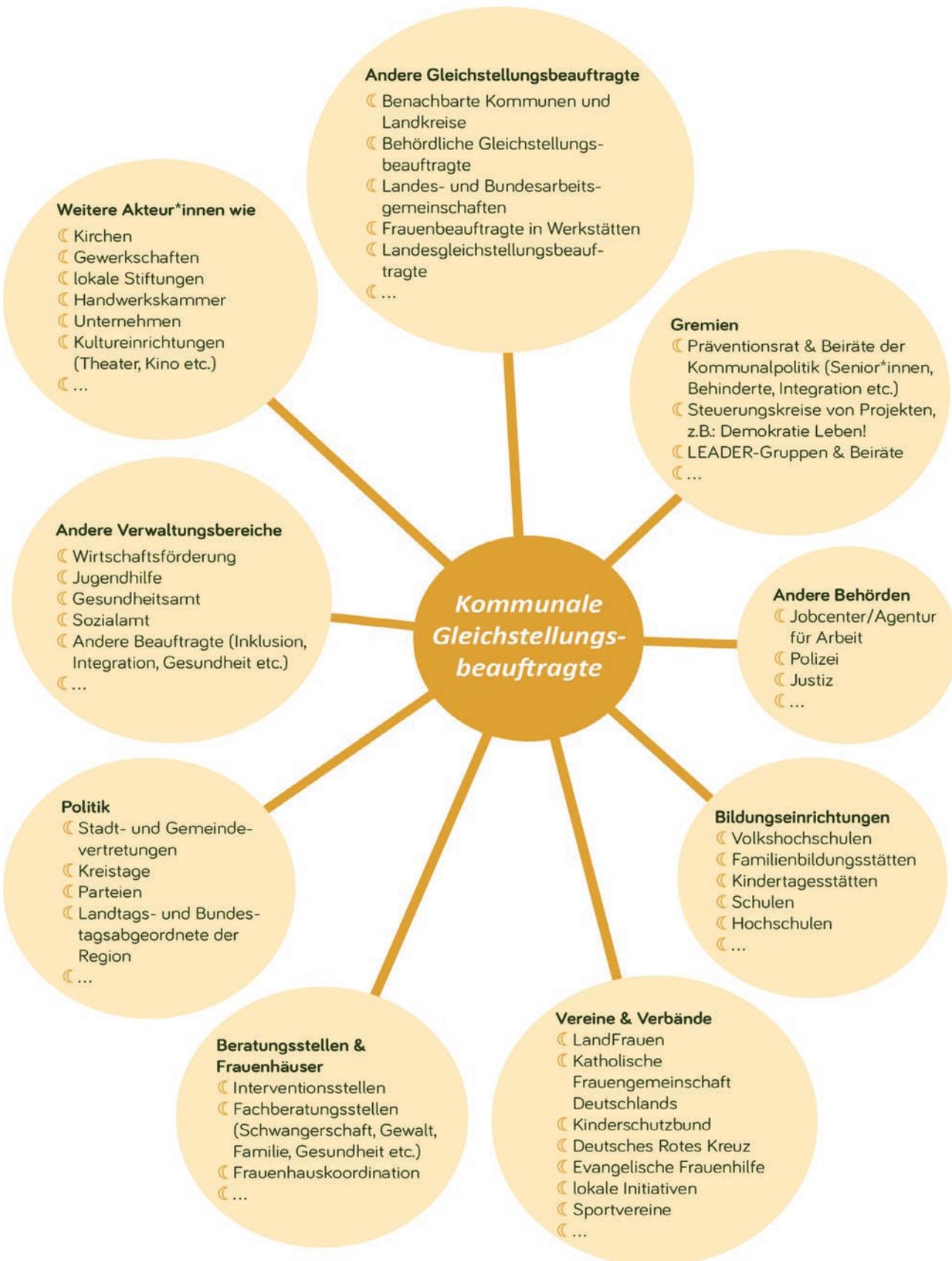
*Zitiert aus: Gleichstellung als Regionalentwicklung. Zur Situation der kommunalen Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen Deutschlands, 2019, S. 42.*

Lokale Bündnisse – auch themenabhängig – stärken die Bedeutung kommunaler Gleichstellungsarbeit auf vielfältige Weise. Nicht nur die Gleichstellungsbeauftragte setzt sich für die Gleichstellung von Frauen und Männern ein, auch lokale Akteur\*innen, Menschen aus Verwaltung, Politik und Ehrenamt, werden in ihrem Engagement wahrgenommen.

Interne und externe Öffentlichkeitsarbeit für die Themen, Lösungen oder Angebote der Gleichstellungs- und Frauenbeauftragten ermutigen Bürgerinnen und Bürger, sich zu informieren, beraten und unterstützen zu lassen. In der Regel spielen eher klassische als soziale Medien eine größere Rolle. Im Rahmen der Digitalisierung wird sich dies jedoch voraussichtlich ändern. Gerade im ländlichen Raum sind Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte „bekannt“. Ihre Sichtbarkeit ist selbstverständlich und damit auch die Möglichkeit, sie als Ansprechpartnerin in Anspruch zu nehmen.

Kommunale Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte machen Geschlechtergleichstellung in ländlichen Räumen erlebbar und begünstigen damit die positive Entwicklung ländlicher Räume. Sie arbeiten u. a. für Demokratieförderung, für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie/Pflege, für mehr Frauen in Politik und in Führungspositionen, für die Partizipation von Frauen am Arbeitsmarkt, für Mädchen- und Jungenarbeit, gegen Partnerschaftsgewalt und für die Stärkung der Infrastruktur. Damit machen sie ländliche Räume nicht nur attraktiv für Frauen, sondern auch für Familien und junge Menschen, sorgen für Fortschritt und Fachkräftebindung. ■

Abbildung: Vernetzungsstrukturen kommunaler Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen



Quelle: Gleichstellung als Regionalentwicklung. Zur Situation der kommunalen Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen Deutschlands, 2019

- 1 **Krankenhausdichte:** Die Schließung von Krankenhäusern wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit führt in ländlichen Räumen zu längeren Anfahrtszeiten. In der Folge werden nicht nur Krankenbesuche erschwert, sondern wird auch die Versorgung bei Unfällen gefährdet. Welche Mindeststandards sollten für die Erreichbarkeit des nächsten Krankenhauses mit Notaufnahme gelten und welche Maßnahmen wären geeignet, dieses Ziel zu erreichen?
- 2 **ÖPNV:** Einkaufsmöglichkeiten und Kindergärten können nicht in jedem Dorf vorhanden sein und auch der Arbeitsplatz ist meist weiter entfernt, deshalb sind Mobilitätsangebote besonders wichtig. Sollte es Mindeststandards beim ÖPNV geben und wie könnten diese aussehen?
- 3 **Breitbandversorgung:** Seit Jahren wird über eine flächendeckende Breitbandversorgung gesprochen, doch sie ist immer noch nicht erreicht. Mitte 2019 verfügten zwar ca. 90 % der Haushalte in Deutschland über Breitbandanschlüsse von mindestens 50 Mbit/s, es ist aber immer noch ein deutliches Stadt-Land-Gefälle zu verzeichnen. Welche Versorgungsstandards sollten überall erreicht werden (auch mit Blick auf die zunehmende Bedeutung der Digitalisierung für alle Bereiche der Gesellschaft) und wie kann das sichergestellt werden?
- 4 Gibt es **weitere Bereiche**, für die Ihrer Ansicht nach Mindeststandards denkbar wären, um räumliche Disparitäten auszugleichen?

## Mindeststandards zur Sicherstellung gleich

**Einigkeit besteht meist darüber, dass gleichwertig nicht gleich bedeutet. Unter gelten sollten. Hierzu haben wir Bundestagsabgeordnete um ihre Meinung geb**

**Bauer zu 1** Ein Rettungswagen sollte nach spätestens 15 Minuten beim Patient\*innen sein, eine Ambulanz in rund 30 Minuten erreichbar. So können die Patient\*innen selbst einschätzen, wie dringlich ihre Versorgung ist und ob sie den Notarzt rufen oder selber fahren sollen.

Es gibt viele Kliniken, die keine Notfallversorgung mehr vorhalten, sondern beispielsweise reine Kurkliniken sind. Diese Zentren weisen bereits eine gute Infrastruktur auf und sollten daher reaktiviert werden, um die Mindestversorgung aufrechtzuerhalten.

**Bauer zu 2** Für Kinder muss es einen kostenlosen Transport zur Schule geben, ÖPNV für alle ist leider in den seltensten Fällen bezahlbar. Für die ältere Generation sollte es aber erleichterte Einkaufsbedingungen geben, beispielsweise einen Bring-Service oder ein Seniorentaxi in Kooperation mit der Kommune, mit dem nächstgelegenen Bauernmarkt oder dem Lebensmitteleinzelhandel.

**Bauer zu 3** Die Glasfasertechnologie kann die Übertragungsgeschwindigkeiten fast beliebig schnell ausbauen. Damit wir nicht digital hinterherhinken, ist es gerade für Unternehmen existenziell wichtig, schnelle und leistungsfähige Verbindungen zu haben.

Das Internet, wie es auch die Privatanwender nutzen, wird durch den technologischen Fortschritt und das Einsetzen verschiedenster moderner Medien immer komplexer – was auch hohe Bandbreiten verschlingt. Daher muss kontinuierlich am bestehenden Netz gearbeitet werden. Ich sehe den Staat in der Pflicht, für diese Art der Grundversorgung vorzusorgen. Dazu zählt auch der Ausbau eines Hochleistungs-Mobilfunknetzes. Die Zukunft liegt derzeit in 5G, aber damit das funktioniert, müssen die Funkmasten auch an ein bestens ausgebautes Breitbandnetz angeschlossen sein.

**Bauer zu 4** Im Bereich der Pflege muss sich z. B. noch Einiges tun: Die größte Last tragen nach wie vor die Angehörigen, ohne sie würde unser System zusammenbrechen. Betreutes Wohnen, ambulante Pflege, Tages- sowie Kurzzeitpflege, Altersheime: Einrichtungen und Angebote sollte es auch auf dem Land in ausreichender Anzahl geben, damit die Menschen möglichst bei ihrem Zuhause wohnen bleiben können. ■



Nicole Bauer, FDP-Bundestagsfraktion

Foto: Tobias Koch

## wertiger Lebensverhältnisse?

schiedliche Auffassungen gibt es jedoch bei der Frage, ob in einigen Bereichen Mindeststandards ten.

**Bluhm-Förster:** Zunächst ist zu sagen, dass mit einer Festlegung von flächendeckenden Mindeststandards bestehende Unterschiede nicht behoben, sondern vielmehr strukturell weiter gefestigt werden. Mit Mindeststandards kann keine Chancengleichheit hergestellt werden. Vielmehr muss in jeder einzelnen Region eine bedarfsgerechte Versorgung aller Bürgerinnen und Bürger definiert und sichergestellt werden.

**Bluhm-Förster zu 1** Durch die Festlegung sog. Hilfsfristen ist die Strukturierung von Rettungsdienststellen vorgezeichnet. Klar ist jedoch leider auch, dass diese z. T. stark von den Hilfsfristen in z. B. Städten oder zwischen einzelnen ländlichen Bereichen abweichen und im täglichen Leben oft auch wesentlich überschritten werden. Die medizinische Versorgung darf nicht durch die Profitinteressen von Krankenhauskonzernen oder der Pharmaindustrie gesteuert werden, sondern die einzelnen Patientinnen und Patienten müssen im Mittelpunkt der Versorgung stehen. Gesundheitliche Versorgung muss dezentral organisiert sein durch regionale Gesundheitszentren, Polikliniken oder Rotationspraxen in Peripherien, um Erreichbarkeit in medizinisch notwendiger Zeit zu gewährleisten. Dazu müssen die kommunale Finanzsituation verbessert und Privatisierungen rückgängig gemacht werden und wieder in die kommunale Hand.

**Bluhm-Förster zu 2** Mobilität auf dem Land ist noch immer ein blinder Fleck in der politischen Auseinandersetzung. In unserem Klimaaktionsplan z. B. umreißt DIE LINKE verkehrspolitische Ziele, die nachhaltige Mobilität für alle gewährleisten. Auch auf dem Land muss es möglich sein, auf ein eigenes Auto zu verzichten. Alle Menschen sollen unabhängig von ihrer sozialen Lage und ihrem Wohnort am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Dies sollte der Mindeststandard sein. Verschiedene Möglichkeiten, das zu erreichen, werden von uns vorgeschlagen: Dies kann durch Reaktivierung stillgelegter Gleise und einen Ausbau des Busverkehrssystems geschehen. Dies allein reicht aber nicht mehr aus. Es müssen Lösungen her, die leicht handhabbar, flexibel nutzbar und kostengünstig sind, beispielsweise durch Fahrradverleihsysteme und autonom fahrende Ortsbusse, aber auch durch innovative Nahversorgungsangebote, wie Multifunktionshäuser oder Service-to-People-Konzepte. Viele dieser Möglichkeiten werden schon erprobt. Fakt ist jedoch, dass jede Region eigene Mobilitätsbedarfe hat und ihnen muss es möglich sein, diese mit einer angemessenen Finanzausstattung zu realisieren. Denn klar ist, dass eine sozial-ökologische Verkehrswende nur stattfinden kann, wenn diese ausreichend finanziert wird. Auch dazu macht DIE LINKE konkrete Vorschläge.

**Bluhm-Förster zu 3** Richtig. Deutschland hat vor allem in der Fläche massiven Nachholbedarf. Gerade die Corona-Krise zeigt, welche digitalen Möglichkeiten des Arbeitens und des Lernens bereits heute genutzt und in Zukunft gebraucht werden. Dringlich ist daher, den Ausbau mit digitalen Infrastrukturen in der Fläche mit Hochdruck voranzutreiben. Es braucht Gigabit-Leitungssysteme und eine schnellere Umsetzung aller Planziele und vor allem Breitbandausbau in kommunaler Eigenregie.

**Bluhm-Förster zu 4** Das Dorf lebendig und aktiv zu erhalten, ist immer vom Gestaltungswillen und dem Engagement seiner Bewohnerinnen und Bewohner abhängig. Neue Ideen wachsen zu lassen, sei es in Form eines Dorfladens oder von Kultur- und Bildungseinrichtungen, ist vom Engagement der Dorfgemeinschaft als Ganzes abhängig, da dieses neu geschaffene Angebot angenommen und genutzt werden muss. Daher sind vor allem bürgerschaftliches Engagement sowie zivilgesellschaftliche Instrumente der demokratischen Teilhabe zu unterstützen. Niemand darf sich abgehängt fühlen. Vor Ort weiß man genau, was gebraucht und gewünscht wird. ■



- 1 Krankenhausdichte:** Die Schließung von Krankenhäusern wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit führt in ländlichen Räumen zu längeren Anfahrtszeiten. In der Folge werden nicht nur Krankenbesuche erschwert, sondern wird auch die Versorgung bei Unfällen gefährdet. Welche Mindeststandards sollten für die Erreichbarkeit des nächsten Krankenhauses mit Notaufnahme gelten und welche Maßnahmen wären geeignet, dieses Ziel zu erreichen?
- 2 ÖPNV:** Einkaufsmöglichkeiten und Kindergärten können nicht in jedem Dorf vorhanden sein und auch der Arbeitsplatz ist meist weiter entfernt, deshalb sind Mobilitätsangebote besonders wichtig. Sollte es Mindeststandards beim ÖPNV geben und wie könnten diese aussehen?
- 3 Breitbandversorgung:** Seit Jahren wird über eine flächendeckende Breitbandversorgung gesprochen, doch sie ist immer noch nicht erreicht. Mitte 2019 verfügten zwar ca. 90 % der Haushalte in Deutschland über Breitbandanschlüsse von mindestens 50 Mbit/s, es ist aber immer noch ein deutliches Stadt-Land-Gefälle zu verzeichnen. Welche Versorgungsstandards sollten überall erreicht werden (auch mit Blick auf die zunehmende Bedeutung der Digitalisierung für alle Bereiche der Gesellschaft) und wie kann das sichergestellt werden?
- 4** Gibt es **weitere Bereiche**, für die Ihrer Ansicht nach Mindeststandards denkbar wären, um räumliche Disparitäten auszugleichen?

**Tressel zu 1** Laut den letzten Zahlen des Statistischen Bundesamtes erreichen knapp 90 % der in städtischen Regionen lebenden Bevölkerung in Deutschland in 15 Minuten das nächste Krankenhaus, in ländlichen Regionen schaffen dies nur gut 64 %. Hier kann ein Mindeststandard Ausgangspunkt sein, wird der Komplexität des Problems aber nicht gerecht. Die Frage ist, ob das Krankenhaus dann bei komplizierten Fällen eine angemessene Versorgung vorhalten kann. Es muss neben der Erreichbarkeit auch die Qualität der angebotenen Leistungen einbezogen werden. Nicht alle Leistungen können überall zur Verfügung gestellt werden. Standorte müssen gut vernetzt und die Verteilung der Notfallpatient\*innen gut organisiert werden. Wir müssen für eine gute Versorgung nicht nur in einzelnen Standorten, sondern in Regionen denken!

**Tressel zu 2** Mobilität auf dem Land sicherzustellen, bedeutet mehr, als nur einen Bus im Stundentakt fahren zu lassen. Aus dem Linienverkehr muss ein zuverlässiger Flächenverkehr werden. Nötig ist ein funktionierendes Gesamtsystem, das verschiedene Mobilitätslösungen, von Regiobussen über Rufbusse und Ride-Pooling bis zu Fahrzeug-Sharing und Mitfahrer-Apps integriert. Auf den Hauptachsen muss es ein mindestens stündliches Angebot geben. Der Schlüssel zu mehr Mobilität auf dem Land liegt in der Digitalisierung und in barrierefreien und niedrigschwelligen Angeboten. Wichtig ist zudem Regionales Mobilitätsmanagement, das etwa mit Schulen und Arbeitgeber\*innen Lösungen findet, um Verkehrsmittel besser aufeinander abzustimmen und die Auslastung zu erhöhen.



**Tressel zu 3** Eine schnelle Internetanbindung wird seit Corona als Standortfaktor in ländlichen Räumen noch relevanter. Als Fraktion fordern wir ein Recht auf einen schnellen Breitband-Internetanschluss (Internet-Universaldienst), dessen Übertragungsrate sich an der Mehrzahl der von den angeschlossenen Teilnehmer\*innen genutzten Bandbreite bemisst und dynamisch angepasst wird. So können wir den immer wachsenden Anforderungen an ein schnelles Internet gerecht werden. Außerdem muss, wo Breitband drauf steht, auch Breitband drin sein. 2019 konnten nur 16,4 % der Verbraucher\*innen die mit den Anbietern vertraglich vereinbarte Maximalgeschwindigkeit im Festnetz-Breitband nutzen. Die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher müssen hier gestärkt werden.

**Tressel zu 4** Mindeststandards sind nur ein Baustein in Richtung gleichwertige Lebensverhältnisse. Daseinsvorsorge wird durch finanzielle und personelle Spielräume vor Ort gewährleistet. Wir fordern eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen und eine neue Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge, finanziert von Bund und Ländern, die strukturschwache Regionen besonders stützt und auch Menschen vor Ort eine Stimme gibt. Trotzdem bin ich der Überzeugung, dass in bestimmten Bereichen Mindeststandards in Form einer „Räumlichen Grundsicherung“ hilfreich sein können, um das Versorgungsniveau anzugleichen. Zentral sind hier tatsächlich Gesundheit, Mobilität und Breitbandversorgung, aber z. B. auch Kinderbetreuung, Bildung und Ausbildung. ■

**Saathoff:** Es gibt bereits heute Mindeststandards, so z. B. eine vorgeschriebene Zahl von Ärzt\*innen pro Einwohner\*innen. Aber auch Mindeststandards führen in einigen Bereichen nicht zu zufriedenstellenden Ergebnissen.

**Saathoff zu 1** Ich verstehe, dass für viele Menschen die Entfernung zum nächsten Krankenhaus eine wichtige Frage ist. Aber wenn man über Mindeststandards bei Notfällen redet, spielt die Qualität der Behandlung eine entscheidende Rolle. Nehmen wir das Beispiel eines Schlaganfalls: Eine Reihe von Kliniken sind weder personell noch technisch entsprechend ausgestattet. Die Patient\*innen werden deshalb gar nicht in die nächste Klinik gebracht, sondern in die nächste Klinik mit Computertomograph. Viele Krankenhäuser in ländlichen Gebieten bieten nur noch eine „Rumpf-Versorgung“ an und haben u. a. auch die Geburtsstationen eingespart. In Notfällen geht es nicht darum, dass die Angehörigen schnell das Krankenhaus erreichen, sondern dass die Patient\*innen schnellstmöglich versorgt werden. Das wird zunächst über einen Rettungswagen samt Notarzt\*ärztin sichergestellt. Weil es für den Zeitraum bis zum Eintreffen von Notarzt\*innen Vorschriften gibt, kommen diese selbst im dicht besiedelten Berlin manchmal mit dem Hubschrauber. Die Frage der Erreichbarkeit ist ein Abwägungsprozess. In unseren Nachbarländern Dänemark und Österreich gibt es viel weniger Kliniken pro Einwohner\*in, aber die Qualität dieser Kliniken ist im Schnitt höher. Z. B. ist dort die Anzahl der Patient\*innen pro Pflegekraft geringer. Wir bräuchten für eine höhere Krankenhausedichte viel mehr Pflegepersonal als heute, wissen aber, dass es sehr lange dauert, diese Zahl zu erhöhen und die Pflegekräfte müssen auch angemessen bezahlt werden. In meinen Augen geht es bei dieser Frage also eher um Qualität als um Quantität.

**Saathoff zu 2** Im ländlichen Raum gewährleisten Bus und Bahn meist keine geeignete Mobilität. Lokal gibt es manchmal Initiativen wie Bürgerbusse, aber insgesamt ist das Mobilitätsangebot in den ländlichen Räumen unzureichend. Das ist in erster Linie eine Frage der Finanzierung. Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV liegen in der Zuständigkeit der Länder. Die Förderung des ÖPNV durch den Bund erfolgt vor dem Hintergrund verkehrspolitischer Ziele und aus Gründen des Umwelt- und Klimaschutz. Der Bund unterstützt die Länder dabei zzt. mit rd. 9 Mrd. € pro Jahr auf Grundlage der Entflechtungsmittel, des Regionalisierungsgesetzes und des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und in Niedersachsen gibt es ein Programm zur Reaktivierung stillgelegter Bahnstrecken. Das finde ich gut. Aber die Menschen zum Umstieg vom Auto auf die Bahn zu animieren, ist ein langwieriger Prozess. Im Grunde genommen braucht es eine neue Generation, die Mobilität völlig neu denkt. Ich erfahre das oft im Gespräch mit jungen Menschen, die mit 18 oft nicht als erstes den Führerschein haben wollen. Ich bin mir sicher, mit der E-Mobilität und selbstfahrenden Fahrzeugen wird es neue Entwicklungen geben.



Johann Saathoff, SPD-Bundestagsfraktion

**Saathoff zu 3** Deutschland liegt im Ranking der Breitbandversorgung weit hinter anderen Ländern zurück und verfolgt das Ziel, dass bis 2025 flächendeckend 1 Gbit/s zur Verfügung stehen sollen. Wo die Privatwirtschaft nicht schnell genug ausbaut, hilft der Bund seit Jahren mit enormen Fördersummen. Der Ausbau dauert so lange, weil die kreisfreien Städte und Landkreise hierfür zuständig sind. Zunächst einmal dauern die Planungen sehr lange, dann muss europaweit ausgeschrieben werden und manchmal kommt es zu Rechtsstreitigkeiten. Solche Verfahren müssen beschleunigt werden können, dafür brauchen wir jetzt konkrete Ansätze.

Generell bin ich der Ansicht, dass wir gerade die wirtschaftlichen Möglichkeiten der ländlichen Räume wieder mehr fördern müssen. Wenn wir überall Breitband-Internet haben, kommen vielleicht auch Programmierer\*innen in den ländlichen Raum und arbeiten von dort aus. Ich möchte Menschen dazu bewegen, wieder in die ländlichen Räume zu gehen. Oder schauen wir uns den Bereich Landwirtschaft an. Auch hier gibt es seit Jahren immer zentralistischer werdende Strukturen. Schlachthöfe wurden geschlossen, Molkereien ebenso. Ich möchte, dass die Menschen im Supermarkt oder im Hofladen wieder lokale Produkte kaufen können. Schnelles Internet mag man in Zeiten allgegenwärtiger Smartphones zwar nicht missen, aber wirkliche Lebensqualität gibt es doch nur durch frische Luft, wenig Verkehr und eine tolle Landschaft – das alles finden Sie in den ländlichen Räumen. ■

**1 Krankenhausdichte:** Die Schließung von Krankenhäusern wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit führt in ländlichen Räumen zu längeren Anfahrtszeiten. In der Folge werden nicht nur Krankenbesuche erschwert, sondern wird auch die Versorgung bei Unfällen gefährdet. Welche Mindeststandards sollten für die Erreichbarkeit des nächsten Krankenhauses mit Notaufnahme gelten und welche Maßnahmen wären geeignet, dieses Ziel zu erreichen?

**2 ÖPNV:** Einkaufsmöglichkeiten und Kindergärten können nicht in jedem Dorf vorhanden sein und auch der Arbeitsplatz ist meist weiter entfernt, deshalb sind Mobilitätsangebote besonders wichtig. Sollte es Mindeststandards beim ÖPNV geben und wie könnten diese aussehen?

**3 Breitbandversorgung:** Seit Jahren wird über eine flächendeckende Breitbandversorgung gesprochen, doch sie ist immer noch nicht erreicht. Mitte 2019 verfügten zwar ca. 90 % der Haushalte in Deutschland über Breitbandanschlüsse von mindestens 50 Mbit/s, es ist aber immer noch ein deutliches Stadt-Land-Gefälle zu verzeichnen. Welche Versorgungsstandards sollten überall erreicht werden (auch mit Blick auf die zunehmende Bedeutung der Digitalisierung für alle Bereiche der Gesellschaft) und wie kann das sichergestellt werden?

**4** Gibt es **weitere Bereiche**, für die Ihrer Ansicht nach Mindeststandards denkbar wären, um räumliche Disparitäten auszugleichen?

**Nicolaisen zu 1** Der Zugang zu Gesundheitsangeboten ist relevant für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – erforderlich ist eine wohnortnahe und flächendeckende Versorgung. Wünschenswert ist daher eine schnelle Erreichbarkeit der Krankenhäuser. Für Mindeststandards von Entfernungen bzw. Dauer bis zum Erreichen der Krankenhäuser sind auf Landes- oder kommunaler Ebene beispielsweise Rettungsmittelbedarfsplanungen sinnvoll. Parallel könnten folgende Maßnahmen förderlich sein:

Verbesserung der Krankenhausinfrastruktur durch

- finanzielle Förderung wie im Rahmen des Zuschlags für bedarfsnotwendige Krankenhäuser im ländlichen Raum in Höhe von 400 000 € ab 2021,
- Schaffung von Anreizen für junge Ärzt\*innen, um die in den Ruhestand wechselnden Mediziner\*innen zu ersetzen. Eine Landarztquote könnte diese Entwicklung vorantreiben.

Verbesserung der Erreichbarkeit für medizinische Behandlungen durch

- Ausweitung ambulanter Lösungen, um dezentrale Notfallanlaufstationen mit vereinzelt Behandlungsschwerpunkten zu schaffen,
- feste Zubringerdienste durch den ÖPNV, beispielsweise durch Schnellbusse.

**Nicolaisen zu 2** Gleichwertige Lebensverhältnisse bedürfen gleichwertiger Mobilitätschancen. Zentral für den ÖPNV ist die verbesserte Verknüpfung und Abstimmung der unterschiedlichen Verkehrsangebote. Daneben kann der Ausbau des sicheren Radverkehrs zu verbesserten Mobilitätschancen beitragen. Mindeststandards im ÖPNV halte ich wegen ortsspezifischer Begebenheiten nicht immer für sinnvoll. So können Modellprojekte wie LaSiVerMob (Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen) den Kommunen die Möglichkeit bieten, im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechtes ortsangepasste und flexible Lösungen zu finden. Der Vorteil: Weil die Lösungen auf der kleinsten Ebene entwickelt und wahrgenommen werden, sind sie bedarfsoptimiert.

**Nicolaisen zu 3** Das Breitbandziel des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur sieht vor, dass bis 2025 flächendeckend 1 Gbit/s allen Haushalten zur Verfügung steht. Der Bund wird den Ausbau fördern. Neben der prioritären Anbindung der Einrichtungen des öffentlichen Dienstes, des Gesundheitswesens und der Wirtschaft wird das Bundesförderprogramm zum Breitbandausbau fortgeschrieben, um weiße Flecken zu schließen und in Zukunft auch graue Flecken mit Gigabitgeschwindigkeiten zu versorgen. Der Breitbandausbau wird durch den Ausbau von Telefonie- und mobilen Internetverbindungen durch Schließung von Funklöchern und den Ausbau des 5G-Netzes sinnvoll ergänzt.

**Nicolaisen zu 4** Mit dem Ziel, neuen und attraktiven Wohnraum zu schaffen, wären Mindeststandards bei der Wohnraumförderung denkbar. Insbesondere beim Aspekt der Barrierefreiheit sind Mindeststandards meines Erachtens nach erforderlich, um allen Menschen gleichwertige Chancen auf ein selbstbestimmtes Leben in der Mitte der Gesellschaft zu ermöglichen. ■



Petra Nicolaisen, CDU/CSU-Bundestagsfraktion



## Eine echte Bleibeperspektive für junge Menschen auf dem Land – Gleichwertige Lebensverhältnisse als Leitprinzip

Theresa Schäfer

**Abwanderung ist längst kein ostdeutsches Thema mehr, sondern betrifft ländliche Räume im gesamten Bundesgebiet. Insbesondere jüngere Menschen verlassen ländliche Regionen häufig Richtung urbane Zentren. Gleichzeitig fühlen sich viele mit ihrem ländlichen Herkunftsort stark verbunden und können sich eine Zukunft dort gut vorstellen, wie das Forschungsprojekt „Stadt. Land. Wo? Was die Jugend treibt.“ der Katholischen Landjugendbewegung Bayern (KLJB) zeigt. Dieses ging der Frage nach, was junge Menschen dazu bewegt, ihren ländlichen Wohnort zu verlassen, dorthin zurückzukehren oder dort zu bleiben. Daraus wurden Impulse für die Kommunalpolitik und die Jugendarbeit am Land abgeleitet, um attraktive ländliche Räume für und mit jungen Menschen zu gestalten können.**

Das vom Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz geförderte Forschungsprojekt wurde von der KLJB initiiert und gemeinsam mit dem Institut für Stadt- und Regionalmanagement unter Leitung von Prof. Dr. Joachim Vossen umgesetzt. Über 600 junge Menschen im Alter von 16 bis 27 Jahren waren in drei strukturell unterschiedlichen Untersuchungsregionen in Niederbayern und der Oberpfalz in die Untersuchung einbezogen. In einer Onlinebefragung wurden vor allem junge Menschen aus den Untersuchungskommunen erreicht. Eine Vergleichsgruppe „abgewanderter“ Studierender kam in persönlichen Befragungen zu Wort. Zudem fanden mehrere Jugendworkshops in den Untersuchungsregionen statt. Ergänzend wurden Einschätzungen und Meinungen von Expert\*innen aus der Praxis und Wissenschaft eingeholt.

### Aktive Gestaltungsmaßnahmen für Jugendliche sind notwendig

Die Defizite in der Daseinsvorsorge, den Freizeit-, Bildungs- und Berufsmöglichkeiten in den ländlichen Regionen treffen die junge Generation besonders stark. „Hier entsteht ein erheblicher politischer Gestaltungsbedarf, soll es nicht zur Verfestigung und Abschottung „abgehängter“ Regionen kommen, die praktisch nur noch geringe Bleibeperspektiven für junge Menschen eröffnen können“ (BMFSFJ 2013: 364). So schlussfolgert das Bundesfamilienministeriums bereits 2013 in dem damaligen Kinder- und Jugendbericht. Werden keine aktiven Gestaltungsmaßnahmen ergriffen, werden junge Menschen in ländlichen Räumen mit ihren Bedürfnissen an den Rand gedrängt. Die Frage nach gleichwertigen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen auf dem Land wird damit zentral für die junge Generation.

### Jugendliche zum Wohnstandort Ländlicher Raum: Zufriedenheit in Bezug auf Vereinsangebot, Ortsbild, Sportstätten und Jugendräume, Unzufriedenheit mit übriger Daseinsvorsorge und Beteiligung durch die Politik

Stadt ist nicht gleich Land, meinen sowohl die befragten kommunalpolitischen Vertreter\*innen als auch persönlich und online befragte Jugendliche und junge Erwachsene. Mit großer Mehrheit werden die Lebensunterschiede zwischen den beiden Raumkategorien von den Befragten deutlich wahrgenommen. Sie stellen die Kategorien „Stadt“ und „Land“ in unterschiedlichem Kontext dichotomisch gegenüber und betonen die Verschiedenheit. Vor dem Hintergrund dieser deutlich wahrgenommenen Unterschiede leben die meisten jungen Menschen, die zum Zeitpunkt der Befragung in ländlichen Räumen ihren Wohnsitz hatten, gerne an ihrem aktuellen Wohnort. Diese bejahende Haltung bestätigt sich in den tendenziell positiven Imagewerten, die von der Mehrheit für den ländlichen Wohnort gewählt wurden. Die persönliche Bewertung der infrastrukturellen Angebote in der eigenen Umgebung überschreitet hingegen in allen Fällen den Wert „unzufrieden“.

#### Theresa Schäfer

Referentin für Ländliche Räume  
der KLJB Bayern

t.schaefer@kljb-bayern.de  
www.kljb-bayern.de



Foto: Dr. Heiko Tammer



Jugendliche drehen einen Werbefilm zu den Stärken des Landlebens im Rahmen eines Jugendworkshops.

Zufrieden zeigen sich die jungen Menschen vor allem mit dem Vereinsangebot, dem Ortsbild, Sportstätten und Jugendräumen (wobei hier darauf zu verweisen ist, dass viele der Beteiligten engagierte Verbandsmitglieder waren). Im Verhältnis schneiden die Freizeitnutzung wie Nachtleben, Kultur- und Gastronomieangebote, die Verkehrsanbindung und -infrastruktur des öffentlichen Personennahverkehrs sowie andere harte Standortfaktoren wie Ausbildungs- und Berufsmöglichkeiten, die Internetausstattung oder das Wohnungsangebot eher schlecht ab. Äußerten beispielsweise viele junge Menschen die klassische Vorstellung, auf lange Sicht ein Einfamilienhaus auf dem Land zu bewohnen, wurde im Gespräch vor allem der Mangel an adäquatem Wohnraum für die Lebensphase unmittelbar nach dem Elternhaus deutlich.<sup>1</sup>

Obwohl von den interviewten Vertreter\*innen der Kommunalpolitik die Bindung junger Menschen als ein wichtiges politisches Ziel ihrer Gemeinde bezeichnet wird, sind die jungen Menschen selbst wenig zufrieden mit den politischen Verhältnissen bzw. den Möglichkeiten ihrer politischen Einflussnahme und den ergriffenen Maßnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene. Die deutliche Bejahung der Aussage „Man könnte hier etwas verändern, wenn die jungen Menschen mehr gefragt würden“ scheint einen Zusammenhang zu mangelhaften Partizipationsstrukturen aufzudecken. Gleichzeitig kann damit auch ein Gefühl der Benachteiligung verbunden werden, das ein gewisses Desinteresse der Politik gegenüber der eigenen Gruppe unterstellt.

Als sehr zufriedenstellend wiederum wird die Beziehung zu den Eltern und den Freunden bewertet. Den sozialen Kontakten am Ort wird insgesamt eine enorm hohe Bedeutung zugewiesen. Am wichtigsten ist den Befragten bei der Wahl des zukünftigen

Wohnortes die Nähe zu Familie und Freundeskreis. Erst dahinter folgen strukturelle Merkmale wie Erwerbs- und Ausbildungsmöglichkeiten. Bestehende soziale Netzwerke sind für viele ein Grund, bevorzugt im ländlichen Heimatraum leben zu wollen. Diese Beziehungen wirken demnach als Bindungselement an den ländlichen Wohnort.

Zusammenfassend zeichnet sich eine tendenziell hohe Zufriedenheit ab. **In den Diskussionsrunden mit den Beteiligten treten weder eine stark defizitäre Wahrnehmung der eigenen Lebensumstände noch ein deutliches Gefühl des Abgehängt-Seins hervor.**

### Grundsätzlicher Optimismus in Bezug auf Rückkehr in den ländlichen Raum, Studierende eher skeptisch

Die Mehrheit der befragten jungen Menschen rechnet optimistisch damit, dass ihre persönlichen Pläne in der Heimatregion verwirklicht werden können. Die für ländliche Regionen typischen Infrastrukturdefizite und damit einhergehenden Schwierigkeiten, etwa eine adäquate Arbeitsstelle zu finden, trüben die subjektive Aussicht dieser jungen Menschen offensichtlich nicht. Kaum jemand glaubt, ihm werde „wohl nichts anders übrigbleiben als den ländlichen Raum zu verlassen“, und meint, die Stadt sei der einzige Ort, um ein erfolgreiches Leben umzusetzen. Tendenziell sind allerdings die befragten Mädchen und jungen Frauen weniger optimistisch als die männlichen Befragten, was die Verwirklichung ihrer Pläne in der ländlichen Heimat angeht. Diese geschlechterdifferenzierte Zukunftsaussicht spiegelt sich auch in den tatsächlichen Wanderungsbewegungen: Junge Frauen zieht es deutlich häufiger in Städte als junge Männer. Und auch die abgewanderten Studierenden aus Regensburg sind im Vergleich zur online befragten Jugend eher skeptisch, was die Realisierbarkeit ihrer persönlichen Pläne auf dem Land angeht.

Vor dem Hintergrund der insgesamt hohen Zufriedenheit am aktuellen Wohnort ist konsequenterweise die nähere Umgebung – sofern ein Wegzug aus dem Heimatort zwingend notwendig wird – der präferierte Standort für die online Befragten. Erst mit großem Abstand folgen weitere ländliche Alternativen bzw. fast gleichrangig das nähere Umfeld einer Stadt. Auch unter den abgewanderten Studierenden dominiert der Wunsch, langfristig auf dem Land zu leben, leicht. Dennoch leben doppelt so viele Personen zum Befragungszeitpunkt lieber am Studienort als am Heimatort. Besteht bei den Studierenden die

<sup>1</sup> S. a. Artikel von Michaeli und Erhardt in diesem Heft auf S. 48

Notwendigkeit, die Heimatregion zu verlassen und damit auch die sozialen Bindungen aufzugeben, nimmt das Interesse an größeren, urbanen Zentren zu. Mit Blick in die Zukunft stellen sich einige eine Rückkehr an den ursprünglichen ländlichen Wohnort vor, häufig im Hinblick auf eine potenzielle Familiengründung. Wichtig sind fast ausschließlich die ländliche Heimat und damit insbesondere die Frage der sozialen Vernetzung sowie die damit eng verwobene Identifikation mit dem Wohn- und Lebensumfeld.

Dass die eigene Heimat tendenziell positiv bewertet wird und eine hohe Zufriedenheit mit dem Leben auf dem Land dominiert, ist auch im Kontext einer engen Verbundenheit und Identifikation mit dem ländlichen Wohnort zu sehen. Unter den jungen Leuten zeichnet sich ein starkes räumliches Zugehörigkeitsgefühl ab. Die Jugendlichen und jungen Erwachsenen betonen in diesem Zusammenhang die gemeinsame Sprachfärbung, ein Gefühl des „Verwurzelt-Seins“, seit mehreren Generationen bestehende soziale Netzwerke und als charakteristisch wahrgenommene Traditionen und Vereinsaktivitäten in der Gruppe. Wo diese, durch starke Ortsbezogenheit entwickelte, gemeinsame Identität verunsichert wird, besteht die Gefahr von Ausgrenzung. Vereinzelt wurde von eigenen Diskriminierungserfahrungen der jungen Menschen berichtet und festgestellt: „Wenn einer anders ist, hat er es schwer“. Soziale Nachteile wie Intoleranz werden als Schwäche des Lebens auf dem Land aufgeführt. Zudem nehmen die jungen Befragten den ländlichen Wohnort tendenziell als weniger weltoffen und tolerant wahr.

## Junge Menschen entscheiden über Zukunft ländlicher Räume

In vielen Bereichen der Daseinsvorsorge besteht ein Entwicklungsbedarf. Die Verantwortung für diesen Bereich liegt primär bei der Politik. Sie hat auf allen Ebenen die Aufgabe, dieser Verantwortung nachzukommen und so ihren Beitrag zu räumlicher Gerechtigkeit zu leisten. Gerade kleine und strukturschwache Kommunen haben hier besonderen Unterstützungsbedarf, um vor Ort bedarfsgerecht im

Sinne junger Menschen gestalten zu können und Angebote zu schaffen.

Damit jungen Menschen in ländlichen Regionen eine ungehinderte persönliche Entwicklung ermöglicht wird, bedarf es des Zugangs zu vielfältigen Freizeit- und Kulturangeboten, hochwertigen Bildungs- bzw. Berufsmöglichkeiten, bedarfsgerechtem Wohnraum und eines attraktiven ÖPNV-Angebots.

Die in Forschung und Politik häufig thematisierten Bereiche Mobilität oder Digitalisierung sind für die Jugend auf dem Land wichtige harte Faktoren für die Entscheidung, auf dem Land zu bleiben oder zurückzukehren. Daneben wirkten aber auch viele weiche Faktoren. Die Studie zeigt, dass es besonders wichtig ist, junge Menschen aktiv an der Gestaltung „ihrer“ ländlichen Lebensräume zu beteiligen. Jugendbeteiligung braucht dabei Qualitätsstandards und eine feste Verankerung in der Kommunalpolitik wie auch auf anderen politischen Ebenen. Soziale Netzwerke, die vorhandene Ortsverbundenheit und ländliche Identität sind entscheidend bei der Wohnortwahl und eine wertvolle Ressource, die der Stärkung bedarf. Gleichzeitig muss der Zugang zu und die Umsetzung von vielfältigen Lebensentwürfen auf dem Land ermöglicht und wertgeschätzt werden. Hier spielen nicht zuletzt auch die Angebote der Jugendarbeit auf dem Land eine entscheidende Rolle.

Die Zustimmung zum ländlichen Herkunftsort und die starke Bindungskraft selbst unter vielen Abgewanderten, sind ein fruchtbarer Boden, auf dem ländliche Räume weiterentwickelt und gefördert werden können und müssen. Bei der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse benötigen junge Menschen auf dem Land eine besondere Berücksichtigung. Denn diese junge Generation entscheidet mit den Füßen nicht nur über die eigene Zukunft, sondern maßgeblich auch über die Zukunft der ländlichen Räume. ■

Weitere Informationen unter „Stadt. Land. Wo? Was die Jugend treibt. Ergebnisse und Impulse der Untersuchung zu Bleibe- und Wanderungsmotiven junger Menschen in ländlichen Räumen“, online im Landjugendshop der Katholischen Landjugendbewegung (KLJB) Bayern erhältlich:

[www.kljb-bayern.de/service/download/](http://www.kljb-bayern.de/service/download/)

## Literatur

BMFSFJ [Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend] (2013): *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. 14. Kinder- und Jugendbericht. Bundestags-Drucksache 17/12200. Berlin 2013.*

Wohnbiografien im ländlichen Raum:

## Warum denkt bei generationengerechtem Wohnen keiner an Jugendliche ?

Prof. Mark Michaeli, Denise Ehrhardt

Jugendliche und junge Erwachsene spielen am Wohnungsmarkt bislang nur eine untergeordnete Rolle. Dies gilt insbesondere für den ländlichen Raum. Dort stehen für diese Personengruppe nur wenige zeitgemäße und ausreichend flexible Wohnangebote zur Verfügung. Innerhalb sich rasch verändernder Lebensstile kann den Ansprüchen junger Erwachsener an das Wohnumfeld immer seltener entsprochen werden. Müssen potenzielle „Wohnstarter\*innen“ die Entscheidung fällen, ob sie im ländlichen Raum bleiben oder (z. B. nach der Ausbildung) wieder zurückkehren, kann ein adäquates (Miet-)Wohnraumangebot für Wohnstarter\*innen und junge Familien ein wichtiger Faktor für eine Siedlungsentscheidung zugunsten des ländlichen Raums sein. Stadt-Land-Migrationsprozesse können also durch ein differenziertes Wohnangebot positiv beeinflusst werden. Zudem liegt in der stärker diversifizierten, bedarfsgerechten Bereitstellung von Wohnangeboten für die Gruppe der Jungen, speziell in Kleinstädten im ländlichen Raum, ein enormes Potenzial für die langfristige Erneuerung, Leerstandsaktivierung und Innenentwicklung und damit die Sicherung von Versorgung und Lebensqualität. Der Beitrag diskutiert die Bedeutung und Chancen der „ersten Wohnung“ im ländlichen Raum und erläutert anhand von drei sog. Entwurfslaboren Wohnansprüche junger Erwachsener an die „erste Wohnung“, die Chance, Lagen im Ort zu aktivieren, die bislang kaum aktivierbar waren, und die Potenziale für die Dorferneuerung durch Wohnbestandsentwicklung.

### Bedeutung und Chance der ersten Wohnung im ländlichen Raum

Im Verlauf eines Lebens werden zu verschiedenen Zeitpunkten Wohnentscheidungen getroffen, die in engem Zusammenhang mit biografischen Entwicklungsphasen stehen (Kley 2009, Holz-Rau und Scheiner 2015). Eine besonders hohe Wohnmobilität wird den jungen Erwachsenen zugesprochen (Gaiser 1999, Umzug AG 2014). In dieser Lebensphase findet in der Regel der Auszug aus dem Elternhaus, die Entscheidung für den weiteren Ausbildungsweg bzw. für die berufliche Orientierung oder die Entscheidung zur Familiengrün-

dung statt. Nicht nur im ländlichen Raum ist diese Phase häufig mit dem Wegzug vom Herkunftsort und erster Wohnungssuche verbunden, weil ein bestimmtes nachgefragtes Angebot (beispielsweise im Bereich Bildung) vor Ort nicht vorhanden ist. Andere Personen hingegen bleiben am Herkunftsort, mehrheitlich sich ebenfalls nach ihrer ersten „eigenen“ Wohnung und der vom elterlichen Haushalt abgelösten Gestaltung der Alltagsroutinen umsehend.

Diese dynamische und durch hohe Mobilität geprägte biografische Phase wird, nicht nur durch die Fachliteratur aus dem Bereich der wissensintensiven und Kreativwirtschaft, als grundsätzlich positiv

und förderlich für Prozesse der Innovation bewertet. Davon profitieren allerdings zunächst die metropolitanen Siedlungskerne und größeren, zentralen Städte, in denen eine Konzentration dieses Potenzials stattfindet. Im ländlichen Raum fällt die Bewertung des Phänomens der Wohnmobilität oft anders aus: Nicht selten wird es eng mit dem Verlust der Wohn- und Sozialbindung im heimatlichen Kontext in Verbindung gesetzt. Die positiven Aspekte können hingegen nicht ausgeschöpft werden.

Kritisch ist es aber nun, in vereinfachender Umkehrung durch Minimierung der Wanderungsaktivität dem Problem Herr werden zu wol-



Prof. Dipl.-Arch. ETH SIA  
Mark Michaeli

Lehrstuhl für Nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land,  
Fakultät Architektur, Technische Universität München

michaeli@tum.de

Denise Ehrhardt,  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, M.Sc.

denise.ehrhardt@tum.de



<sup>1</sup> Bei diesem Text handelt es sich um eine Adaption des als Erstpublikation hier erschienenen Textes: Michaeli M. u. Ehrhardt D.: Wohnbiografien im ländlichen Raum. In: Schäfer T.; Stöckl M. und Vossen J. (Hrsg): Stadt. Land. Wo? Was die Jugend treibt. Ergebnisse und Impulse aus der Untersuchung zu Bleibe- und Wanderungsmotiven junger Menschen in ländlichen Räumen. Landesstelle der Katholischen Landjugend Bayerns e.V., München 2020, S. 80–89.

len. Ein wichtiger Grund, der gegen eine solche Strategie spricht ist, dass wir es bei der Wanderung der das Elternhaus Verlassenden häufig mit einer positiven Wegzugsentscheidung zu tun haben: Man „will“ weg, um etwas anderes zu erfahren. Freiheiten in der räumlich-sozialen Neuorientierung ermöglichen den Erwerb wichtiger Erfahrungen, neuer Ideen und befördern soziale Kompetenzen. Hier entfaltet eine einseitig auf Sesshaftigkeit vor Ort zielende Wohn- und Siedlungsstrategie sogar negative Effekte.

Zudem ist der oder die ausziehende (Bildungs-)Wohnwandernde keineswegs dauerhaft für die ländliche Region verloren. Man reist in dieser Phase zunächst „mit leichtem Gepäck“. Auf größere Anschaffungen (Umzug AG 2014) wird zunächst verzichtet und nicht Wenige wollen auch eine örtliche Festlegung hinsichtlich des langfristig angelegten Sesshaftwerdens (Häupl und Michaeli 2014) zunächst vertagt wissen. In dieser Phase kommt dem heimatischen Umfeld in den Erzählungen der Befragten von präferierten Wohnumfeldern durchaus noch lange eine besondere Bedeutung zu, eine Rückkehr wird ernsthaft in Erwägung gezogen. Allein die Durchführung dieser Absicht will zum Ende der Orientierungsphase häufig nicht gelingen, weil sich andere Entwicklungen ergeben.

Neben dieser räumlich sehr beweglichen Teilgruppe der Jugendlichen und „Wohnanfänger\*innen“ gilt es, vor allem in ländlichen Regionen mit einem hochwertigen und differenzierten Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen auch die Gruppe der am Herkunfts-ort verbleibenden nicht aus dem Auge zu verlieren. Auch für diese Gruppe ist anzunehmen, dass mit ihrer ersten eigenverantwortlichen Wohnentscheidung nicht zwingend der Schritt zum Sesshaftwerden vollzogen wird, sondern auch sie

sich hinsichtlich der späteren Gestaltbarkeit des Wohnumfeldes noch eine gewisse Freiheit erhalten möchte, um beispielsweise langfristig auf Veränderungen der Arbeits- oder auch Familiensituation flexibel reagieren zu können.

Das Vorhandensein eines adäquaten Angebots für eine flexible erste Wohnung kann somit ein wichtiges Sprungbrett für das Bleiben, die Rückwanderung oder Wiederentdeckung des ländlichen Raums sein. Der Erhalt der Flexibilität bei Wohnort- und Arbeitsplatzwahl – im Übrigen mit der Argumentation, so langfristig größere Sicherheit zu erreichen – nimmt dabei eine wichtige Rolle ein.

Während Wirtschafts- und Strukturförderungsprogramme im ländlichen Raum bereits seit geraumer Zeit auf die Ansiedlung nicht nur von höherwertigen Arbeitsplätzen, sondern auch auf die Herstellung von relativ vielfältigen Arbeitsplatz- und auch Ausbildungsangeboten in unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen und auf unterschiedlichen Qualifikationslevels setzen, sieht die Situation beim Thema Wohnen anders aus. Obwohl inzwischen in vielen Studien das Ziel einer Diversifizierung im ländlichen Wohnungsmarkt benannt wird (Bundesstiftung Baukultur 2017, Häupl und Michaeli 2018, BBSR 2019), sind nach wie vor homogene, auf Eigentumserwerb und Sesshaftigkeit ausgelegte Strukturen vorherrschend. Vermieteter Geschosswohnungsbau gewinnt ebenso wie genossenschaftliche Wohnungserstellung zwar auch im ländlichen Raum wieder an Bedeutung, spricht jedoch eher andere Personengruppen als die eine „Erstwohnung“ Suchenden an.

## Forschungs- und Lehrformat „Entwurfslabore“

Entwurfslabore sind ein Forschungs- und Lehrformat, das am Lehrstuhl

für nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land der Technischen Universität München seit 2011 unter Einbeziehung von Gemeinden und Bürger\*innen vor Ort und praktiziert wird. In Zusammenarbeit mit Gemeinden werden von Wissenschaftler\*innen und Studierenden modellhafte Projekte erarbeitet, welche der Identifikation von Forschungsbedarfen bzw. der exemplarischen Entwicklung und Illustration von Lösungsstrategien dienen.

Anhand von drei Beispielen aus Entwurfslaboren soll erläutert werden, wie die durch „Erstwohnende“ gestellten Ansprüche das Wohnungsangebot im ländlichen Raum verändern/verbessern könnten, welches Potenzial dieser Prozess für die Aktivierung von unternutzten Zonen, baulichen Altbestand und öffentliche Räume im ländlichen Umfeld hat und welche Chancen die Wohnbestandsentwicklung für die Dorferneuerung hat.

## Was sind Bedingungen für Erstwohnungen?

Das Entwurfslabor „Made in Tettau“ konnte 2012 bis 2014 das mangelnde Angebot an „Erstwohnungen“ erstmals als Herausforderung für die Wohnbestandsentwicklung isolieren (Häupl und Michaeli 2014). Trotz prosperierender Industrie, guter Versorgungsinfrastruktur und Überangebot im Baubestand konnten kaum Auszubildende und junge Arbeitnehmende als Neueinwohner\*innen gewonnen werden. Stattdessen wurden häufig weite Pendelwege in Kauf genommen.

Die Befragung „Wohnst Du schon oder pendelst Du noch?“ war an jüngere Arbeitnehmende adressiert und arbeitete den Bedarf für kompakte, hochwertige Mietangebote als plausiblen Trittstein in eine lokale Wohnbiografie heraus. Die Vermutung, dass Art und Ausstattung dieser Erstwohnungen sich



Entwurf: A. Dentkowska, M. Wynias

Entwurfslabor Tettau: Wohnen im ländlichen Raum attraktiv machen durch „Starterwohnen“ im Rennsteighaus und Befragung von jungen Arbeitnehmenden.

erheblich von gängigen Mietangeboten unterscheidet, wurde bestätigt. Bedeutung wurde dem hohen Ausstattungs-/Ausbaugrad mit Einbaumöbeln, Küchen oder Waschküchen zugemessen. Erwähnung fand auch der Aspekt erleichterter Integration in den sozialen Kontext, der durch niederschwellige Angebote des gemeinsamen Nutzens, Bewirtschaftens und Belebens im direkten Wohnumfeld erreicht werden könnte. Diese sanfte Form der Sharing Economy in Wohnung und direktem Umfeld erlaubt zudem die höchst wirtschaftliche Nutzung einer kleinen Wohnfläche in den privaten Bereichen.

Für das oberfränkische Tettau wurde basierend auf diesen Erkenntnissen ein exemplarischer Entwurf für Sanierung und Umnutzung eines Altbestandes erarbeitet und durchkalkuliert. Die Umsetzung des modellhaften Projektes wurde in der Folge durch die Gemeinde weiterbetrieben und gefördert.

Die eigentliche Herausforderung für die Marktreife besteht im Geschäftsmodell: Hoher Ausbaugrad, Gemeinschaftsangebote und der erhöhte Instandhaltungsaufwand, welcher mit dem raschen Mieterumschlag einhergeht, führen keineswegs zu billigem Wohnraum, welcher für das Land typische niedrige qm-Preise in der Vermietung erlaubt. Dennoch ergibt sich für die Mietenden durchaus ein preiswertes Wohnverhältnis, weil erhebliche Nebeninvestitionen in diesem Bereitstellungsmodell vermieden werden. Für Investierende geht das Modell auf, wenn bei Konzeption, Materialwahl und Bauweise Fragen des langfristigen Wertehalts und der Bewirtschaftung sorgfältig berücksichtigt werden und zudem die Chance ergriffen wird, dass aus dieser Wohnform der vier bis acht Einheiten umfassenden Kleincluster hohes Potenzial für die Um- und Wiedernutzung von Altbeständen entsteht, die sich sonst kaum für eine Einteilung in klassische Wohngrundrisse eignen.

### Wo entstehen Erstwohnungen im Ort?

Das Entwurfslabor im niederbayerischen Wallersdorf stand 2015 bis 2017 vor der Herausforderung großvolumiger Leerstände im

Innenort, die trotz Bevölkerungszufluss kaum aktivierbar erschienen (Westner et al. 2017). Um den funktionalen historischen Ortskern legte sich eine Zone ortsprägender Bauten aus ehemaliger landwirtschaftlicher Nutzung, welche dem Verfall preisgegeben oder bereits zugunsten von temporär eingerichteten Parkplätzen abgeräumt waren. Diese defizitäre Zone beeinträchtigte die Qualität der Gesamtsiedlung, weswegen das Entwurfslabor einen Schwerpunkt auf die zukünftige Nutzung dieser kernnahen Räume legte.

Wenn auch nicht für die klassischen Einfamilienhausuchenden aktivierbar, konnten in dieser Zone Bedingungen identifiziert werden, die einem attraktiven Wohnstandort sowohl für Junge als auch für Ältere zuträglich sind. Dazu zählten im Fall Wallersdorf die günstige Lage zu den lokalen Versorgungsstrukturen, bislang kaum beachtete Landschaftselemente, die Potenziale für Aneignung und Nutzung bieten, sowie die Nähe zu Orten des öffentlichen Lebens.

In Projektbeispielen belegten Studierende die Möglichkeit, den ortsbildprägenden Altbauten so neue Nutzer\*innen und Nutzungen zu verschaffen, ohne dabei allerdings



Entwurf: T. Friedrich, J. Hermelmann, J. Numburger

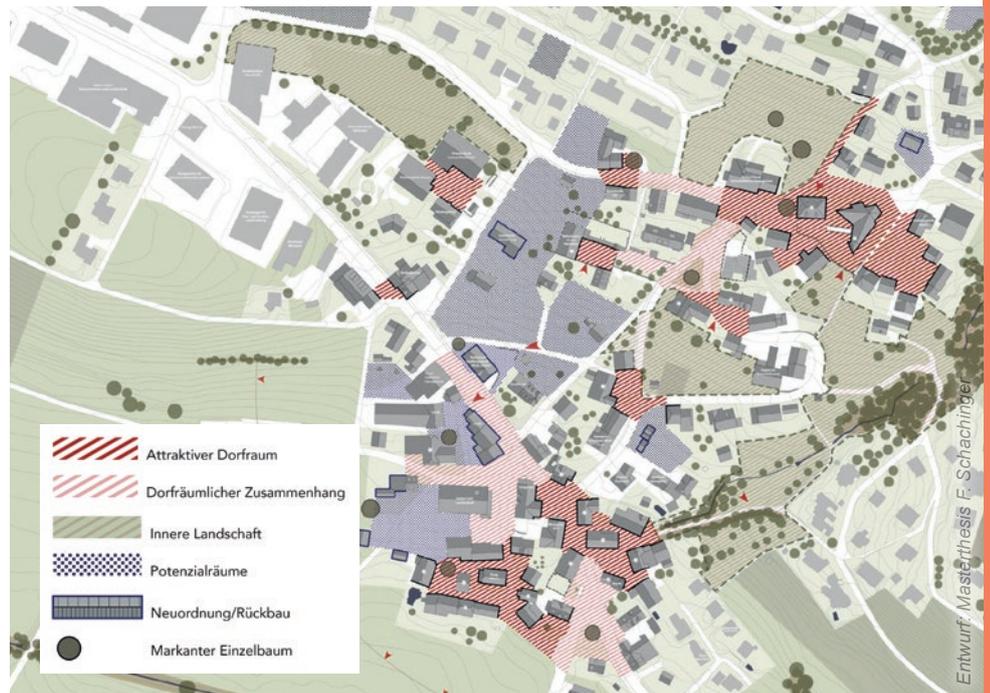
Entwurfslabor Wallersdorf: Aktivierung von ortsbildprägenden Bestandsbauten und der Freiräume durch neue Wohnangebote.

zu vergessen, dass der Erfolg dieses Vorgehens entscheidend davon abhängt, ob die nun dichter Wohnenden auch hochwertige Freiräume in direkter Nachbarschaft finden, Wegeverbindungen, Plätze und Nischen der sozialen Begegnung und Kommunikation. Damit betrifft das Projekt „neues Wohnen“ nicht nur Einzelobjekte, sondern wird zum strategischen Werkzeug der gemeindlichen Ortserneuerung und Innenentwicklung.

## Welche Chance bietet die Wohnbestandsentwicklung für die Dorferneuerung?

Das Entwurfslabor in Hüttwilen (Schweiz, Thurgau) entwickelte 2018 bis 2019 diese Idee der Innenentwicklung durch neue Wohnformen weiter (Michaeli und Häupl 2019). Durch einen Gesetzesentscheid darf in der Schweiz kein neues Wohnbauland ausgewiesen werden. Jegliches Wachstum muss also durch Innenentwicklung, Erhöhung der Nutzungsdichte und Steigerung der Flächeneffizienz erreicht werden. Wie wird dies umgesetzt?

Das Entwurfslabor der TU München hat hierfür einen Mechanismus vorgeschlagen, der die Wohnmobilität im Inneren erhöht. In zentralen Lagen wird zeitgemäßer, barrierefreier Wohnraum für Alte als auch hochmobile Junge erstellt, um in der Folge Zugriff auf veraltete Einfamilienhäuser zu bekommen und diese, mit Erneuerungsaufgaben versehen, wieder in den Wohnungsmarkt einzuspeisen. Als Nebeneffekt wird unter Druck geratenen Dorfbausteinen (Laden, Wirt, Dienstleistungen) durch die Reaktivierung des zentralen Umfelds neues Leben eingehaucht.



Entwurfslabor Hüttwilen: Von der Erhebung spezifischer Qualitäten historisch gewachsener Dorfräume zu einem städtebaulichen Konzept, das Potenziale zur Stärkung bereits vorhandener und neu zu entwickelnder Dorfräume aufzeigt.

Obwohl der Mechanismus die Besonderheiten des schweizerischen Wohnungsmarktes mit großem Mieteranteil und hoher Umzugsaktivität nutzt, ist auf den deutschen Kontext dennoch übertragbar, wie sorgfältig die neuen Wohnangebote hinsichtlich Lage, Typologie und letztlich auch Betreibermodell in den Altbestand eingearbeitet werden müssen.

Zielt das Verfügbarmachen von Einfamilienhäusern vor allem auf zuziehende Familien, richtet sich die Bereitstellung von zentralem Wohnraum eher an die Gruppe der Binnenwandernden. Diese Gruppe, kaum in öffentlich zugänglichen Statistiken erfasst, macht bei weitem den größten Anteil der Umzugsaktivität aus und geht gerne vergessen, obwohl Wegzugsentscheide nicht selten mit einem mangelnden Angebot vor Ort begründet werden. In Hüttwilen

will man das Problem nun aktiv mit einer durch die Gemeinde vorangetriebenen Wohnbestandsentwicklung angehen, in die auch Projekte und Investitionsabsichten privater Eigentümer\*innen eingebettet werden können. In die Zukunft weist auch die Idee, weitere Aspekte, beispielsweise der Bereitstellung von Mobilitätslösungen (E-Mobil-Sharing, Mitfahrten), Logistik (Annahme und Feindistribution von Paketen oder Kleingebinden von Waren) sowie der Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes (lokal betriebene unterstützende Serviceleistungen, Vermittlung) in eine umfassende Strategie der Dorfentwicklung zu integrieren, in der die Wohnbestandsentwicklung als antreibender Motor wirkt. ■

Weiterführende Information und Projektdokumentationen online unter: [www.land.ar.tum.de](http://www.land.ar.tum.de)

Die Literaturangaben finden Sie unter: [www.asg-goe.de/pdf/LR0320-Michaeli-Ehrhardt.pdf](http://www.asg-goe.de/pdf/LR0320-Michaeli-Ehrhardt.pdf)

## Junge Leute braucht das Land!

### Dörfliche Mietwohnungen – nachhaltiges Instrument ländlicher Regionalentwicklung

Michael Seelig

Kennen Sie jemanden, der im Wendland auf Wohnungssuche war? Dann kennen Sie die Geschichten über die verzweifelte Suche der Mitmenschen nach der passenden Mietwohnung und den Zumutungen, die Mietsuchenden hier geboten werden.

Mit 21 Indikatoren aus den Bereichen Demografie, Wirtschaft, Bildung und Familienfreundlichkeit zeichnete das Berlin Institut ein düsteres Bild zur Zukunft des Landkreises Lüchow-Dannenberg. Sitzt man in Berlin, tippt statistische Zahlen in ein System und lässt das Programm korrelieren, kann man nur Schwarz sehen: Ja, es geht steil bergab mit dem Landkreis. Wir sollten einpacken! Was sagen diese 21 Indikatoren über das Lebensgefühl und die Attraktivität des Wendlandes?

#### Wendland – Sehnsuchtsland!

Weil hier alles so schlecht ist, fliehen immer mehr Menschen aus den attraktiven Großstädten und ziehen zu uns aufs Land. Zu jedem Frühstück der Grünen Werkstatt Wendland oder den Veranstaltungen der Fachkräfteagentur WendlandLeben kommen stadtmüde Menschen, die ins Wendland gezogen sind oder gern hierherziehen wollen. Sie suchen Kontakte und meistens auch eine Wohnung. Es sind überwiegend Senior\*innen, die zuziehen und sich hier einen Lebensraum erfüllen. Das ist gut für die Menschen, gut für den Erhalt der Gebäude und gut für das regionale Handwerk. Das Wendland ist Sehnsuchtsland. Doch wer hierherzieht, muss sich einkaufen.

#### Der Traum vom Landleben – oft nur ein Traum

Eine gute Mietwohnung in dörflicher Lage im ländlichen Baubestand, mit Auslauf für die Kinder, Platz für Garten und Kleintierhaltung, mit netten Nachbar\*innen – eine Wohnung, in der man selbst gern wohnen möchte, zu einem angemessenen Mietpreis von 5,00 €/m<sup>2</sup> ist nur

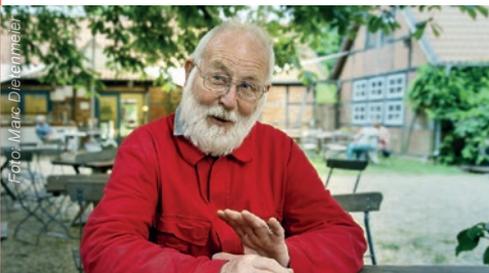
auf dem „Schwarzmarkt“ zu bekommen. Laut Statistik gibt es genug Mietwohnungen – nur nicht die gesuchten.

Ein regionaler Mietspiegel von 4,30 € lässt einen fachgerechten Ausbau von Nebengebäuden zu Mietwohnungen einfach nicht zu. Der doppelte Mietpreis wäre heute nötig, um die Investitionen für den Ausbau einer guten Mietwohnung zu finanzieren. So fehlt den Hofbesitzer\*innen der finanzielle Anreiz, viele untergenutzte Nebengebäude verfallen. Ein Teufelskreis! „Die Mieten müssen steigen!“ fordern viele, damit sich die Investitionen lohnen und Investoren von außen kommen, die Mietwohnungen bauen. Gleichzeitig werden die günstigen Lebenshaltungskosten auf dem Lande stetig als Lockmittel zur Ansiedlung gepriesen. Sind die Waren bei Aldi in Lüchow denn billiger als in Hamburg? Einzig die Mieten sind günstiger als in der Stadt und die sollen steigen?

Wer ins Wendland ziehen will, muss Eigentum bilden wollen und er muss Eigentum bilden können. Der Erwerb einer Resthofstelle oder eines Siedlungshauses ist im Vergleich zu den Preisen in den Speckgürteln der Metropolen zwar günstiger hier – doch es kommen vor allem Immobilien mit erheblichem Investitionsstau auf den Markt. So mancher Käufertraum zerplatzte an den Sanierungskosten der großen Bauvolumina.

#### Landflucht wird zur Stadtfucht

Seit 2017 wandelt sich die Landflucht in Stadtfucht. Mit der Corona-Pandemie büßt die coole Stadt viel von ihrer Coolnes ein. Viele Silver Ager zieht es aufs Land. Sie verwirklichen sich hier ihren alten Traum vom Landleben und sie investieren hier. Viele Leerstände werden belebt und erhalten, die Wirtschaft und das Sozialwesen wachsen, alle profitieren – es ist ein Segen für alle. Nur der demografische Wandel wird so leider nicht gestoppt, denn die Immobilienpreise sind explodiert. Für junge Leute bleibt kein erschwingliches Angebot übrig. Am Anfang ihrer Berufstätigkeit haben es junge Leute schwer, Besitz zu bilden, wenn sie überhaupt Besitz bilden wollen. Kredit bekommen sie nur in Ausnahmefällen. So verstärkt der willkommene Zuzug den Trend zum Altenheim Deutschlands.



**Michael Seelig**

Grüne Werkstatt  
Wendland e.V.,  
Waddeweitz  
seelig@kukate.de

## Junge Leute braucht das Land!

Wer junge Leute ansiedeln möchte, wer Facharbeitskräfte dringend sucht, sollte sich an den Wünschen und Bedarfen junger Familien orientieren. Junge Familien, die ihren Lebensort suchen, die vor der Frage stehen, wo sollen meine Kinder aufwachsen, wo eingeschult werden, welche Lebenserfahrungen sollen sie sammeln, würden gern aufs Land ziehen. Nur Einzelne können es sich leisten. Die Bindung an den 9.00–17.00 Uhr Arbeitsplatz in der Stadt ist kein Hinderungsgrund mehr. Viele Firmen propagieren heute Homeoffice. Was fehlt, sind schnelles Internet und der passende Mietwohnraum.

## Die dörfliche Traumwohnung – Instrument nachhaltiger Regionalentwicklung?

Ist der Ausbau von bedarfsgerechten Lebensorten für junge Familien in den untergenutzten Gebäuden auf den großen Höfen nicht unsere gemeinsame gesellschaftliche Aufgabe, um das Wendland zukunftsfähig zu machen? Sind nicht schön gelegene und gut ausgebaute Mietwohnungen in dörflichen Lagen der Traum vieler Stadtmenschen? Warum bauen die Kommunen diese Traumwohnungen nicht selbst aus? Warum nutzen sie nicht den echten Bedarf als Instrument nachhaltiger Regionalentwicklung? Warum setzen die ländlichen Kommunen dem Mietwucher der Städte nicht attraktive ländliche Mietangebote entgegen?

## Die Stadt wird entlastet, das Land gewinnt, die Umwelt profitiert

Viele Herausforderungen ließen sich lösen. Die Baustrukturen würden erhalten, das soziale Leben und die Wirtschaft bekämen neue Impulse. Vor allem müssen keine weiteren Baugebiete ausgewiesen, Flächen betoniert und Natur zerstört werden. Im Zeichen des Klimawandels ein Gebot der Stunde.

Das Vorkaufsrecht der Gemeinden darf kein Papiertiger bleiben, denn Gemeinwohl geht vor Eigenwohl. „Eigentum verpflichtet“, so steht es im Grundgesetz. Alle am Fortbestand und der Zukunftsfähigkeit ländlicher Regionen interessierten Kräfte beteiligen sich an einer gemeinwohlorientierten Baugenossenschaft oder einem Bauverein, der von einer Kommune gegründet wird. Mitglieder könnten sein: Regionale Firmen, die Facharbeitskräfte suchen, Handwerksbetriebe, Banken, abgewanderte Wendländer\*innen, regionale Akteur\*innen und Immobilienbesitzer\*innen. Als Körperschaft öffentlichen Rechts könnte über die Gemeinde eine Wohnbauförderung für Sanierungsmaßnahmen in ausgewiesenen Dorferneuerungsgebieten von bis zu 70 % Landesmittel eingeworben werden, 30 % müssten regional eingebracht werden. In einem rollenden System werden so Zug um Zug um Zug Höfe zu attraktiven Mietwohnungen ausgebaut. Durch die öffentliche Förderung kann ein Mietpreis von 5,00 € gehalten werden. Das sollte ziehen! Natürlich steckt der Teufel im Detail, aber wo ein Wille ist, ist ein Weg. ■

*„Was verbinden Sie mit Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?“*

*„Ob Leben in der Stadt oder ländlich: Beides muss gleichwertig möglich sein. Leider Wunsch, nicht Wirklichkeit und ohne echte Wahl. Der Sog in die Stadt hängt mit den strukturellen und materiellen Unterschieden zwischen Stadt und Land, aber auch zwischen wohlhabenden und strukturschwachen Regionen zusammen.“*

*Öffentliche Infrastruktur wie Straßen und Nahverkehr, Gesundheitsversorgung, Breitbandausbau, Kitas und Schulen sind ausschlaggebend und ein wichtiger Baustein gegen die Landflucht gerade junger, gut ausgebildeter Menschen. Die Angleichung der Einkommen der Arbeitnehmer\*innen zwischen Ost und West und Stadt und Land ist überfällig. Die Landwirtschaft selbst kann einen großen Beitrag leisten. Nachhaltige und auf ganzjährige Beschäftigung ausgelegte Landwirtschaft spielt eine zentrale Rolle.“*

**Harald Schaum**

Stellvertretender Bundesvorsitzender Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt und ASG-Kuratoriumsmitglied



Foto: Alexander Paul Engler

# Städte halten den Atem an, Dö

## Corona auf dem Land: Soziologische Mo

Maike Simmank und Berthold Vogel

**#socialdistance und #stayathome lassen sich während der anhaltenden Pandemie in ländlichen Gleichwohl verdeutlicht die Krise gerade auch mit Blick auf Dorf und Kleinstadt: Öffentliche Güter und**

Natur, Ruhe und Platz – mit diesen Attributen beschrieben Gesprächspartner aus südniedersächsischen Dörfern nahezu einstimmig, was sie am „Landleben“ besonders schätzen. Sie hoben jene Charakteristiken ländlich gelegener Wohnorte hervor, die in der aktuellen Krisenlage neue Begehrlichkeiten wecken. Wer auf großem Raum wohnt und die Natur vor der Haustür hat, kann Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen vermeintlich gelassener begegnen als in einer beengten Wohnung ohne Balkon. Abstandhalten gestaltet sich in dünn besiedelten Gegenden vergleichsweise mühelos. Die Eigenheimquote im ländlichen Raum ist mit 80 % mehr als doppelt so hoch wie in der Stadt, ein Großteil erfreut sich am eigenen Garten. Während die Städte in der Corona-Krise den Atem anhalten, atmen die Dörfer tief durch.

Das Soziologische Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) ist mit seinen Forschungen im ländlichen Raum von Südniedersachsen unterwegs. Die Momentaufnahmen einer kurzen Umfrage, die im April 2020 telefonisch durchgeführt wurde, illustrieren die Situation in den befragten Dörfern zu Beginn der Corona-Krise.

### Der ländliche Raum als Refugium?

In den Dörfern begegnet man der pandemischen Lage zwar besorgt und dennoch, so scheint es, mit einer gewissen Gelassenheit. Leistungen und Angebote der täglichen Versorgung sind in vielen Ortschaften schon lange nicht (mehr) vorhanden. Für

Einkäufe, Arztbesuche, Behördengänge und Kulturprogramm müssen Distanzen in Kauf genommen werden. Möglicherweise bewirkt die gewohnte räumliche Entfernung, dass die aktuell geltenden Einschränkungen des öffentlichen Angebots im Dorf weniger einschneidend erlebt werden.

Unsere Befragten heben hervor, dass viele Dörfer in der Krise auf gefestigte soziale Strukturen zurückgreifen können. In der Nachbarschaft und vor allem im regen Vereinsleben findet ohnehin ein regelmäßiger Austausch statt, der in der Krise intensiviert wird. In den von uns untersuchten Dörfern gibt es zahlreiche Unterstützungsangebote aus der Zivilgesellschaft, während sich die Nachfrage aktuell noch gering hält. Auch die oftmals starke Ritualisierung des Dorfalltags bewirkt offenbar eine Strukturierung. Wenig Anonymität gibt in der Krise Sicherheit, man achtet aufeinander. Der ländliche Raum scheint an vielen Orten so etwas wie ein pandemisches Refugium zu sein.

Doch in unseren Nachfragen bekommen wir nicht nur ländliche Idylle geschildert. Denn unter dem Verlust von Orten der Begegnung bröckelt auch die Alltagsstruktur. Der Dorfalltag wird in der „alten Normalität“ wesentlich durch das Kirchen- und Vereinsleben und die damit zusammenhängenden informellen Treffen bestimmt. Wo es den Mitgliedern an sozialen Kontakten mangelt, fehlt es den Gesangs-, Schützen- und Sportvereinen in den Kassen. Eintrittsgelder bleiben aus, laufende Kosten bestehen.



Foto: kpw-photo

**Maike Simmank und Prof. Dr. Berthold Vogel**

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI)  
an der Georg-August-Universität

maike.simmank@sofi.uni-goettingen.de  
www.sofi.uni-goettingen.de



Foto: HIS / Michael Zapf

Regionen müheloser gestalten als in dicht besiedelten Städten. Infrastrukturen dürfen in der Fläche nicht vernachlässigt werden!<sup>1</sup>

### Die Aktualität gleichwertiger Lebensverhältnisse!

Als wichtig wird die öffentliche Infrastruktur einer Gemeinde erfahren. In vielen Dörfern ist sie direkte Ansprechpartnerin, die für private wie gemeinschaftliche Probleme und Fragen oft schnelle, informelle Lösungen findet. In der Krise lässt der kurze, unbürokratische Weg schnelles Reagieren zu. Bürgermeister\*in und Gemeindeverwaltung werden zu Koordinator\*innen und Vermittler\*innen, die individuelle Situationen in der Dorfgemeinschaft überblicken. Positive Urteile über die öffentliche Hand finden sich in starkem Maße gerade auf dem Land.

Fraglich bleibt in unseren Gesprächen jedoch, wie belastbar die Unterstützungsleistungen auf Dorfebene dauerhaft sind. Möglicherweise besteht und funktioniert die große Hilfsbereitschaft nur bei kleineren Herausforderungen des Alltags und solange nur wenige von der Epidemie betroffen sind. Für die Stabilität sozialer Strukturen bleibt es daher wichtig, dass öffentliche Institutionen vor Ort handlungsfähig sind – von der Gemeindeverwaltung bis zur Caritas.

Weiterhin erfahren wir, dass die lokale Versorgung aktuell privatwirtschaftlich gesichert wird: Mobile Angebote wie das Bäckerauto und der „Fischwagen“ sowie Pflegedienste und Reinigungskräfte versorgen die Dörfer weiterhin. Auch die Handwerksbetriebe erleben offenbar starke Nachfrage. Sie haben in einigen Dörfern trotz Ausbruch der Pandemie „Aufträge ohne Ende“. Die Beobachtungen zeigen, dass die gewohnte Versorgung im Dorf gesichert ist, solange die lokale Ökonomie mit den mobilen und flexiblen Angeboten läuft.

Alles in allem hebt die Pandemie die Aktualität gleichwertiger Lebensverhältnisse auf ein neues Level. Teilhabe und Chancengleichheit haben sich selten deutlicher im Vorhandensein (bzw. im Fehlen)

von flächendeckender Daseinsvorsorge und Infrastruktur gezeigt. Die dringende Notwendigkeit einer stabilen, flächendeckenden Internet- und Mobilfunkverbindung wird spätestens im Krisenmodus unbestreitbar: Arbeits- und Schulalltag spielen sich derzeit zu großen Teilen im digitalen Raum ab – ergo: Homeoffice und Online-Schulunterricht müssen auch auf dem Land umsetzbar sein!

Unsere Nachfragen und Recherchen in Corona-Zeiten machen einmal mehr deutlich, dass das Thema Gleichwertigkeit kein akademisches Thema ist, sondern die Alltagswelt aller Menschen in der Stadt und auf dem Land betrifft. Technischen und sozialen Infrastrukturen kommt in der Krise eine neue Bedeutung zu. Die aktuelle Debatte um die zukünftige Steigerung inländischer Produktion von Medikamenten und systemrelevanten Gütern, aber auch um die neue Attraktivität regionaler Produkte bringt den ländlichen Raum als Wirtschaftsraum ins Spiel. Vor allen Dingen ist der ländliche Raum aber Wohn- und Sozialraum, in dem Menschen leben und (gleichwertig) versorgt werden wollen.

Die Zukunftsfragen der Gesellschaft spielen auf dem Land: Die Versorgung mit Energie und mit Nahrung, die Artenvielfalt, die Alterung der Gesellschaft oder die Gestaltung lokalen Zusammenhalts. Vieles spricht dafür, dass in der Corona-Krise der ländliche Raum neu entdeckt wird – nicht nur als Nutzfläche für die Versorgung der Städte, sondern als Ort der Innovation für Wirtschaft und Gesellschaft.

Das Ergebnis unserer kurzen Recherche beruhigt, macht aber auch die Notwendigkeit politischer Gestaltung deutlich. Denn wir sehen, dass nicht Panik, sondern Gelassenheit und Geduld den Umgang mit der Pandemie im ländlichen Raum bestimmen. Diese Stabilität unterstreicht aber auch, dass die Frage nach Gleichwertigkeit und Gemeinwohl neue Aktualität erhält! ■

<sup>1</sup> Der Text ist im April 2020 als Diskussionsbeitrag des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI) erschienen.

## Digitalisierung als Chance – Fördermaßnahmen des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung

Joana Bach, Dr. Tobias Federwisch und Lisa Kroggel

**Die Digitalisierung ländlicher Räume ist eng mit dem Anspruch der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen verbunden. Vor diesem Hintergrund treibt die Bundesregierung und insbesondere das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) die digitale Transformation auf dem Land voran. So wurden unter dem Dach des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung (BULE) zahlreiche Fördermaßnahmen auf den Weg gebracht, die Digitalisierungsprojekte mit modellhaftem Charakter umsetzen.**

Die Digitalisierung wirkt mittlerweile in nahezu alle Lebensbereiche hinein und verändert auch das Leben und Arbeiten auf dem Land. Gerade in Zeiten der Corona-Pandemie sind digitale Anwendungen wie die Kommunikationsdienste „Zoom“, „Skype“ oder das Nachbarschaftsportal „nebenan.de“ für viele sogar zur „neuen Normalität“ geworden und aus dem Alltag nicht mehr wegzudenken. Doch auch ohne Corona profitiert die ländliche Bevölkerung beispielsweise von der digitalen Optimierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), einer verbesserten Gesundheitsversorgung mittels telemedizinischer Angebote oder der regional vernetzten Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs. Auch haben viele zentral gelegene Verwaltungen längst erkannt, dass sich mit digitalen Diensten räumlich entfernte Bürger\*innen besser erreichen lassen. Ebenso digitalisieren Unternehmen ihre Arbeitsabläufe und steigern somit nicht nur ihre Effektivität, sondern auch ihre Attraktivität für junge Auszubildende und qualifizierte Arbeitnehmer\*innen. Sogar Selbständige zieht es wieder vermehrt auf das Land, wenn sie die nötige digitale Infrastruktur und ein digital affines Umfeld vorfinden.

Keine Frage: Die Digitalisierung bietet gerade in ländlichen Räumen die Chance, existierende Standortnachteile zu kompensieren und vorhandene Stärken weiter auszubauen. Allerdings lassen sich viele Herausforderungen im Bereich der Digitalisierung ländlicher Räume nicht ausschließlich mit Algorithmen beheben. Daher ermöglichen die Fördermaßnahmen des BMEL sowohl die Entwicklung digitaler Technologien als auch Projekte mit einem sozialen oder pädagogischen Anspruch. Denn es ist mindestens

genauso wichtig, die Menschen für die Digitalisierung zu begeistern und ihnen beispielsweise mit Bildungsangeboten Berührungspunkte in Bezug auf digitale Anwendungen zu nehmen und die Entwicklung von Digitalkompetenzen zu ermöglichen. Gerade eine offene Einstellung gegenüber der Digitalisierung und ein sicherer Umgang mit digitalen Tools sind Erfolgsfaktoren für digitale Veränderungsprozesse.

### Das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung

Die Digitalisierung ländlicher Regionen ist ein zentrales Anliegen der Bundesregierung. Auch das BMEL nimmt sich dieser Aufgabe an und fördert Digitalisierungsmaßnahmen im Rahmen des BULE. Dieses wurde 2015 eingeführt und hat zum Ziel, die ländlichen Räume fit für die Zukunft zu machen. Dabei unterstützt das BULE vor allem jene Akteure, Vereine und ehrenamtlich getragenen Initiativen, die sich den Herausforderungen auf dem Land aktiv und mit innovativen Ideen, Konzepten und Projekten stellen. Natürlich muss dabei das Rad nicht immer wieder neu erfunden werden. Vielmehr geht es darum, genau jene vor Ort entwickelten Ideen, Konzepte und modellhaften Projekte zu fördern, die übertragbar sind und auch andernorts funktionieren können. So bringt das BULE Erfolgsstrategien in die Fläche und wirkt als Impulsgeber für Strukturbildungsprozesse und die Dorfentwicklung bundesweit.

Dabei setzt das BULE auf drei Ebenen an: Modellprojekte themenbezogener Fördermaßnahmen wie „Land.Digital“ oder „LandMobil“ erproben innovative Ansätze in Kommunen in ganz Deutschland. Komplexe Modellvorhaben wie „Smarte.Land.Regionen“ unterstützen ausgewählte Regionen und Landkreise in einem gemeinsamen Prozess über einen längeren Zeitraum. Ergänzend nehmen Forschungsprojekte aktuelle Fragestellungen genau in den Blick und schaffen Wissen auf übergeordneter Ebene. Sämtliche Fördermaßnahmen sind abschließend Gegenstand einer fachlichen Auswertung.

**Joana Bach, Dr. Tobias Federwisch und Lisa Kroggel**

Kompetenzzentrum Ländliche Entwicklung (KomLE)

oeffentlichkeit.bule@ble.de    www.ble.de

Das Förderspektrum der mittlerweile über 1 800 BULE-Projekte ist vielfältig: Es reicht von der sozialen Dorfentwicklung über die Förderung von Mehrfunktionshäusern bis hin zu kulturellen Initiativen, innovativen Mobilitätsprojekten und Konzepten der Nahversorgung. Auf aktuelle Herausforderungen wie die Corona-Pandemie reagiert das BMEL z. B. durch die kurzfristige Unterstützung von ehrenamtlichen Initiativen über „Ehrenamt stärken. Versorgung sichern“. Besonders im Bereich der Digitalisierung ist das BULE mit „Land.Digital“, den „Smarten.Land.Regionen“ und der Forschungsbekanntmachung „Ländliche Räume in Zeiten der Digitalisierung“ breit aufgestellt. Im Zuge dessen wird die Entwicklung kleinerer digitaler Dienste für das Dorf genauso unterstützt wie die Einführung neuartiger digitaler Plattformen für größere Regionen.

Mit der Umsetzung des BULE ist die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) beauftragt: Das Kompetenzzentrum Ländliche Entwicklung in der BLE ist Projektträger der Fördermaßnahmen, berät das BMEL und bereitet die Erkenntnisse aus den Projekten für Politik und Öffentlichkeit auf.

## Land.Digital

Die 2017 veröffentlichte Bekanntmachung „Land.Digital: Chancen der Digitalisierung für ländliche Räume“ war die erste Fördermaßnahme des BULE zur Stärkung der Digitalisierung. Land.Digital fördert innovative Modellvorhaben, die auf örtlicher Ebene digital unterstützte Lösungen für den ländlichen Raum erproben. Dabei unterscheiden sich die einzelnen Projekte im Hinblick auf die Projektideen, Lösungsansätze, Zielgruppen und digitalen Anwendungen stark. Nicht immer geht es darum, neue digitale Anwendungen zu entwickeln, teilweise werden auch bereits bestehende Anwendungen individuell an den Bedarf der jeweiligen Zielgruppe und Region angepasst. Insgesamt sollen die Attraktivität ländlicher Räume durch digitale Anwendungen erhöht und Antworten auf die Fragen gefunden werden, welche Chancen und Potenziale die Digitalisierung bietet – aber auch welche Hindernisse es weiterhin gibt. Die Verstetigung der Projekte nach Förderende ist erklärtes Ziel, so sollen je nach Projekt beispielsweise selbsttragende Geschäftsmodelle entwickelt oder eine langfristige Etablierung der Erfolge beim Landkreis oder einer anderen Institution erreicht werden.

Ein Drittel der insgesamt 61 mit je bis zu 200 000 € geförderten Land.Digital-Projekte führen Unternehmen aus dem Softwarebereich durch, ein weiteres

Drittel öffentliche Einrichtungen. Auch der Bildungsbereich ist mit Zuwendungsempfängern aus den Hochschulen und Universitäten vertreten, nur vereinzelt empfangen Stiftungen, Akteure aus dem Gesundheitssektor, Vereine und kirchliche Einrichtungen eine Zuwendung. Die Vorhaben entwickeln Ansätze und Lösungsstrategien, die genau an die lokalen Bedingungen angepasst sind, was vor allem daran liegt, dass die Projektleitungen die Bedürfnisse ihrer Regionen sehr gut kennen und optimal vernetzt sind. Die Projekte lassen sich vor allem in vier Formen der digitalen Anwendungen gliedern: Zum einen werden Plattformen etabliert, die verschiedene Angebote der Daseinsvorsorge bündeln, zum anderen soziale Netzwerke, mithilfe derer die Anbieter\*innen und Nutzer\*innen interagieren können. Daneben spielt die Virtualisierung von Leistungen eine Rolle, etwa die Videosprechstunde einer Arztpraxis. Eine vierte Form ist die Übertragung von bereits in anderen Kontexten existierenden digitalen Lösungen auf ländliche Räume.

## Das Land.Digital-Projekt

### „CoWorkLand“: Vom urbanen Trend zur Chance fürs Land

Ein sehr erfolgreiches Beispiel für die Übertragung von existierenden digitalen Lösungen auf ländliche Regionen ist das Projekt CoWorkLand. Es greift den städtischen Trend des Coworkings – also das gemeinschaftliche mobile Arbeiten in gemieteten Räumen – auf und überträgt ihn auf ländliche Standorte. In ländlichen Kommunen bestehen allerdings andere Voraussetzungen und Zielgruppen für den erfolgreichen Betrieb eines Coworking-Spaces als in der Stadt, was eine Gründung stets zur Herausforderung macht. CoWorkLand unterstützt daher Gründer\*innen von Coworking-Spaces auf dem Land und treibt die Vernetzung und den Erfahrungsaustausch in dieser rasant wachsenden Szene voran. Zunächst lag der Schwerpunkt des Projekts auf der Region rund um Kiel. Aufgrund der hohen Nachfrage ist CoWorkLand mittlerweile mit Regionalbüros in Baden-Württemberg, Bayern und in Niedersachsen vertreten und berät Betreiber\*innen, Gründer\*innen und Interessierte deutschlandweit. Temporär aufstellbare Pop-Up-Spaces in Containern bieten z. B. die Möglichkeit, das Potenzial einer Kommune für den dauerhaften Betrieb zu testen. Um die hohe Nachfrage zu bewältigen, haben sich die Coworking-Space-Betreiber\*innen von CoWorkLand 2019 zusammengetan und die Genossenschaft CoWorkLand eG gegründet. Die Genossenschaft hat derzeit 64 Mitglieder mit 30 Coworking-Spaces – Tendenz steigend. Als Selbstorganisation bietet sie neben Vernetzungs-

## Ein PopUp-Coworking-Space



möglichkeiten eine gemeinsame Infrastruktur sowie Qualifikations- und Beratungsangebote für Akteure rund ums Coworking auf dem Land. Da mobiles Arbeiten und neue Formen der digitalen Arbeit durch die Corona-Pandemie einen zusätzlichen Schub erhalten haben, wird Coworking auch abseits der Ballungsräume voraussichtlich eine immer größere Rolle spielen.

### Das Land.Digital-Projekt

#### „Mein Rhein-Lahn-Kreis 55 plus“: Eine App fürs soziale Miteinander

Ziel des Projektes ist es, ältere Menschen im Rhein-Lahn-Kreis und Nassauer Land den Zugang zum sozialen Miteinander und zu regionalen Unterstützungsmöglichkeiten zu erleichtern. Wissenschaft-

ler\*innen der Fernuniversität in Hagen haben dafür mithilfe der 200 000 €-Förderung aus dem BULE die App „meinDorf55±“ entwickelt. Sie hilft älteren Menschen dabei, sich in die Gemeinschaft im Dorf und der Region einzubringen. Die App bündelt senioren-gerechte und -relevante Angebote der Region und informiert über Veranstaltungen, Projekte, Termine oder Kleinanzeigen. Außerdem ermöglicht sie es Nutzer\*innen, Gleichgesinnte zu finden und sich z. B. für einen Kinobesuch zu verabreden. Damit die App auch zu den Wünschen der Nutzer\*innen passt, unterstützen die Mitglieder der Initiative „55 plus-minus“ und des Seniorenbüros „Die Brücke“ die Wissenschaftler\*innen ehrenamtlich bei der Weiterentwicklung der App. Seniorinnen und Senioren testen die Anwendung immer wieder, um sie sukzessive optimal an die Bedürfnisse der Menschen vor Ort anzupassen. Die über das Projekt finanzierte Gemeindepädagogin organisiert in Gemeindezentren „App-Cafés“, wo Interessierte die App kennenlernen und Berührungsängste mit der Technik abbauen können. „meinDorf55±“ nutzen mittlerweile rund 800 registrierte Mitglieder. In Zeiten der Corona-Pandemie ist die App zum unverzichtbaren Bindeglied und Kontaktmedium gegen die Vereinsamung älterer Bürger\*innen in ihren Wohnungen geworden.

### Das Modellvorhaben Smarte.Land.Regionen: Verbesserung der Daseinsvorsorge

Mit dem breit angelegten Modellvorhaben Smarte.Land.Regionen setzt sich das BMEL für die Digitalisierung in ländlichen Räumen ein. Hierzu unterstützt das BMEL ab 2021 bis 2024 sieben Landkreise – sog. Modellregionen – bei der digitalen Transformation im Bereich der Daseinsvorsorge mit je bis zu 1 Mio. €. Wichtiger Multiplikator und Partner im Modellvorhaben ist der Deutsche Landkreistag. Die Rolle der Geschäftsstelle übernimmt das Kompetenzzentrum Ländliche Entwicklung in der BLE.



Die App „meinDorf55±“ bündelt viele Angebote.

Ziel des Modellvorhabens ist es, die Daseinsvorsorge für die Bevölkerung in den Modellregionen zu sichern und zu verbessern. Dabei ist das mögliche Themenspektrum an Basisdienstleistungen zur Sicherung der Grundbedürfnisse sehr vielfältig und reicht von der Optimierung des Nahverkehrs, über die Verbesserung der Gesundheitsversorgung bis hin zur Steigerung von Teilhabemöglichkeiten. Entscheidend ist, dass die Bevölkerung vom Modellvorhaben profitieren kann. Darüber hinaus sollen mit Hilfe übertragbarer digitaler Strategien und Maßnahmen existierende Standortnachteile in den Modellregionen kompensiert, vorhandene Stärken weiter ausgebaut – und somit lebenswerte ländliche Regionen gestaltet werden.

Um das Ziel der verbesserten Daseinsvorsorge zu erreichen, entsteht während des Modellvorhabens eine digitale Plattform, auf der neue prototypische Dienste erprobt werden können. Diese Plattform und die Dienste werden allen Modellregionen zur Verfügung stehen. Perspektivisch sollen die entwickelten Angebote auch auf weitere Landkreise übertragen werden, sodass möglichst viele Regionen davon profitieren. Denn die gemeinsame Nutzung von Ressourcen ist wichtig, damit die digitalen Lösungen auch langfristig wirtschaftlich tragfähig sind.

Mit dem Fraunhofer-Institut für Experimentelles Software Engineering (IESE) ist ein renommierter Forschungspartner damit beauftragt, die technische Entwicklung, Erprobung und Erforschung der digitalen Plattform und Dienste umzusetzen. Die sich noch im Auswahlwettbewerb befindenden Modellregionen sollen für die strategische und thematische Ausrichtung der Digitalisierung sowie den Partizipationsprozess vor Ort verantwortlich sein. Zusätzlich soll eine externe IT-Prozessbegleitung die Modellregionen bei der Einführung der digitalen Lösungen unterstützen. Mittels einer Online-Beteiligungsplattform soll die Bevölkerung am Digitalisierungsprozess in den Modellregionen teilhaben können. Darüber hinaus ist geplant, zur Qualitätssicherung eine sozialwissenschaftliche Begleitforschung zu beauftragen, die die Umsetzungsprozesse evaluiert und die Wirkungen der Fördermaßnahme untersucht. Voraussichtlich werden Anfang des Jahres 2021 alle o. g. Partner feststehen.

## **Forschungsförderung: Ländliche Räume in Zeiten der Digitalisierung**

Die dritte strategische Säule des BULE zur Stärkung der Digitalisierung ist die Forschungsförderung. Mit

der Forschungsfördermaßnahme „Ländliche Räume in Zeiten der Digitalisierung“ unterstützt das BMEL Forschungsprojekte, deren Fokus sich auf Themen der Digitalisierung in ländlichen Räumen richtet. Die Erkenntnisse sollen dazu dienen, Wissensgrundlagen und Handlungsempfehlungen für eine passgenaue Politik im Bereich der Digitalisierung in ländlichen Regionen zu schaffen. Im Mittelpunkt der 2018 veröffentlichten Bekanntmachung standen fünf Themenaspekte:

- Wirtschaft und Erwerbstätigkeit, z. B. Unternehmensgründungen oder Coworking
- Veränderung des sozialen Zusammenlebens und ländlicher Lebenswelten, etwa im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements
- die Teilhabe verschiedener Bevölkerungsgruppen am digitalen Wandel, also Aktivierung, Hemmnisse, Qualifizierungs- und Motivationsbedarf einzelner Gruppen
- Ländliche Regionalentwicklung und neue digitale Instrumente und Strategien, beispielsweise Online-Beteiligungsformate oder interkommunale Vernetzung
- Beiträge der Digitalisierung zur Daseinsvorsorge und Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, etwa in der Nahversorgung oder der medizinischen Versorgung

Auch Querschnittsthemen wie der Vergleich verschiedener Raumkategorien und europäischer Länder sowie Synergien verschiedener Bereiche der Daseinsvorsorge konnten Gegenstand der Förderung sein.

Die 14 geförderten Projekte haben im Frühjahr 2020 ihre Arbeit aufgenommen und betrachten eine große Vielfalt an Themen und Fragestellungen. Sie erhalten eine Förderung in Höhe von je maximal 300 000 € für einen Projektzeitraum von drei Jahren.

### **Projektbeispiele:**

#### **Das Ehrenamt und „Hidden Champions“ unter der Lupe**

Das Projekt „Digitales Engagement auf dem Land – Eine qualitative Bestandsaufnahme individueller und gesellschaftspolitischer Erfolgsfaktoren für innovative Engagementformen im ländlichen Raum“, untersucht z. B. Formen und Gelingensfaktoren digitalen ehrenamtlichen Engagements im ländlichen Raum. Mittels Recherchen und Befragungen wird vom Institut für Zukunftsfragen der Gesundheits- und Sozialwirtschaft (IZGS) der Evangelischen

Hochschule Darmstadt der aktuelle Stand des digitalen Engagements im ländlichen Raum erfasst, systematisiert und beschrieben. Am Ende stehen Best-Practice-Beispiele sowie konkrete Handlungsempfehlungen für Politik und Praxis zur Weiterentwicklung des digitalen Engagements in ländlichen Kommunen.

Mit erfolgreichen Unternehmen im ländlichen Raum, sog. „Hidden Champions“, befassen sich beispielsweise die Universitäten Hannover und Gießen gemeinsam. Sie möchten den Beitrag der „Hidden Champions“ zur Stabilisierung und sozioökonomischen Weiterentwicklung des ländlichen Raums darlegen. Dazu gehört die Erfassung der „Hidden Champions“ selbst, ihrer Strategien im Zuge der Digitalisierung und der Wechselwirkungen zwischen „Hidden Champion“ und Region. Das Forschungsprojekt identifiziert Gelingensfaktoren, die zur erfolgreichen Ausschöpfung von Digitalisierungspotenzialen beitragen. In der politischen Praxis können

auf Basis dieses Wissens passende Förderinstrumente zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen im ländlichen Raum konzeptioniert werden. ■



Weitere Informationen zum BULE unter:  
[www.bmel.de/bule](http://www.bmel.de/bule) und [www.ble.de/komle](http://www.ble.de/komle)  
 und über den Newsletter [www.ble.de/bule-newsletter](http://www.ble.de/bule-newsletter)

### „Was verbinden Sie mit Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?“

„Als Sächsischer Staatsminister für Regionalentwicklung möchte ich, dass wir viel stärker Stadt und Land nicht als etwas Trennendes betrachten, sondern vielmehr die Entwicklung von vitalen Regionen als Ziel formulieren. Dabei darf „gleichwertig“ nicht mit „identisch“ in allen Lebensbereichen verwechselt werden. Mein Ziel sind lebenswerte Regionen, in der die Unterschiede von Stadt und Land nicht aufgehoben, sondern die Stärken beider Seiten weiterentwickelt und Synergien genutzt werden. Außerdem müssen wir aufhören, den ländlichen Raum als etwas Negatives gegenüber der „großartigen“ Stadt zu beschreiben. Jeder Raum hat seine Stärken, aber auch Schwächen, und diese müssen deutlich gemacht und durch gezielte Förderung eben gestärkt oder behoben werden.“

Lebensqualität definiert sich nicht an festzementierten Standards. Daher muss der Blick über die Grenzen von Stadt und Land hinweg Ziel unserer Entwicklungsstrategien sein. Gerade der ländliche Raum bietet für mich Möglichkeiten, auch einmal neue Konzepte auszuprobieren, beispielsweise beim Wohnen oder bei neuen Arbeitsformen, welche in der Stadt kaum noch möglich sind.“

Thomas Schmidt

Sächsischer Staatsminister für Regionalentwicklung und ASG-Vorstandsmitglied



Foto: Katja Seifert

## Berufliche Bildung als Motor für die Zukunftsfähigkeit ländlicher Räume

Sascha Schenk

**Um die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen im ländlichen Raum zu bewältigen, führt ein Kooperationsverbund aus Forschung und Bildung sowie der regionalen Wirtschaft diverse Projekte durch. Über Themenschwerpunkte wie digitale Lernszenarien und Ausbildungsattraktivität, essenzielle Zusatzangebote in der dualen Berufsausbildung sowie die Schaffung gelingender Weiterbildungsstrukturen werden dabei die Ziele der Fachkräfteentwicklung und der Zukunftsfähigkeit peripherer Regionen verfolgt.**

Der demografische Wandel und die Bildungswanderungen (Migration der 18–24-Jährigen in urbane Räume) sind klassische Herausforderungen peripherer Regionen. Junge Menschen im ländlichen Raum werden im Vergleich zu urbanen Jugendlichen mit der Doppelbelastung zweier biografischer Entscheidungen konfrontiert, denn neben der Berufswahlentscheidung kommt für diese Landjugendlichen die Migrationsentscheidung (Gehen oder Bleiben) zeitgleich hinzu (vgl. dazu u. a. Wochnik 2014; Vogelgesang und Kersch 2016). Die Berufswahl wird dabei von den Jugendlichen priorisiert. So geben nur 15 % der in einer Studie befragten Schüler\*innen an, den Berufswunsch zu wechseln, um in der Region bleiben zu können, wohingegen gut zwei Drittel die Region für ihren ersten Berufswunsch verlassen würden (vgl. Schametat et al. 2017: 99f.).

### Ohne Auto wird es kompliziert

Für das erfolgreiche Absolvieren einer dualen Berufsausbildung nimmt die individuelle Mobilitätssituation auf dem Land einen hohen Stellenwert ein. Mit den Daten aus zwei Projekten und einem Sample von 34 Auszubildenden unterschiedlicher Bildungsgänge konnte ein Schulwegevergleich des Individualverkehrs und des ÖPNV vorgenommen werden (vgl. Abb.). Von den 34 Personen

sind 32 im Besitz eines Führerscheins und 30 haben ein eigenes Auto oder regelmäßigen Zugriff darauf. Werden diejenigen Personen betrachtet, welche im ländlichen Umland der berufsbildenden Schule wohnen, so würden diese mit den Verkehrsmitteln des öffentlichen Nahverkehrs nur mit erheblichen Verzögerungen und teilweise überhaupt nicht in der Schule ankommen. Die persönliche Berufswahlentscheidung ist also auch davon abhängig, ob die Erreichbarkeit der Schule überhaupt gegeben ist. Dies bestätigen auch die DIHK-Ausbildungsumfragen, bei denen die Entfernung zur Berufsschule als drittstärkster Faktor (Tendenz steigend) der Nichtbesetzung von Ausbildungsstellen benannt wird (vgl. DIHK 2018: 18f.).

Um die Attraktivität der dualen Berufsausbildung im ländlichen Raum zu steigern und Mobilitätsbarrieren abzubauen, wurden in einem Projekt des Kooperationsverbundes modellhaft Teile des Ausbildungsgangs der Groß- und Außenhandelskaufleute in digitale Lernszenarien übersetzt und damit der Unterricht im Blended-

Learning-Modus getestet. Diese Erfahrungen wurden von den Auszubildenden sowie den Lehrkräften positiv bewertet, da in dieser Mischform der persönliche Kontakt gewährleistet wird, aber ebenso die Vorteile digitalen Unterrichts, z. B. in Sachen räumlicher und z. T. zeitlicher Flexibilität, der Aktualität der Inhalte sowie die Auseinandersetzung mit neuen Formen und Methoden des Lernens zur Geltung kommen. Auch im wissenschaftlichen Diskurs zeigen Studien und Meta-Analysen, dass die Mischform des Blended Learning in Bezug auf Wissenszuwachs den reinen Formen von Präsenz oder E-Learning signifikant überlegen ist (vgl. dazu u. a. Means et al. 2013; Thalheimer 2017).

### Mit bedarfsgerechten Zusatzangeboten digitale Kompetenzen vermitteln

Durch die Digitalisierung kann in vielerlei Hinsicht den strukturellen Gegebenheiten auf dem Land positiv begegnet werden. So kann beispielsweise der digitale

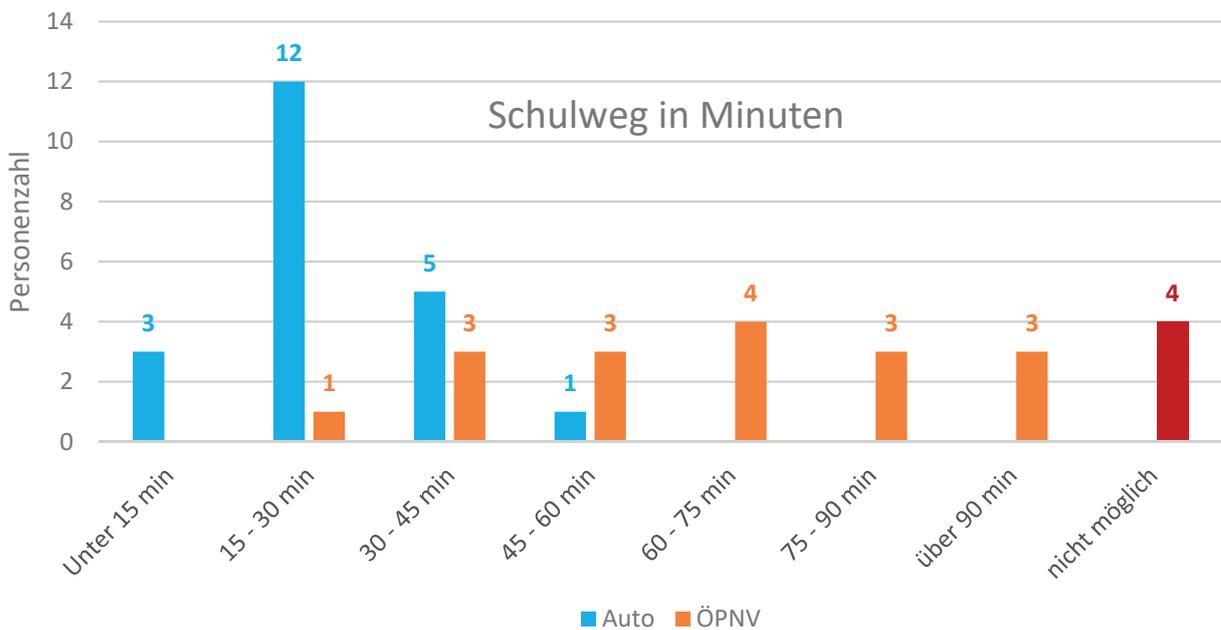
#### Sascha Schenk

Zukunftszentrum Holzminden-Höxter (ZZHH), Standort Holzminden

sascha.schenk@hawk.de  
www.das-zukunftszentrum.de



Abbildung: Vergleich des Schulwegs – Individualverkehr und ÖPNV



Quelle: eigene Darstellung

Vertrieb von Waren und Dienstleistungen einen Zugang zu überregionalen Märkten und entsprechende Partizipation im Wettbewerb ermöglichen. Vor diesem Hintergrund erscheint es umso wichtiger, qualifizierte Fachkräfte in diesen Bereichen aus- und weiterzubilden. Im Jahr 2018 wurde bundesweit der neue Ausbildungsgang „Kaufmann/-frau im E-Commerce“ eingeführt, der aufgrund der regionalen Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur in ländlichen berufsbildenden Schulen nicht angeboten werden kann, ohne mit der Mindestanforderung von 22 Schüler\*innen pro Jahr andere kaufmännische oder IT-orientierte Bildungsgänge existenziell zu gefährden. Da strukturbedingte und wettbewerbsverzerrende Nachteile peripherer Regionen durch den digitalen Vertrieb verringert werden, würden die dortigen kleinen und mittelständischen Unternehmen von Fachkräften mit E-Commerce-Expertise besonders profitieren.

Im Zuge eines Projekts wurde vor diesem Hintergrund eine Qualifizierungsmaßnahme entwickelt, welche an verschiedene kaufmännische und informationstechnische Ausbildungsgänge im zweiten Lehrjahr adressiert war (da diese bereits einige Überschneidungen mit dem neuen Kaufmann/-frau für E-Commerce aufwiesen) und wesentliche Inhalte des Onlinevertriebs in einer 90-stündigen Zusatzqualifikation vermittelte. Dieses freiwillige Angebot fand über das Schuljahr 2019/2020 jeden Donnerstagabend im Blended-Learning-Modus statt, also wöchentlich wechselnd in Präsenz und mit digitalen Lerneinheiten. Die Motivation zur Teilnahme wurde von den Auszubildenden auf der persönlichen Ebene vor allem über berufliche Chancen, die Erweiterung wichtiger Fähigkeiten und die Vorbereitung auf künftige Veränderungen artikuliert. Aber auch die Unterstützung des eigenen Ausbildungsbetriebs sowie die Stärkung von dessen Konkurrenz-

fähigkeit spielten eine Rolle. Nach dem erfolgreichen Abschlusstest bestätigte die IHK den Auszubildenden mit einem Zertifikat die neu erworbenen Kompetenzen beispielsweise zum Betreiben eines Webshops, dem Retourenmanagement, der digitalen Kundenakquise und Onlinemarketingmaßnahmen.

Der Blended-Learning-Ansatz gab den Auszubildenden die notwendige zeitliche Flexibilität, den Mehraufwand und die neuen Anforderungen, z. B. an das Selbstmanagement, zu meistern. Besonders positiv wurden die von den Lehrkräften eigens erstellten Lehr- und Erklärvideos bewertet. Die Heterogenität der technischen und digitalen Affinitäten spiegelte sich in einer anfangs starken Fluktuation wider, sodass die Maßnahme Abbrüche der Einzelhandelskaufleute auf der einen und Nachzügler\*innen der Industriekaufleute auf der anderen Seite verzeichnete. Diese und weitere Ergebnisse aus der begleitenden

wissenschaftlichen Evaluation werden für die Neuauflage der Qualifizierungsmaßnahme im nächsten Schuljahr berücksichtigt, sodass beispielsweise die Potenziale digitaler Lehre im Kontext der Binnendifferenzierung ausgelotet werden. Während der im Projektkontext durchgeführten Tagung diskutierten Vertreter\*innen aus Bildung, Forschung, Wirtschaft und Politik darüber, dass insbesondere für die Herausforderungen im ländlichen Raum Einzelbausteine wie Qualifizierungsmaßnahmen gegenüber kompletten neuen Bildungsgängen Vorteile haben können. Diese modulare Herangehensweise, die Bildungsgänge auf ihren Kern reduziert und weitere Module im Baukastenprinzip anbietet, wird auch in der Enquete-Kommission „Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt“ der Bundesregierung thematisiert.

## Veränderungen der Arbeitswelt antizipieren – auch auf dem Land

Wie die Digitalisierung die Arbeitswelt verändert, wird spätestens nach Erscheinen der Studie von Frey und Osborne (2013) verstärkt diskutiert, wie die Übertragung der Studienergebnisse auf Deutschland durch Bonin et al. (2015) oder die Zukunftsprognosen der Delphi-Studie des Millennium Project (vgl. Dalheim und Wintermann 2016) zeigen. Unabhängig davon, welche Prognosen zur Orientierung herangezogen werden, zeigen die Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen des BIBB und des IAB bei den Berufsentwicklungen prognostisch die Zuspitzung auf Experten- und Spezialisten-Berufsegmente (vgl. Zika et al. 2017).

Dabei wird branchenunabhängig deutlich, dass sowohl Helfer- als auch Fachkraftberufe Substituierbarkeitspotenziale (Ersetzbarkeit durch Technik) von über 50 % aufweisen, wohingegen Spezialisten- und Expertenberufe weniger stark betroffen sind (vgl. Dengler und Matthes 2015). Meta-Analysen von Studien aus dem Bereich der Zukunfts- und Arbeitsmarktforschung zufolge „(...) wird quasi in allen Studien nachdrücklich darauf hingewiesen, dass Qualifizierung für die Gesellschaft, die Wirtschaft, aber auch für jeden einzelnen die beste Gewähr bietet, sich auf die Herausforderungen der Digitalisierung einzustellen und sich gegen negative Folgen zu immunisieren“ (Evans und Hilbert 2020: 78).

Zu konstatieren ist demnach, dass Qualifizierung eines der Schlüsselemente darstellt, um Veränderungen durch die digitale Transformation der Arbeitswelt zu antizipieren. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich das Zukunftszentrum Holzminden-Höxter in einem weiteren Projekt mit der Schaffung von Weiterbildungsstrukturen, die darauf zielen, regionalspezifisch die Voraussetzungen für gelingende Fachkräftesicherung zu gewährleisten und somit die Zukunftsfähigkeit des ländlichen Raums zu stärken (vgl. Hänisch und Kalinowski 2015). In diesem Projekt geht es einerseits darum, eine moderne Weiterbildungsmaßnahme nach Qualifizierungschancengesetz zu konstruieren, die den Bedarfen der – in diesem Fall – regionalen ambulanten Pflegedienste entspricht. Zum anderen geht es auf einer Meta-Ebene darum, eine regionale Versorgungsstruktur an unterschiedlichen Formaten der



Das Zukunftszentrum Holzminden-Höxter (ZZHH) ist ein inter- und transdisziplinär arbeitendes, länderübergreifendes Forschungsinstitut der Technischen Hochschule Ostwestfalen-Lippe und der Hochschule HAWK Hildesheim / Holzminden / Göttingen. Als Inkubator für (empirische) Projekte und regionale Prozesse begleitet die Einrichtung Transformationsprozesse im ländlichen Raum und erforscht die zugehörigen Veränderungsphänomene.

Qualifizierung und Weiterbildung zu etablieren, um Arbeitskräfte dynamisch auf spezifische Veränderungen im Arbeitsalltag vorzubereiten und Unternehmen somit eine Reaktion auf die Geschwindigkeit digitaler Fortschritte zu ermöglichen.

Den Erfahrungen aus den Projekten zufolge ist es von grundlegender Bedeutung, dass sich Kooperationen von Bildungseinrichtungen, regionaler Wirtschaft, Verbänden und Vereinen sowie Politik und Verwaltung bilden und gemeinsam Lösungsansätze und Handlungsoptionen eruieren, ausprobieren und evaluieren. Die so entstehenden Netzwerke sind das Fundament der Fachkräfteentwicklung sowie der Zukunftsfähigkeit ländlicher Räume und somit ein unverzichtbares Element auf dem Weg zu gleichwertigen Lebensverhältnissen. ■

# Wirtschaftsstandort Dorf – vital und zukunftsfähig!

Dr. Tobias Behnen, Marcus Cordier, Sandra Lindemann



**Das Dorf wird als Wirtschaftsstandort wenig wahrgenommen, obwohl der Faktor Arbeitsplatz in Bezug auf die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine bedeutende Rolle spielt und sich im Dorf Unternehmen vielfältiger Branchen finden. Dies trifft auch auf drei untersuchte Gemeinden in Südniedersachsen zu.<sup>1</sup> Eine Unternehmensbefragung ergab, dass es mit der vielerorts ungenügenden Breitbandanbindung und dem Fachkräftemangel dominante Probleme für die Wirtschaft gibt. Es existieren aber mit der hohen Lebensqualität oder den guten Beziehungen zur Nachbarschaft auch wichtige weiche Standortmerkmale.**

## **Dorf kann ein guter Standort für Unternehmen sein und ist es aktuell**

In einem Dorf mit 698 Einwohner\*innen steht ein architektonisch interessanter Neubau, der neben den anderen Gebäuden auffällt, aber nicht negativ. Er fügt sich durchaus harmonisch in das Ortsbild ein und zieht trotzdem Aufmerksamkeit auf sich. Nicht nur wegen des Baustils, sondern weil dort hochentwickelte Messverfahren entwickelt werden. Ein HighTech-Unternehmen im Dorf. Nun stellte sich die Forschungsgruppe „Ländliche Räume und Dorfentwicklung“ der HAWK in Göttingen um Prof. Dr. Ulrich Harteisen die Fragen: Sind moderne Unternehmen in Dörfern nur eine seltene Ausnahme oder

wäre eine solche Ansiedlung andernorts auch möglich? Für welche Unternehmen kann Dorf ein interessanter Standort sein? Daraus entwickelte sich ein angewandtes Forschungsprojekt, das Dörfer als Wirtschaftsstandort genauer untersucht hat und Perspektiven für die Entwicklung der Wirtschaft, und damit auch des Arbeitens in kleinen Orten ländlicher Räume, betrachtet hat – geleitet von der Idee, dass das Arbeiten und Wohnen am gleichen Standort auch heute nicht nur in Städten, sondern auch in Dörfern möglich ist.

Da Unternehmen in Dörfern bisher eher wenig akteursorientiert sozialempirisch untersucht wurden, wurde für das Projekt ein angepasster mehrstufiger Metho-

den-Mix gewählt. Drei empirische Phasen bauten aufeinander auf und boten so die Möglichkeit des Nachsteuerns: Auf die erste Phase mit einer grundlegenden Datenrecherche mit dem Ziel einer Vollerfassung aller Unternehmen im Untersuchungsgebiet folgte die zweite Phase mit explorativen qualitativen Interviews und darauf aufbauend als dritte Phase der methodische Kern der Untersuchung, eine sehr breit angelegte quantitative Unternehmensbefragung. Diese wurde in drei Untersuchungsgemeinden durchgeführt, die in verschiedenen Landkreisen der Region Südniedersachsen liegen. Zentraler Bestandteil des Fragebogens waren Fragen zur Einschätzung der Standortsituation. Diese wurde mit Hilfe von 22 vorgegebenen harten und weichen Standortmerkmalen abgefragt. Ziel war es, für jedes Standortmerkmal einen Vergleich zwischen Bedeutung und Bewertung durch die Unternehmerinnen und Unternehmer zu ermitteln. Daraus werden im Folgenden einige Kernaussagen vorgestellt.

## **Dr. Tobias Behnen, Marcus Cordier und Sandra Lindemann**

HAWK Forschungsgruppe „Ländliche Räume und Dorfentwicklung“, Fakultät für Ressourcenmanagement, Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst Hildesheim/Holzminde/Göttingen (HAWK), Standort Göttingen

wistado.fr@hawk.de

blogs.hawk-hhg.de/wistado

<sup>1</sup> Das Projekt ist Bestandteil des Südniedersachsenprogramms und wird mit Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Landes Niedersachsen (MWK) gefördert.

## Kernaussage 1:

### Die Wirtschaft auf dem Dorf ist divers und vital!

Die in den Orten ausgeübten wirtschaftlichen Tätigkeiten sind erstaunlich vielfältig, wobei sich kein bestimmter Schwerpunkt für den Wirtschaftsstandort Dorf herauslesen lässt. Eine klare Tendenz gibt es jedoch bei der Unternehmensgröße nach Anzahl der Mitarbeitenden. Kleinunternehmen und insbesondere Solo-Selbstständige sind sehr häufig, mittelgroße Unternehmen selten und große gar nicht vorhanden. Bemerkenswert ist die Gemeinsamkeit, dass Dörfer aller Größen über einen nicht unerheblichen relativen Unternehmensbesatz verfügen. In den kleinen Dörfern sind zwar durchaus einige Unternehmen vorhanden, sie sind aber kaum oder gar nicht sichtbar und bekannt. Dies steht

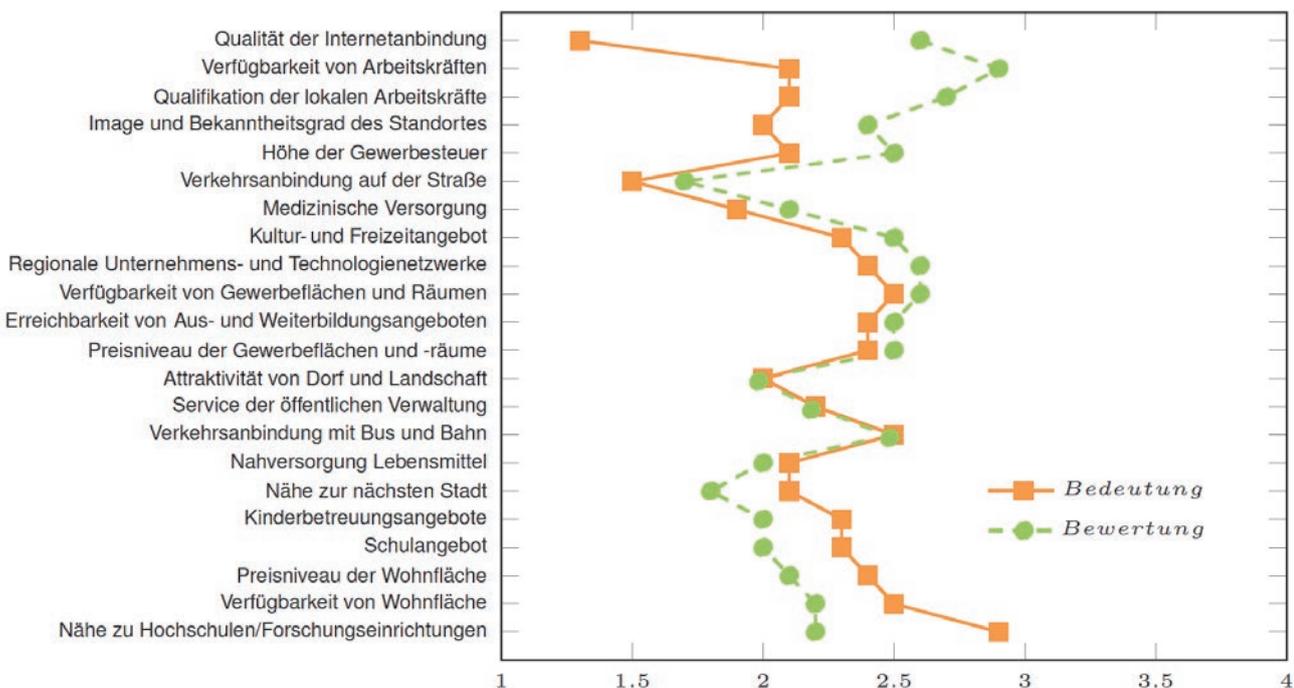
in deutlichem Gegensatz zum Engagement der Unternehmen für ihre Gemeinden. Denn die Mehrheit der befragten Unternehmen engagiert sich direkt (als Unternehmen) oder indirekt (durch die Unternehmerinnen und Unternehmer als Privatpersonen) in den Standortgemeinden. Allen Herausforderungen zum Trotz sind die Zukunftserwartungen der befragten Unternehmen weit überwiegend nicht negativ. 35 % erwarten für die nächsten fünf Jahre ein Wachstum, 46 % eine stabile Unternehmensentwicklung. Die größten Wachstumserwartungen gibt es in der Industrie (75 %), die geringsten in der Landwirtschaft (24 %). 85 % der Unternehmen gehen davon aus, dass sie ihre weitere Entwicklung am derzeitigen Standort realisieren können. Falls dies nicht möglich ist, sind häufig Platzprobleme die Ursache.

## Kernaussage 2:

### Die Unternehmen sind mit ihrer Standortsituation zufrieden, besonders mit den weichen Standortmerkmalen!

Insgesamt bewerten die Unternehmen selbst ihre Standortsituation als vergleichsweise gut. Unter den fünf wichtigsten Merkmalen werden auch weiche Standortmerkmale wie die „Attraktivität des Dorfes“ genannt. Standortmerkmale, die den Unternehmen wichtig sind, die sie aber für ihren Standort weniger gut bewerten, sind besonders die Verfügbarkeit und Qualifikation von Arbeitskräften sowie die Qualität der Internetanbindung (s. Abb.). Nur 46 % der Unternehmen bezeichnen ihre Internetanbindung als ausreichend schnell und stabil. Es wurden aber auch gewisse Defizite bei weichen Standortfaktoren wie

Abbildung: Bedeutung und Bewertung der Standortmerkmale im Vergleich



Die Unternehmen ordneten 22 Standortmerkmale nach deren Wichtigkeit für die Unternehmensentwicklung sowie deren Qualität am eigenen Standort ein (1 wichtig bzw. gut bis 4 unwichtig bzw. schlecht). Für Standortmerkmale, die den Unternehmen wichtig sind, die sie aber für ihren Standort weniger gut bewerten, ergibt sich ein Problemdruck. Dies gilt im Ergebnis besonders für die Qualität der Internetanbindung sowie die Verfügbarkeit und Qualifikation von Arbeitskräften.

Quelle: eigene Erhebungen, 2019, Polaritätsprofil © HAWK

dem Image des Standorts und beim Kultur- und Freizeitangebot deutlich. Die überwiegende Zufriedenheit der lokalen Wirtschaft kommt in der Außenwahrnehmung nicht unbedingt an und sollte daher verstärkt durch eine positive Kommunikation verbreitet werden.

Außerdem zeigte sich, dass den Standortmerkmalen von Unternehmen aus kleineren Orten im Durchschnitt eine geringere Bedeutung beigemessen wird. Hierin liegt eine Perspektive für kleinere Dörfer, denn dort kann sich Wirtschaft offensichtlich gut entwickeln, die unabhängig von klassischen Standortmerkmalen ausgeübt wird. Für wirtschaftliche Tätigkeiten, die ortsungebunden ausgeübt werden, denen digitale Geschäftsmodelle zugrunde liegen oder die mobil ausgeführt werden, kann der Wirtschaftsstandort Dorf besonders interessant sein. Das kann von Softwareentwicklung, schriftstellerischen oder wissenschaftlichen Dienstleistungen über Gesundheitsangebote bis hin zur Unternehmensberatung oder Hausmeisterdiensten reichen.

#### **Kernaussage 3:**

**Eine verlässliche leistungsfähige Breitbandanbindung ist eine notwendige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung im Dorf!**

Nur wenige der bewerteten Standortmerkmale wurden eindeutig als wichtig eingestuft. Dabei ist zuallererst die Qualität der Internetanbindung, die durch alle Branchen und Unternehmensgrößen hinweg mit großer Mehrheit ganz klar als „wichtig“ bewertet wurde, zu nennen. Die Unternehmen erwarten einen deutlichen Anstieg des entsprechenden Bedarfs in den kommenden fünf Jahren. Besonders

deutlich ist dies bei der Industrie (85 %). Die Unzufriedenheit mit der aktuellen Verfügbarkeit ist zudem in kleinen Orten deutlich stärker ausgeprägt. Eine unzureichende Internetanbindung kann zu existenziellen Problemen führen und ausschlaggebend für eine Standortverlagerung sein. Eine weitere Dimension kommt noch hinzu, da die Ergebnisse auch deutlich machen, dass es auch heute die Verbindung von Wohnen und Arbeiten in den Dörfern gibt. Die Nutzung internetbasierter Anwendungen in den Orten betrifft also sowohl geschäftliche als auch private Aspekte, da es dabei zu räumlichen Überschneidungen kommt. Um die Chancen durch digitale Anwendungen für den Wirtschaftsstandort Dorf nutzen zu können, gilt es, neben dem Aufbau zukunftsfester Infrastruktur auch digitale Kompetenzen zu stärken. Dabei kann die regionale und lokale Wirtschaftsförderung sowohl einzelne Unternehmen unterstützen, als auch die Digitalisierung zu einem hochprioritären regionalen Thema machen.

#### **Kernaussage 4:**

**Typisch ist eine Mischung von Wohnen und Arbeiten, Konflikte sind eher selten!**

Betrachtet man die räumliche Verteilung wirtschaftlicher Tätigkeiten im Ortsbild, so zeigt sich eine weite Streuung der Betriebsstandorte. Diese sind genauso vielfältig wie die Tätigkeiten selbst. Dabei sind sie nicht nur in den sporadisch vorhandenen ausgewiesenen Gewerbegebieten verortet, sondern haben sich überwiegend an traditionellen Betriebsstandorten in der Ortsmitte oder oft auch in Verbindung mit Wohneigentum in Wohngebieten entwickelt. Drei Viertel der Inhaberinnen und Inhaber oder Geschäftsführerinnen und Ge-

schäftsführer wohnen direkt im selben Ortsteil, in dem das Unternehmen liegt. Hierbei weisen Unternehmen aus dem Bereich Dienstleistungen mit 82 % den höchsten Anteil auf, abgesehen von der Landwirtschaft. Dies trifft auch in erster Linie bei Kleinstunternehmen zu. Der Ort, in dem gearbeitet wird, ist also bei einer großen Mehrheit der Befragten auch der Ort, in dem sich das Privatleben der Unternehmerinnen und Unternehmer abspielt. Diese räumliche Nähe zum Dorf spiegelt sich im unternehmerischen und privaten Engagement für den Ort oder die Gemeinde wider.

#### **Wirtschaft sollte ein wesentlicher Aspekt in der Dorf- und Gemeindeentwicklung sein**

Deutlich wird die prioritäre Bedeutung eines relativ hochwertigen und verlässlichen Zugangs zum Internet für Unternehmen durch die Projektergebnisse belegt. Immer mehr wirtschaftliche Tätigkeiten sind auf eine Breitbandanbindung angewiesen. Soll Arbeiten nicht nur historisch und in traditionellem Sinne zum Dorf gehören, müssen alle Orte mit Breitband versorgt werden. Nur so kann die Chance genutzt werden, dass Bürgerinnen und Bürger weiterhin und wieder vermehrt wirtschaftlich in Dörfern tätig sind und Unternehmen in Dörfern konkurrenzfähig bleiben können, sei es in dem Ort, in dem sie leben oder auch im Nachbarort, aber eben in ländlichen Räumen. Betont werden soll hier aber, dass dies nicht auf die Erschließung und Ausweisung von Gewerbeflächen oder gar Gewerbegebieten in kleinen Orten durch die Reformierung von grundsätzlichen raumplanerischen Vorgaben abzielt. Die Kernaussagen zeigen vielmehr, dass eine Vielzahl an wirtschaft-

lichen Tätigkeiten innerhalb der vorhandenen Baugebietstypen wie „Mischgebiet“ oder „Allgemeines Wohngebiet“ möglich ist und ein meist problemloses räumliches Nebeneinander von Arbeiten und Wohnen in den untersuchten Dörfern stattfindet. Dies gilt selbstverständlich nicht für alle Gewerbe. Für bestimmte störende oder verkehrsintensive Tätigkeiten bleiben Gewerbe- bzw. Industriegebiete zwingend erforderlich. Für eine zukunftsfeste Entwicklung in ländlichen Räumen sollte eine wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der Möglichkeiten, die über die Flächennutzungs- und Bauleitplanung geregelt sind, aber auch aktiv genutzt werden. In der Regionalentwicklung sollte berücksichtigt werden, dass jede Einwohnerin und jeder Einwohner der Gemeinde potenziell unternehmerisch tätig sein könnte. Umgekehrt sollte in der Gemeinde „Die Wirtschaft“ viel mehr als bisher als zentraler Akteur gesehen werden, der die Dörfer lebendig macht und sich für die positive Entwicklung in der Gemeinde einbringt. Es gilt die Belange der Wirtschaft in der Gemeinde- und Dorfentwicklung mitzudenken und damit die langfristige wirtschaftliche Entwicklung des Standorts zu unterstützen.

Das Projekt war stark auf die Gemeinden als Kooperationspartner ausgerichtet und für diese Zielgruppe wurden auch Handlungsansätze entwickelt. Auch wenn den Gemeindeverwaltungen eine bedeutende Funktion als Schnittstelle zwischen lokal ansässiger Wirtschaft und regionalen Institutionen zukommt, sollte nicht vergessen werden, dass Wirtschaftsförderung an sich eine freiwillige Aufgabe bleibt. Als zusätzliches Aufgabengebiet neben vielen Pflichtaufgaben einer



Veränderungen am Wirtschaftsstandort Dorf

Gemeinde kann es in kleinen Verwaltungen mit geringen Personalkapazitäten sicherlich nur begrenzt wahrgenommen werden. Darum soll auch betont werden, dass eine lokale Wirtschaftsförderung immer von weiteren Akteuren unterstützt werden muss: zum einen durch leistungsfähige regionale Wirtschaftsförderungseinrichtungen, in denen die Bedürfnisse aus den Gemeinden Beachtung finden, zum anderen durch die übergeordnete Förderpolitik, in der auch die grundsätzlichen Bedürfnisse von Unternehmen in ländlichen Räumen aufgegriffen werden, sich in Richtlinien wiederfinden und auch die Unternehmenstypen, die in Dörfern anzutreffen sind, ansprechen. Dies bezieht sich z. B. auf Mindestinvestitionssummen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen. In der Praxis sind die Vorgaben oft nicht passgenau für die Unternehmen. In den Debatten um

Corona-Hilfen war es ähnlich: Gerade für Solo-Selbständige oder Unternehmen der Kultur- und Kreativwirtschaft sind die Unterstützungsinstrumente oft nicht geeignet.<sup>2</sup> Dies ist keine Herausforderung ausschließlich für ländliche Räume, sondern vielmehr eine generelle Frage nach der zielgruppenorientierten Wirtschaftsförderung, die ihren Blick von klassischen mittelständischen Unternehmen auf weitere Unternehmenstypen und anders ausgerichtete Geschäftsmodelle ausweitet.

Es bleibt festzuhalten, dass Wirtschaft auch heute noch am Standort Dorf nicht unerheblich stattfindet. Wenn dies auch in Zukunft noch so sein soll, müssen übergemeindliche Rahmenbedingungen dies ermöglichen und eine auch lokal ausgerichtete Wirtschaftsförderung dies unterstützen. ■

<sup>2</sup> <https://socialimpact.eu/gruendung-fuer-alle/news-einzelansicht/test-news-1>

# Kreis Höxter auf dem Weg in die digitale Zukunft: Wie 30 Dörfer mutig vorangehen

Heidrun Wuttke



Blick auf das projektbeteiligte Dorf Erkeln, Kommune Brakel

**30 Dörfer im Kreis Höxter haben sich mutig auf den Weg gemacht, um die Zukunft ihrer Heimat zu sichern. Einige von ihnen sind 1 000 Jahre alt, was aber nicht heißt, sie leben hinter dem Mond. Ganz im Gegenteil: Die Dorfgemeinschaften wollen Traditionen bewahren, sich aber gleichzeitig dem Neuen öffnen. Sie wollen die Chancen der Digitalisierung pragmatisch nutzen, um smarte Lösungen für den demografischen Wandel zu erproben. Damit zeigen sie exemplarisch auch für alle Regionen innovative Wege auf, wie gleichwertige Lebensverhältnisse auf dem Land geschaffen werden können und die digitale Transformation gelingen kann.**

„Allein schon die Bereitschaft einer Dorfgemeinschaft, sich mit dem Megatrend Digitalisierung auf lokaler Ebene auseinanderzusetzen und nach an der eigenen Lebenswirklichkeit orientierten Anwendungsmöglichkeiten zu suchen, bringt ein Dorf voran, schafft Mehrwert für die Zukunft und damit enormen Gewinn“, meint der Kreisheimatpfleger Hans-Werner Gorzolka, der die Bedarfe und Interessen der 124 Dörfer in 10 Kommunen im Kreis Höxter bestens aus seinem unermüdlichen ehrenamtlichen Engagement kennt.

Nachdem das bundesweite Leuchtturmprojekt Smart Country Side (SCS) nach drei Jahren im August 2019 erfolgreich endete und die Breitbandanbindung auf den Weg gebracht ist, können im Nachfolgeprojekt „Dorf.Zukunft.Digital“(DZD) die Erfolge und Ergebnisse mustergültig in die Breite ausgerollt und verstetigt werden. Denn oft enden digitale Pilotprojekte abrupt nach der Förderlaufzeit, ohne dass die Nachhaltigkeit vor Ort garantiert ist

oder die Projekte mit dem Alltagshandeln von Kommunen und Kreis enger verzahnt werden.

Im LEADER-Projekt „Dorf.Zukunft.Digital“ erproben jetzt 30 Dorfgemeinschaften drei Jahre lang bedarfsgerecht digitale Anwendungen und stärken ihre digitale Kompetenz, d. h. 15 Dörfer, die bereits Digitalisierungserfahrungen im Projekt SCS gesammelt haben, bleiben weiter engagiert und 15 Dörfer sind nach einem Auswahlverfahren neu hinzugekommen. Diese möchten ebenfalls die Vorteile der Digitalisierung nutzen und haben eine Vision entwickelt, mit welchen digitalen Werkzeugen ihr Dorf bis 2025 ausgestattet sein soll.

Dabei spielt in allen projektbeteiligten Ortschaften das „digitale Dorf in der Hosentasche“ eine große Rolle. Egal, wo sich die Bürger\*innen befinden, sie erhalten in Echtzeit aktuelle Informationen auf ihr Smartphone und sind auf dem Laufenden, was vor Ort los ist. Nachbarschaftshilfe und Vereinstreffen werden so schnell über den digitalen Marktplatz organisiert. In Zeiten der Corona-Pandemie ist der DorfFunk besonders relevant, denn kaum sind die offiziellen Richtlinien erlassen, schon wissen die Einwohner\*innen der Modellorte Bescheid und können gleich reagieren, d. h. Vereinsfeiern und Gottesdienste entsprechend planen oder absagen. In manchen Orten sind bereits alle Haushalte über den DorfFunk miteinander verbunden.



**Heidrun Wuttke**

Projektleiterin Dorf.Zukunft.Digital DZD,  
VHS-Zweckverband Diemel-Egge-Weser,  
Höxter

hw@dorfdigital.com  
www.dorfdigital.com

Die App ist mit prall gefüllten Websites vernetzt, die sog. Dorf-Digital-Expert\*innen mit viel ehrenamtlichem Engagement erstellt haben und als Redaktionsteam betreuen. Alles, was Vereine, Kirche, Interessengruppen oder Gewerbetreibende dort als Neuigkeit oder Veranstaltungshinweis einstellen, erscheint sofort als Pop-up-Nachricht auf dem Smartphone, über das mittlerweile auch viele ältere Menschen in den Dörfern verfügen. Auch Berufspendler\*innen, Urlauber\*innen, Student\*innen und Menschen, die immobil sind, werden so jederzeit über das Dorfleben informiert.

Die Erfahrungen aus den beiden Digital-Projekten SCS und DZD machen deutlich, dass der digitale Wandel längst im ländlichen Raum angekommen ist. Den Bürger\*innen vor Ort geht es um pragmatische und alltagstaugliche Lösungen, um die Daseinsvorsorge und Lebensqualität, das Vereinsleben und darum, das solidarische Miteinander zu stärken. Sie wollen ihre Zukunft selbst gestalten und zusammen niederschwellig bedarfsgerechte digitale Anwendungen erproben, die einen konkreten Nutzen für sie haben und dabei helfen, die Zukunftsfähigkeit der Dörfer zu sichern.

Erfolgreich entwickelt und erprobt werden von den projektbeteiligten Dorfgemeinschaften folgende digitale Lösungen:

- 1 Die digitale Dorf-Plattform (Website als Dorf-Portal und Dorf-App)
- 2 Digitaler Dorf-Hilferuf (schnelle Nachbarschaftshilfe für alleinstehende Menschen)
- 3 Erwerb digitaler Kompetenz (Schulungen von Dorf-Digital-Expert\*innen als Multiplikator\*innen)
- 4 Lern- und Medienecken (IT-Equipment für die Dorfgemeinschaft für Schulungen und Veranstaltungen)
- 5 Smarte Bürgerhalle (digitale Steuerung von Licht, Heizung, Medien, Sicherheitssystemen, Nebenkosten)
- 6 Kirche digital (Seelsorge/Tageslosungen online, Chat-Gruppen für Messdiener, Social Media Gottesdienste)
- 7 Neubürger Plattform (Rat, Tat und Hilfe zur Integration von Neuzugezogenen in die Dorfgemeinschaft)
- 8 Fürsorge-Plattform „Das Sorgende Dorf“ (Rat, Tat und Unterstützung für alle, die Unterstützung bei der Daseinsvorsorge und der Lebensbewältigung benötigen)

## Vision 2025

Im Dorf von morgen nutzen nicht nur alle Einwohner\*innen die digitale Dorf-Plattform, die mit dem digitalen Rathaus vernetzt ist, sondern auch das digitale Infoterminal, das auch Tourist\*innen und Besucher\*innen jederzeit über das aktuelle Geschehen vor Ort und im Kreis informiert. Im digitalen Dorfzentrum finden im digitalen Klassenzimmer Schulungen und Veranstaltungen zur Vermittlung digitaler Kompetenz für Jung und Alt sowie Homeschooling und Videokonferenzen statt. Hier kann jeder seine digital bestellten Einkäufe abholen, Mitfahrer\*innen für das gemeinsame „E-Dorfauto“ treffen oder digitale Gesundheitservices ausprobieren. Hier befindet sich das digital-analoge Erzählcafé als beliebter Treffpunkt, an dem Dorfgeschichten erzählt und mit digitaler Technik in der digitalen Dorfchronik festgehalten werden können.

Alle Orte, ob Kapelle auf dem Berg oder die Smarte Bürgerhalle in der Dorfmitte, sind mit breitbandigem Internet und 5G ausgestattet und durch 3D-Ansichten virtuell begehbar. Belegungspläne und Verbräuche sind digital und mobil abruf- und steuerbar. Hier befindet sich der Coworking-Space mit New Work-Angeboten. Es finden regelmäßig Social-Media-Gottesdienste statt, die von Schüler\*innen vorbereitet werden, damit auch skeptische Eltern und Großeltern gerne teilnehmen. Seelsorge, Halt und Hilfe wird von engagierten Menschen auch digital angeboten und damit die analoge Nachbarschaftshilfe ergänzt. Das Gespräch über den Gartenzaun findet auch auf dem digitalen Marktplatz statt, hier werden News, Hilfe und allerlei Brauchbares aus Haus, Keller und Garten ausgetauscht. In der digitalen Dorfmitte finden neu Zugezogene Rat und Tat, um sich schnell in die Gegend und ins Dorfleben zu integrieren.

- 9 Digitale Erlebnistouren (Dorfgeschichte digital erkunden für Kids/Jugendliche/Besucher\*innen/Tourist\*innen)
- 10 Gesundheits- und Senioren-App „Gut versorgt in Höxter“ (Adressen, Rat, Information, Bildung, Unterhaltung barrierefrei für ältere Menschen)
- 11 Digitale Dorf-Chronik (Bewahrung und digitale Präsentation der Dorfgeschichten)

Parallel dazu finden an den Volkshochschulen zahlreiche Kurse für Bürgerinnen und Bürger statt, wahlweise als Online- oder Präsenzschiung. Die Dorf-Digital-Expert\*innen kümmern sich engagiert um die Nutzung der Lern- und Medienecke durch Vereine und Mitbürger\*innen sowie um die Erstellung und Pflege der digitalen Dorf-Plattform. Zusätzlich werden über einen Zeitraum von zwei Jahren pro Dorf jeweils zwei Dorf-Digital-Lotsen ausgebildet. Sie sind die Strateg\*innen, Visionär\*innen und zentralen Ansprechpartner\*innen für alle Digitalisierungsfragen im Ort. Geplant ist, dass sie künftig eng vernetzt sind mit den Digitalisierungsbeauftragten von Kommune und Kreis, wenn es um die Umsetzung der Digitalstrategie geht, die nach der Kommu-

Wahl 2020 im Kreis Höxter gemeinsam erfolgen soll. Von Beginn an waren die Interessen und Bedarfe der Ortschaften bei der Entwicklung der Digitalisierungsstrategie eingebunden. Wie in den anderen Handlungsfeldern wie Bildung, Mobilität, Verwaltung und Tourismus auch, wurden unter dem Stichwort „Dorf-/und Stadtmitten“ auf der Grundlage der bekannten Bedarfe Vorhaben, die in den kommenden Jahren gemeinsam umgesetzt werden sollen, wie z. B. ein digitaler Schaukasten, definiert.

Die miteinander verbundenen Digitalisierungsprojekte wie SCS und „Digitale Kompetenz für Bürger im ländlichen Raum“ (ausgezeichnet mit dem DEW Innovationspreis) oder DZD (ausgezeichnet mit dem Preis für digitale Teilhabe) stehen im Flächenkreis Höxter mit 1 200 km<sup>2</sup> und 148 000 Einwohner\*innen nicht abseits im kreativen Garten, sondern sind in eine digitale Gesamtstrategie, die von allen Akteur\*innen gemeinsam getragen wird, eingebunden. Der Breitbandausbau ist dank der Initiative der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung (GfW) nahezu abgeschlossen und der Mobilfunk wird zeitgemäß ausgebaut, sodass die technische Infrastruktur allen Menschen digitale Teilhabe ermöglicht. Seit Januar 2020 unterstützt eine kreisweite Ehrenamtsagentur Vereine und Freiwillige, die sich in Sport, Kirche oder bei Wohlfahrtsverbänden engagieren, auch mit digitalen Beratungs-

und Weiterbildungsangeboten. Die o. g. kreisweite Digitalisierungsstrategie als Dach ist veröffentlicht und wird nach der Kommunalwahl in NRW im September 2020 mit den Bürger\*innen im Rahmen eines Online-Beteiligungsverfahrens diskutiert, bevor sie in die Umsetzung geht. Und die Bewerbung für das neue Förderprogramm Heimat 2.0 soll die Möglichkeit eröffnen, ab 2021 mit 30 Dorfgemeinschaften digitale Gesundheits- und Pflegedienste zu erproben, damit die Vorbehalte und Ängste in der Bevölkerung durch Praxiserfahrungen verringert werden.

Die besondere Macher- und Kümmererkultur ist ein Markenzeichen der Menschen in Ostwestfalen-Lippe. Hier wird nicht lange debattiert oder gezauert, sondern pragmatisch angepackt, sodass Jede\*r Teil eines großen Ganzen ist. Dieses starke Gefühl von Zusammenhalt und Gemeinschaft prägt das Miteinander der verschiedenen Akteur\*innen im Kreis Höxter. Es ist der Humus, auf dem Digitalisierungsprojekte mit hohem bürgerschaftlichen Engagement besonders gut gedeihen können. Denn die großen Themen der Digitalprojekte sind gesellschaftliche Teilhabe, digitale Souveränität und Stärkung des Ehrenamts. Es geht darum, Dörfer und Menschen fit für die digital vernetzte Zukunft zu machen, d. h. bewährte analoge Angebote durch digitale Dienste zu ergänzen. Der ländliche Raum weist (infra-)struk-



Teilnehmer\*innen an den Workshops zur Entwicklung einer gemeinsamen Digitalisierungsstrategie für den Kreis Höxter

turelle Mängel gegenüber urbanen Gebieten durch fehlende Versorgungs- und Teilhabemöglichkeiten als Folge des demografischen Wandels auf. Jedoch ist der soziale Zusammenhalt im ländlichen Raum häufig höher als in der Stadt und ein Grund dafür, dass der ländliche Raum zunehmend zum Sehnsuchtsort für Städter\*innen, Digitalpionier\*innen und Menschen wird, die anders leben und arbeiten wollen. Was der Trend zur Gründung genossenschaftlicher Kodörfer, z. B. in Wiesenburg in Brandenburg, oder die Vielzahl der Anfragen an die neue Rückholagentur im Kreis Höxter anschaulich verdeutlicht. Viele Neubaugebiete in den Dörfern sind inzwischen mit Neuzugezogenen aus der Stadt und Rückkehrer\*innen gut gefüllt, denen z. B. der DorfFunk schnellen Zugang zum Dorfleben verschafft.

Bürger\*innen und Dörfer wollen ihre Heimat und ihr Leben auf dem Land selbstbestimmt und selbstorganisiert gestalten. Es geht ihnen um eine Nutzung digitaler Lösungen als pragmatisches Werkzeug, um die Probleme vor Ort zu lösen und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auf dem Land gegenüber der Stadt zu sichern.

Der besondere Erfolg der Digitalprojekte im Kreis Höxter basiert auf 6 Säulen:

- 1 Beteiligung der Dorfgemeinschaften von Beginn an, denn Digitalisierung gehört in Bürgerhand
- 2 Herausragendes ehrenamtliches Engagement der Bürger\*innen
- 3 Vermittlung digitaler Kompetenz
- 4 Erprobung bedarfsgerechter digitaler Anwendungen mit konkretem Nutzen für die Orte
- 5 Schaffung von Blaupausen für andere Regionen
- 6 Bundesweite Kooperationen, Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit

Schon in den Vorgängerprojekten wurde großer Wert darauf gelegt, den Bottom-up-Ansatz als Blaupause und Handlungsleitfaden für andere Regionen zur Verfügung zu stellen. Bottom-up heißt konkret, dass die projektbeteiligten Bürger\*innen von Beginn an als Planer\*innen, Entscheider\*innen, Macher\*innen, Taktgeber\*innen und Multiplikator\*innen im Fokus des Projektgeschehens stehen.

Das Interesse anderer Dörfer und Kommunen an Beratung ist groß, da bei Fachveranstaltungen und Workshops neben der Darstellung der Praxiserfahrung aus drei Digitalisierungsprojekten aus Sicht des Hauptamtes meistens auch projektbeteiligte Bürger\*innen zu Wort kommen, die am besten für



Das gemeinsame Anpacken im Dorf stärkt die Gemeinschaft und den Zusammenhalt der Menschen vor Ort.

sich selbst sprechen und so öffentliche Wertschätzung für ihr außergewöhnlich starkes ehrenamtliches Engagement erfahren. Inzwischen werden auf Grundlage der evaluierten und dokumentierten Erfahrungen aus drei Digitalprojekten im Kreis Höxter die erfolgreich erprobten Konzepte auch in anderen Regionen und Bundesländern entsprechend der lokalen Gegebenheiten adaptiert.

Digitalprojekte wie SCS und DZD zeigen, wie Tradition und Innovation, analog und digital zusammen dazu beitragen können und was in wenigen Jahren gemeinsam erreicht werden kann. Kommunen kämpfen zwar mit Verschuldung, Abwanderung und der Corona-Pandemie. Gleichzeitig gehen sie aber auch mutig neue Wege, schaffen für die Bürger\*innen Möglichkeitsräume für die Erprobung digitaler Anwendungen, schaffen Coworking-Spaces in alten Dorfschulen oder lassen sich wie die Stadt Steinheim in Westfalen kürzlich nach den Kriterien der Gemeinwohlökonomie zertifizieren.

Es gibt an vielen Orten, Stadt und Land, kreative und engagierte Menschen, die mutig vorangehen und ihre Nachbarschaft und ihre Umgebung gemeinwohlorientiert mit digitalen und sozialen Innovationen gestalten. Unsere Gesellschaft wird eine andere sein, wenn die Corona-Krise überwunden ist, aber schon jetzt ist klar: Die digitale Kommunikation wird Alltag und Arbeitsleben zunehmend prägen und bereichern. Wie gut, dass die Dörfer im Kreis Höxter dafür schon heute gut gerüstet sind und ihre Stärken zeigen: Das solidarische Miteinander, das alle im Blick hat und niemand alleine lässt. ■

## Entschuldung der Kommunen im Rahmen der HESSENKASSE

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind in Hessen ein verfassungsrechtlich verankertes Staatsziel. Die Kommunen spielen dabei eine ganz zentrale Rolle, denn eine Vielzahl an öffentlichen Leistungen sowie zahlreiche Investitionen in die örtliche Infrastruktur erfolgen unmittelbar über die Kommunen. Eine maßgebliche Voraussetzung dafür ist eine solide finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen, die ihnen die nötigen Handlungsspielräume für ihre Aufgabenwahrnehmung eröffnet. Eine hohe Verschuldung schränkt diese Handlungsspielräume erheblich ein. Mit der HESSENKASSE hat das Land Hessen 2018 ein bundesweit einmaliges Programm zur Entschuldung der hessischen Kommunen von Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler Investitionen umgesetzt. Auf diese Weise ist es gelungen, viele hoch verschuldete Kommunen aus der Verschuldungsfalle herauszuholen und ihnen eine neue Perspektive für die Zukunft zu geben.

### Ausgangslage und Umsetzung der HESSENKASSE

Die Verschuldung der Kommunen mit Kassenkrediten war in den vergangenen 25 Jahren in vielen Bundesländern geradezu explosionsartig angestiegen. In Hessen hatte sie im Jahr 2012 mit insgesamt rund 7,5 Mrd. € ihren Höchststand erreicht. Zwar war es in Hessen im Zuge des 2012 ins Leben gerufenen Kommunalen Schutzschirms gelungen, die kommunale Verschuldung bereits deutlich zu senken. Dennoch führte Hessen gut vier Jahre später zusammen mit dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen die Rangfolge der Länder mit den am höchsten verschuldeten Kommunen an. Der Kassenkreditbestand lag Ende 2017 in Hessen noch bei insgesamt rund 5,5 Mrd. €. Obwohl die Zinsbelastung für die kommunalen Haushalte aufgrund der zu diesem Zeitpunkt bereits niedrigen Zinsen eher gering war, stellten mögliche Zinsänderungen gleichwohl erhebliche Risiken für die zukünftigen Kommunalhaushalte dar.

Das Land Hessen hat daher in Eigeninitiative beschlossen, das Altschuldenproblem vollumfänglich und nachhaltig anzugehen. Ziel war es nicht nur, durch eine konsequente Schuldentilgung das Zinsänderungsrisiko und die damit einhergehende drohende Mehrbelastung für die Kommunen zu reduzieren. Im gleichen Zuge sollte auch ein erneuter Anstieg der Kassenkreditverschuldung verhindert werden.

Im Zuge der Umsetzung dieses Programms wurden über 250 Einzelgespräche mit Kommunen geführt, um die spezifischen Gegebenheiten zu erörtern und diese Erkenntnisse bei der Ermittlung der individuellen Ablösungsbeträge angemessen berücksichtigen zu können. Im Ergebnis wurden bis Dezember 2018 schließlich insgesamt rd. 4,9 Mrd. € kommunale Kassenkredite von 179 Kommunen abgelöst. Der Kassenkreditbestand der hessischen Kommunen lag Ende 2019 nur noch bei 240 Mio. €; ein Rückgang um 95 %.



Minister Michael Boddenberg

Hessisches Ministerium der Finanzen

HESSENKASSE@hmdf.hessen.de

### Was sind die wesentlichen Erfolgsfaktoren der HESSENKASSE?

Der Erfolg der HESSENKASSE lässt sich an mehreren Faktoren festmachen. Zunächst waren die gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen denkbar günstig. Dank der anhaltenden positiven konjunkturellen Entwicklung befand sich die Wirtschaft seit Jahren auf einem Wachstumspfad. Sowohl das Land als auch die Kommunen insgesamt konnten seit 2016 Finanzierungsüberschüsse erzielen. Gleichzeitig hatte das Zinsniveau einen historischen Tiefstand erreicht.

Darüber hinaus war die grundlegende Entscheidung für eine einmalige und vollständige Ablösung der Kassenkredite eine richtungsweisende Grundsatzentscheidung. Reine Zinsdiensthilfen wären der sprichwörtliche Tropfen auf dem heißen Stein gewesen und hätten

die Kommunen mit der Tilgung der bestehenden Kredite weiterhin allein gelassen. Ein signifikanter Abbau der Verschuldung wäre so möglicherweise in weite Ferne gerückt. Durch Anpassung der finanzaufsichtlichen Rahmenbedingungen wurde zudem das Risiko einer Kassenkreditneverschuldung reduziert.

Auch die Beteiligung der Kommunen an der Rückführung der eigenen Kassenkredite in Höhe eines Eigenbeitrags von 25 € je Einwohner pro Jahr war ein wichtiges Signal, um mögliche Fehlanreize zur Neuverschuldung zu vermeiden. Gleichzeitig hat neben der unbürokratischen Umsetzung vor allem das zusätzlich

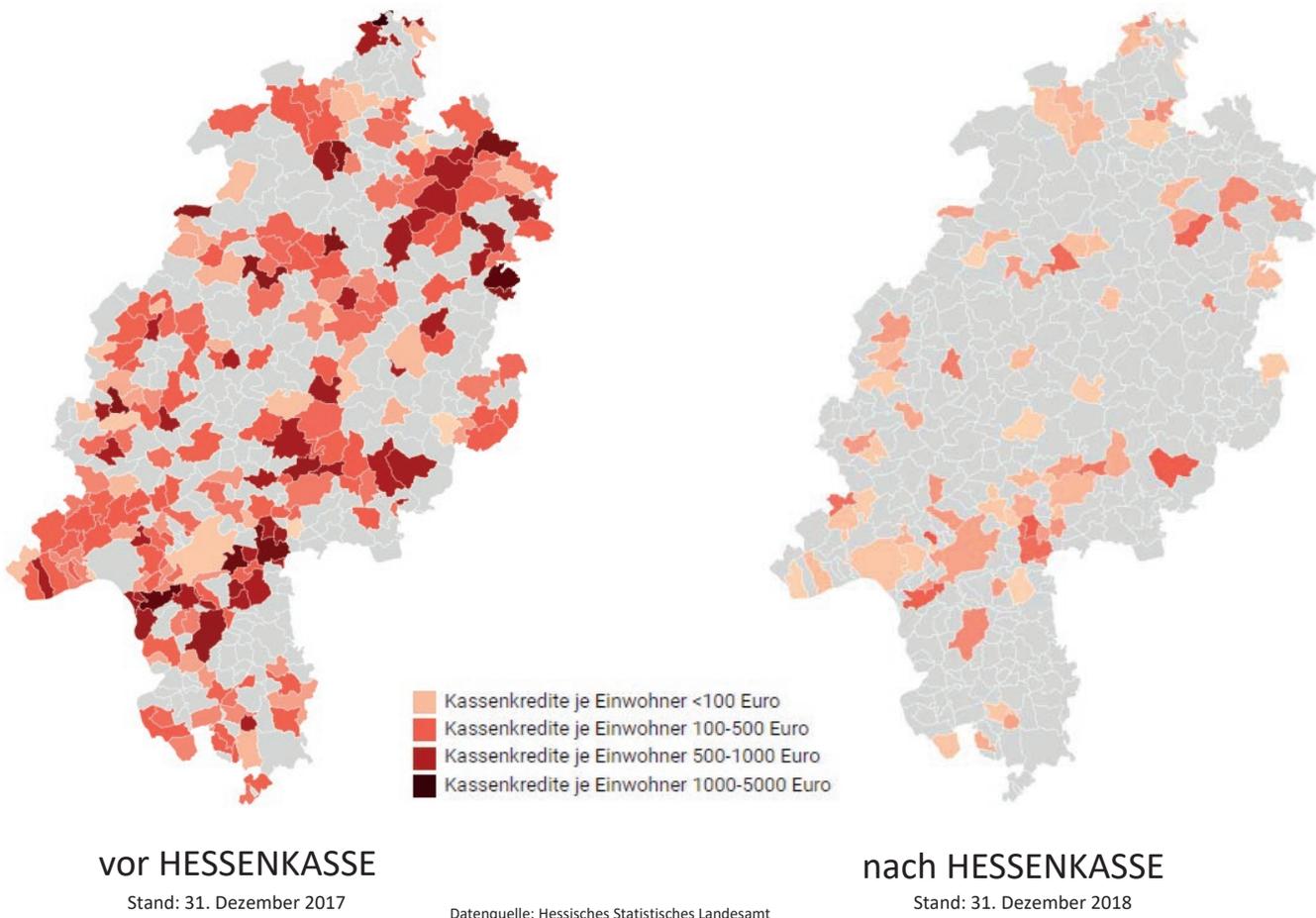
zur Kassenkreditschuldung aufgelegte Investitionsprogramm mit einem Volumen von rd. 700 Mio. € zu einer flächendeckenden Akzeptanz der HESSENKASSE in der Kommunalen Familie beigetragen, da somit auch Kommunen ohne Kassenkreditverschuldung nicht „leer“ ausgegangen sind.

### Neue Herausforderungen durch die Corona-Krise

Die Corona-Krise konfrontiert nun fast eineinhalb Jahre später die Kommunen mit noch nie dagewesenen Herausforderungen. Trotz vielerorts einbrechender Gewerbesteuereinnahmen müssen sie in der Lage sein,

die Daseinsvorsorge für ihre Bürgerinnen und Bürger aufrechtzuerhalten. Die Hessische Landesregierung hat unverzüglich auf die Corona-Krise reagiert, um die negativen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen durch gezielte Maßnahmen einzudämmen. Zur Sicherstellung der Liquidität der Kommunen und zur Förderung der Investitionstätigkeit wurden beispielsweise die Auszahlung mehrerer Monatsraten an Schlüsselzuweisungen vorgezogen und Landesmittel für Investitionsprogramme vorzeitig pauschal ausbezahlt. Zudem hat das Land ein Sondervermögen geschaffen, von dem auch die Kommunen im Umfang von 2,5 Mrd. € profitieren. In diesem Zusammenhang sind

Abbildung: Kassenkreditbestände vor und nach Umsetzung der HESSENKASSE



Quelle: HMdF

zahlreiche Maßnahmen vorgesehen, um die Kommunalhaushalte zielgerecht und wirkungsvoll zu unterstützen und eine Neuverschuldung der Kommunen zu begrenzen.

Anfang Mai ist auch der Bund tätig geworden. Gut ein dreiviertel Jahr nach der Veröffentlichung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ hat der Bundesfinanzminister mit dem „Kommunalen Solidarpakt 2020“ ein Maßnahmenpaket vorgestellt, das Steuerzufälle in Folge der Corona-Krise und kommunale Altschulden aufzufangen sollte. Dass sich dieser Plan letztlich so nicht durchgesetzt hat und im Konjunkturpaket des Bundes nun lediglich die Kompensation von Gewerbesteuermindereinnahmen im Jahr 2020 übriggeblieben ist, stellt dank der HESSENKASSE für das

Land Hessen keinen Verlust dar; das Land Hessen war den Plänen des Bundesfinanzministers weit voraus.

Insgesamt ist das Konjunkturpaket des Bundes für die Kommunen eine echte Unterstützung. Neben der Beteiligung an der Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen ist vor allem das verstärkte Engagement im Bereich der Sozialausgaben zu begrüßen. Hohe Sozialausgaben, die für die Kommunen kaum beeinflussbar sind, zählen zu den wesentlichen Ursachen für einen mitunter hohen Instandhaltungsrückstau, Investitionsverzicht oder hohe Kassenkredite. Dass der Bund sich nun bereit erklärt, die Kommunen in diesem Bereich verstärkt zu unterstützen, ist folgerichtig und entlastet die betroffenen Kommunen zielgenau und nachhaltig.

## Fazit

Gleichwertige Lebensverhältnisse umzusetzen ist und bleibt eine der großen Herausforderungen der Politik. Solide Kommunalfinanzen sind dabei ein wichtiger Baustein. Mit zahlreichen Maßnahmen wurde in den vergangenen Jahren kontinuierlich daran gearbeitet, die Kommunalfinanzen solide und zukunftsfest aufzustellen. Die HESSENKASSE hat dabei einen bedeutenden Beitrag geleistet. Allerdings gilt es besonders in Zeiten wie diesen, an den Grundpfeilern einer nachhaltigen Finanzpolitik festzuhalten. Das Land unterstützt die Kommunen dabei kraftvoll und wird auch weiterhin zusammen mit den Kommunen daran arbeiten, den Bürgerinnen und Bürgern in allen Landesteilen gleichwertige Lebensverhältnisse und damit ein attraktives und lebenswertes Umfeld zu bieten. ■

*„Was verbinden Sie mit Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?“*

*„Gut leben können, wo ich zu Hause bin!“*

*Es ist unerheblich, ob auf dem „platten Land“ oder im Speckgürtel einer Metropolregion mein Zuhause ist! Es kommt auf die Daseinsvorsorge für meine Familie und auf berufliche Perspektiven an! Ausreichende Kinderbetreuungsangebote, Schulen, Ausbildungs- und Arbeitsplätze in der Region sind entscheidende Indikatoren für den Bleibewillen junger Familien.*

*Digitale Infrastruktur sollte kein Glücksfall sein, sondern ist für alle Lebensbereiche ein „must have“! Unzumutbare Downloadgeschwindigkeiten gehören hoffentlich sehr bald der Vergangenheit an! Stabiles und schnelles Internet ist ebenso wichtig wie die gesicherte Strom- und Wasserversorgung. Wir brauchen deshalb eine drastische Beschleunigung beim Glasfaser- und Mobilfunkausbau.“*

*Jutta Kuhles*

*Präsidiumsmitglied Deutscher LandFrauenverband und ASG-Vorstandsmitglied*



Foto: Katia Klapproth

## Zur Lage der Kommunal Finanzen

### Nachhaltigkeit und Gleichwertigkeit in Corona-Zeiten

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

Weltweit sind die wirtschaftlichen Aktivitäten als Reaktion auf die Corona-Pandemie massiv heruntergefahren worden, wodurch es zu einer schockartigen globalen Wirtschaftskrise gekommen ist (Feld et al. 2020: 489ff.). Die Corona-Pandemie trifft die Kommunen härter als die Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise von 2008/2009. Dies liegt primär daran, dass der Lockdown eine Kombination aus Produktions-, Nachfrage- und Finanzierungskrise zur Folge hat, die Kernstädte, den ländlichen Raum und Umlandregionen unterschiedlich trifft.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung Anfang Juni 2020 das bisher umfassendste Konjunkturpaket in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland auf den Weg gebracht (Bundesministerium der Finanzen 2020a). Als Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 3.6.2020 widmet das Konjunkturpaket IV den Ländern und Kommunen ein separates Kapitel, in dem ein Finanzbedarf von rund 13 Mrd. € definiert wird. Zentrale Entlastungen für die Kommunen sind die dauerhafte Übernahme der Kosten der Unterkunft von nunmehr bis zu unter 75 % statt 50 % durch den Bund (4 Mrd. € pro Jahr) und die Kompensationen ausgefallener Gewerbesteuererinnahmen hälftig durch Bund und Länder (5,9 Mrd. € Bund).

Soll die Handlungsfähigkeit der Kommunen auch über die Krise hinaus gesichert werden, so darf ihre Lage vor der Corona-Pandemie nicht aus dem Blick geraten. Zudem beschränken sich die Folgen der Pandemie nicht auf das Jahr 2020. Insofern wird nachfolgend der Frage nachgegangen, wie angesichts der derzeitigen Situation zu einer nachhaltigen Stabilisierung der Kommunal Finanzen beigetragen werden kann. Dabei wird den räumlichen Unterschieden besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

#### Fiskalische Lage vor der Corona-Pandemie

Die Kommunal Finanzen entwickeln sich, wie die staatlichen Finanzen insgesamt, seit etwa 2003 bis 2019 positiv. Von den letzten 13 Jahren schlossen zehn Jahre mit Überschüssen ab (Junkernheinrich und Micosatt 2017: 106f.; Junkernheinrich und Micosatt 2020b: 310). Die Gemeinden und Gemeinde-

verbände haben ihre Kernhaushalte nach vorläufiger Rechnung (vierteljährliche Kassenstatistik) im Jahr 2019 mit einem Überschuss von 4,5 Mrd. € abgeschlossen (58,7 €/Ew.). Das waren 4,2 Mrd. € weniger als im Vorjahr (-48,0 % bzw. -54,5 €/Ew.).

Die fiskalische Entspannung hat fast allen Kommunen geholfen, die vorhandenen Disparitäten aber nur wenig verändert (Junkernheinrich und Micosatt 2017: 94ff.):

- Die ostdeutschen Kommunen weisen zwar insgesamt Haushaltsüberschüsse auf, auch haben sie bei den Steuereinnahmen gegenüber Westdeutschland weiter aufgeholt. Allerdings verstärken sich auch innerhalb Ostdeutschlands die Unterschiede zwischen städtischen Kernräumen und peripheren ländlichen Räumen.
- In Westdeutschland hat sich das Nord-Süd-Gefälle weiter verstärkt. Nördlich des Mains ist der Anteil der Regionen, die an der Überwindung der altindustriellen Strukturen arbeiten, größer (Ruhrgebiet, Pfalz, Saarland) als im Süden. Gerade in diesen Regionen und ihren Städten konzentrieren sich die kommunalen Liquiditätskredite.
- Ein Stadt-Land-Unterschied lässt sich nicht generell erkennen. Jenseits der Verdichtungsräume zeigen sich ebenfalls Disparitäten in der fiskalischen Entwicklung, so beispielsweise zwischen dem Münsterland und Ostwestfalen.

Eine zentrale Disparität ergibt sich ganz wesentlich aus der Höhe der Sozialausgabenbelastung und hat erhebliche Konsequenzen für die Zukunftsentwicklung. Addiert man die Sozialausgaben und Investitionen in den westdeutschen Flächenländern, so ergibt sich ein ungefähr gleich hohes Ausgaben-

#### Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

Stadt-, Regional- und Umweltökonomie,  
Technische Universität Kaiserslautern

[martin.junkernheinrich@ru.uni-kl.de](mailto:martin.junkernheinrich@ru.uni-kl.de)

[www.ru.uni-kl.de/stadt-regional-und-umweltoekonomie](http://www.ru.uni-kl.de/stadt-regional-und-umweltoekonomie)



niveau (Junkernheinrich und Micosatt 2017: 104). Dies bedeutet, dass die Finanzmittel der einen Gruppe durch verfestigte soziale Problemlagen stark gebunden sind und in Sozialausgaben fließen (z. B. in Oberhausen, Gelsenkirchen, Pirmasens), während die anderen Kommunen mit geringeren sozialen Lasten in hohem Maße positiv in den Strukturwandel investieren können (z. B. Düsseldorf, Frankfurt/M., München, Münster).

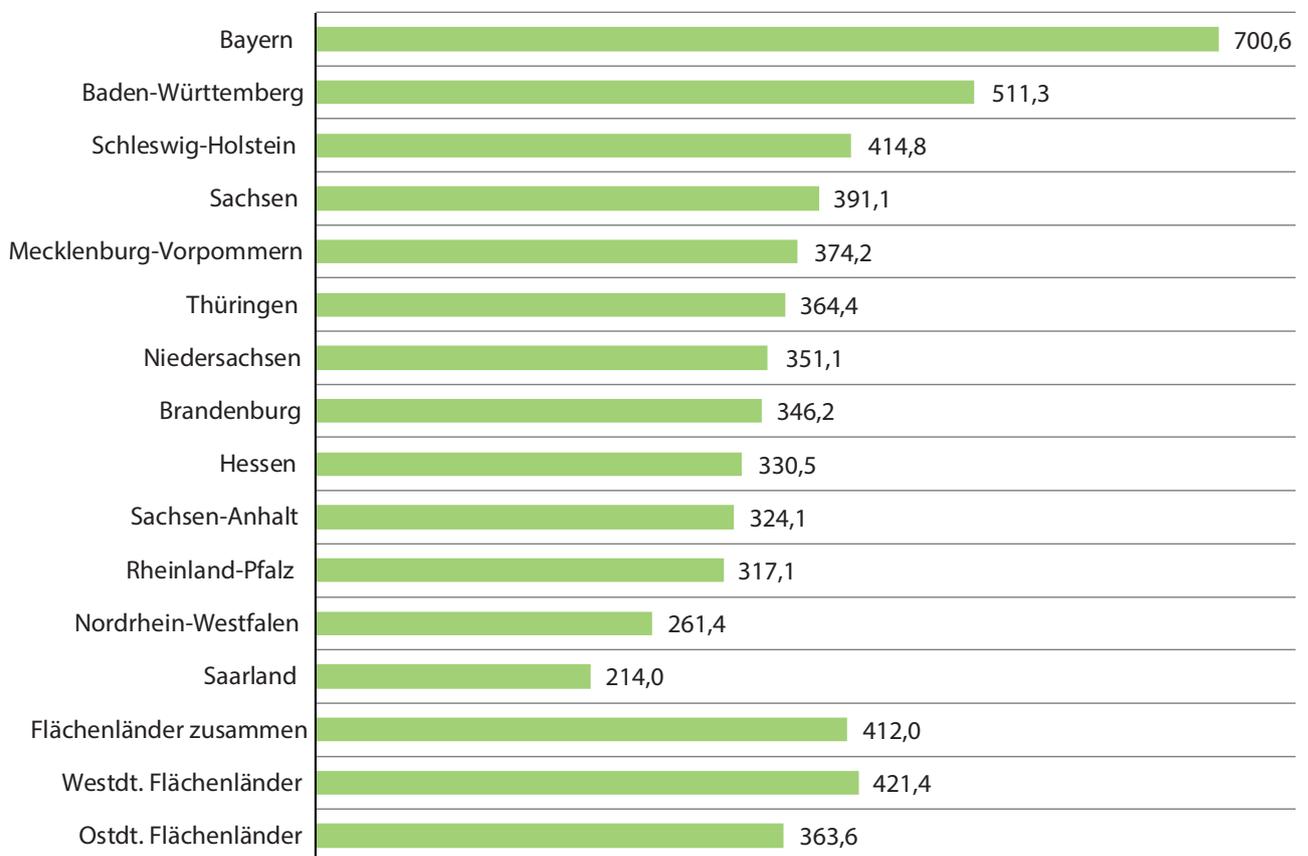
Die investive Dynamik der Kommunen hat sich im Jahr 2019 nochmals deutlich um 14,8 % verstärkt (52,4 €/Ew.). Dazu trugen die in fast gleichem prozentualen Umfang gestiegenen Investitionsförderungen des Bundes und der Länder (13,1 %) bei. Knapp drei Viertel des absoluten Investitionsanstiegs (73,8 % bzw. 3,0 Mrd. €) wurden dennoch von den Kommunen durch konjunkturbedingt höhere Steuereinnahmen sowie durch Investitionskredite finanziert. Räumlich fällt die Zunahme der Investitionstätigkeit allerdings höchst unterschiedlich aus (Junkernheinrich und Micosatt 2020b: 325).

Gut ein Viertel des in 2019 zusätzlichen Investitionsvolumens von 4,1 Mrd. € entfällt auf die Kommunen in Bayern (1,1 Mrd. €). Das ohnehin schon sehr hohe bayerische Investitionsniveau wächst um 83,9 € je Einwohner\*in (14,1 %) auf einen von allen anderen Ländern weit abgehobenen Spitzenwert von 700,6 € je Einwohner\*in an (s. Abb. 1). Noch etwas stärker fällt der Zuwachs nur in Schleswig-Holstein aus (88,7 €/Ew. bzw. 27,5 %).

### Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Kommunalhaushalte

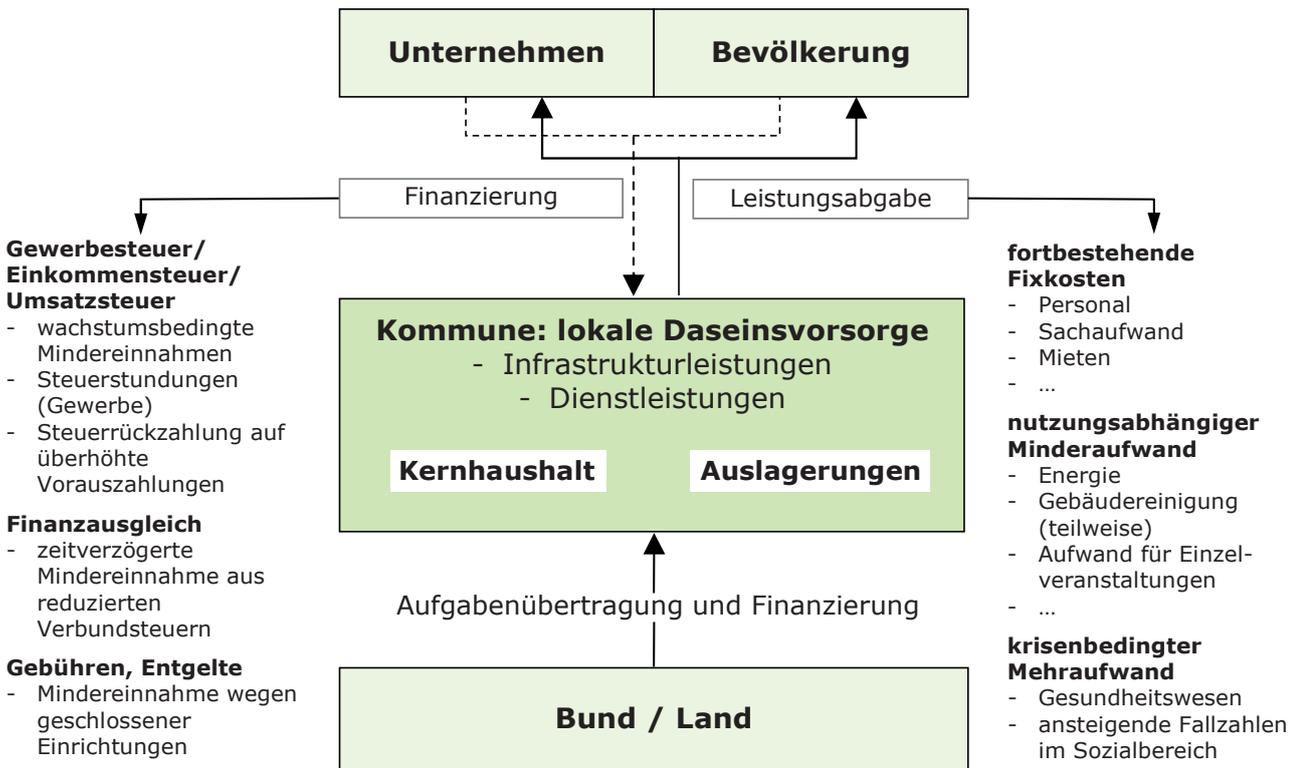
Der ökonomische Einschnitt der Corona-Pandemie ist von einem anderen Charakter als die Finanzkrise 2008/2009. Nunmehr kommt zu einem Produktionsrückgang, zu dem auch eine Unterbrechung der internationalen Lieferketten beiträgt, ein massiver, durch gesundheitspolitische Maßnahmen induzierter Nachfragerückgang hinzu (Bofinger et al. 2020). Auch die sektoralen und regionalen Betroffenheiten sind diesmal andere, weil beispielsweise sowohl

**Abbildung 1: Auszahlungen für Sachinvestitionen der kommunalen Kernhaushalte 2019 nach Ländern in Euro je Einwohner\*in, sortiert nach der Höhe**



Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

Abbildung 2: Wirkungen eines pandemieinduzierten Minimalbetriebs auf die kommunalen Finanzen



Quelle: eigene Darstellung

strukturstarke Industriestandorte (z. B. Automobilproduktion) als auch die auf Fremdenverkehr ausgerichteten Regionen mit Hotellerie, Gastronomie und Freizeiteinrichtungen stark betroffen sind. So waren im April über 90 % der Beschäftigten im Gastgewerbe in Kurzarbeit. In den Monaten April bis Juni befanden sich jeweils zwischen 6,0 (April) und 5,4 Mio. Beschäftigte in Kurzarbeit, ein Mehrfaches dessen, was auf dem Höhepunkt der Krise von 2009 erreicht wurde (1,4 Mio. Beschäftigte) (Bundesagentur für Arbeit 2020).

Die Kommunen stehen unterdessen im Zentrum der lokalen Daseinsvorsorge. Im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung erbringen sie Leistungen für Einwohner\*innen und Unternehmen bzw. stellen lokale Infrastrukturen bereit. Dafür erhalten sie sowohl direkte, leistungsbezogene Gebühren und Entgelte von den Nutzer\*innen (z. B. Müllgebühren für die Abfallentsorgung), Zuweisungen und Kostenerstattungen bzw. -beteiligungen für übertragene Aufgaben durch Bund und Länder (z. B. Zuweisungen zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen) sowie Steuern und Steuerbeteiligungen als allgemeine Deckungsmittel (Basisfinanzierung nach Art. 106 GG). Dazu

tritt der kommunale Finanzausgleich, durch den die Kommunen weitere Zuweisungen durch die Länder erhalten, insbesondere Schlüsselzuweisungen, die damit eine aufgabenangemessene Finanzausstattung sicherstellen sollen (s. Abb. 2).

In dieses Wirkungsgefüge greifen die zur Eindämmung der Corona-Pandemie beschlossenen Maßnahmen (Lockdown, Minimalbetrieb) insbesondere an fünf Stellen ein (Junkernheinrich und Micosatt 2020a: 9ff.):

- Infolge des wirtschaftlichen Einbruchs reagieren die gewinn- und einkommensabhängigen Steuern wie bei jeder konjunkturellen Abschwächung. Durch die Kombination aus Produktions- und Nachfrageausfall verstärkt sich aber die Wirkung.
- Zu den rezessionsbedingten Folgewirkungen gehört eine ansteigende Arbeitslosigkeit. Die Ausweitung der Kurzarbeit verhindert zwar eine unmittelbare, massive Erhöhung der Arbeitslosenzahlen, gleichwohl dürften viele Personen aber auch direkt in die Grundsicherung für Arbeitssuchende fallen und damit Anspruch auf Leistungen für Unterkunft und Heizung haben.



- Durch das Kontaktverbot sind zahlreiche kommunale Leistungen (z. B. im Kultur- und Sportbereich) stillgelegt worden. Davon sind neben dem Kernhaushalt auch die kommunalen Eigenbetriebe und Unternehmen betroffen. Sofern diese sich ganz oder teilweise über nutzungsabhängige Gebühren und Entgelte finanzieren, fallen entsprechende Einnahmen weg, während gleichzeitig die Produktionskosten dafür, bis auf wenige nutzungsabhängige Aufwandselemente, weiterlaufen.
- Als zusätzliches Kostenelement fallen in den Kommunen die nunmehr notwendigen Aufwendungen zur Bekämpfung der Pandemie an. Dies gilt direkt für die Mehrarbeit der Gesundheitsämter als auch für die Hygienemaßnahmen in öffentlichen Einrichtungen und die Kontrolle der Pandemiebeschränkungen durch die Ordnungsämter.
- Letztendlich muss mit einem Zeitverzug von einem Jahr auch die Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden. Die Finanzausgleichsmasse, die die Länder für die Kommunen nach Art. 106 GG aus der Verbundmasse der Gemeinschaftssteuern und ggf. der Ländersteuern bereitstellen, wird aufgrund ihrer Gewinn- und Einkommensabhängigkeit im Jahr 2020 geringer ausfallen und damit die allgemeinen Zuweisungen an die Kommunen schmälern.

Regional werden die Kommunen von den Auswirkungen unterschiedlich betroffen sein (Camarero Garcia et al. 2020: 17), was insbesondere von der lokalen Bedeutung des Gewerbes und der Betroffenheit der lokalen Wirtschaft abhängt. Die Komplexität der jeweiligen Bedingungen lässt jedoch eine lokale Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen nicht zu. Die neueste Steuerschätzung erwartet für die Kommunen einen Steuerverlust gegenüber der

letzten Schätzung von 15,6 Mrd. € (Bundesministerium der Finanzen 2020b). Für die Kosten der Unterkunft wird ein Ausgabenanstieg um 23,1 Mrd. € angenommen, der durch die bundeseitig stärkere Übernahme dieser Kosten abgedeckt wird (Bundesministerium der Finanzen 2020c: 17). Insofern ist für 2020 eine kommunale Belastung von rd. 20 Mrd. € durchaus möglich.

### Finanzierung der Pandemiekosten

Die Wirkungen der Corona-Pandemie stellen Bund, Länder und Kommunen vor große fiskalische Probleme. Anders als Schwankungen der Ein- und Auszahlungen in einem Konjunkturzyklus, die bei vorsichtiger Haushaltswirtschaft und ohne anderweitige Vorbelastung (z. B. Anpassung an den Strukturwandel) in der Regel innerhalb eines Zyklus ausgeglichen werden können, bewirkt die Pandemie – wie schon elf Jahre zuvor die Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise 2008/2009 – einen massiven, nicht vorhersehbaren Einschnitt. Die Intensität erfordert deshalb andere Instrumente als solche, die auf den Ausgleich eines vergleichsweise gut vorhersehbaren Zyklus ausgerichtet sind, denn die Pandemie stellt das Funktionieren des Gesamtsystems in Frage. Dies erfordert

- kurzfristig umfangreiche Maßnahmen der Systemstabilisierung (Sicherung der kommunalen Zahlungsfähigkeit), die allein auf der Basis von Krediten finanziert werden können,
- eine mittel- und langfristige Revitalisierungsstrategie (Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs, Erhöhung und Verstetigung der Investitionstätigkeit, Sicherung fiskalischer Gleichwertigkeit, Erhöhung der Resilienz etc.) und
- die Abfinanzierung der krisenbedingten Kredite.

Bund und Länder haben seit März 2020 umfangreiche Programme zur Stabilisierung der Wirtschaft aufgelegt (Bundesministerium der Finanzen 2020a). Kurzfristig sich einstellende Mindereinnahmen, insbesondere bei den Steuern, sowie Mehrausgaben infolge der gesundheitspolitischen Maßnahmen, die zu einem Defizit in den staatlichen Haushalten führen, müssen ebenso kurzfristig abgesichert werden. Dies kann nur über kreditfinanzierte Nachtragshaushalte geschehen, die Bund und Länder bereits beschlossen haben (Bundesministerium der Finanzen 2020d).

Die Kommunen stehen vor dem gleichen Problem. Sie haben zwar nicht die Aufgabe, eigene wirt-

schaftspolitische Maßnahmen zur Stabilisierung der lokalen Wirtschaft zu ergreifen. Sie sind aber ebenso von Steuermindereinnahmen und krisenbedingten Mehrausgaben betroffen, die ihre Haushalte ins Defizit führen (Junkernheinrich und Micosatt 2020b: 332ff.). Ein Ausgleich ist kurzfristig nur durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten herbeizuführen. Einsparungen sind auch insofern schwer möglich, als der weitaus größte Teil der Ausgaben als gesetzlich vorgeschriebene Pflichtaufgabe fortgeführt werden muss und finanzielle Spielräume aufgrund der langjährigen Konsolidierung in vielen Kommunen auch nicht bestehen. Sparen würde in dieser Situation zudem zu einem weiteren Nachfragerückgang in der Wirtschaft führen und die Situation verschlechtern.

Seit der Jahrtausendwende ist es für die Kommunen nach den Folgen der Steuerreform in den Jahren 2001 – 2003 und denen der Finanzkrise 2008 – 2010 nunmehr die dritte extern verursachte Finanzkrise. Für die finanz- und strukturschwachen Kommunen ist es zugleich der dritte Rückschlag in der Konsolidierung. Der erfolgreiche Konsolidierungsprozess, der viele Kommunen in den letzten Jahren aus der „Vergeblichkeitsfalle“ herausgeführt und ihnen eine echte Perspektive eröffnet hatte, ist wieder zunichte gemacht, wenn die Pandemiekosten nicht in angemessener Weise durch einen Schutzschirm aufgefangen werden (Bunzel und Kühl 2020: 11).

### Haushaltsausgleich und Altschuldenabbau

Mit der Corona-Pandemie mussten die Kommunen ihren selbst eingeleiteten Altschuldenabbau – vorläufig – einstellen. Die zunächst bestehende Hoffnung, dass der Altschuldenabbau im Rahmen der Hilfen zur Überwindung der Pandemie dennoch mitgelöst würde, so wie es die Initiative des Bundesfinanzministers zum Altschuldenabbau von rund 2 500 Kommunen noch zum Ziel hatte, wurde aber mit dem Konjunkturpaket der Bundesregierung nicht erfüllt. Allerdings hat der Bund mit der erhöhten Übernahme der Kosten für Unterkunft die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Kommunen künftig den Haushaltsausgleich leichter erreichen können und auch gegen zukünftige Strukturkrisen mit steigender Arbeitslosigkeit stärker geschützt sind.

Insofern löst die Bundesregierung die im Koalitionsvertrag ausgeführte Zusage ein: „Die grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltung sichert den Kommunen die Handlungsfreiheit. Staatliche Leistungen müssen deshalb auch auf der kommunalen Ebene

auskömmlich finanziert sein. Es gilt der Grundsatz: Wer eine Leistung veranlasst, muss für ihre Finanzierung aufkommen (wer bestellt, bezahlt)“ (CDU/CSU und SPD 2018: Zeile 5504 – 5508). Ein rückwärtiger konnexitätsorientierter Ausgleich für Altschulden aus Zeiten unterfinanzierter Sozialausgaben bleibt aber aus. Nun scheint es, liegt die Verantwortung bei den Ländern, landesspezifische Lösungen zu konzipieren.

Weniger durch Altschulden belastete Kommunen werden durch die stärkere Übernahme der Kosten für Unterkunft durch den Bund noch eher in die Lage versetzt, zu investieren oder auf eine andere Art die Standortqualität zu erhöhen (Camarero Garcia et al. 2020: 19ff.). Insofern besteht die Gefahr einer sich verstärkenden interkommunalen Disparität. Die Lösung des Altschuldenproblems bleibt somit eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Bunzel und Kühl 2020: 9; Junkernheinrich 2019: 41f.).

Wegen der hohen fiskalischen Altlasten können viele Kommunen den Einstieg in eine nachhaltige Haushaltsführung nicht vollziehen. Für diesen Fall müssen erst über Nachsorgeinstrumente die Bedingungen für eine nachhaltige Haushaltsführung herbeigeführt werden. Weil die hohen Liquiditätskredite, wie vielfach belegt, vor allem extern verursacht sind (Eltges und Müller-Keißler 2014; Bogumil et al. 2014; Junkernheinrich und Wagschal 2014), bleibt weiterhin die Entschuldung in einer konzertierten Aktion von Kommunen, Bund und Ländern als eine Option bestehen. Das Problem nicht zu lösen, wäre mit gesamtstaatlichen Risiken wie einer drohenden Kreditunwürdigkeit der gesamten kommunalen Ebene (Dominoeffekt) verbunden.

Darüber hinaus sind einnahmen- wie ausgabenseitige weitere Anpassungen vorzunehmen, für die hier zwei Beispiele stehen:

- Perspektivisch ist die Gewinnerorientierung der Gewerbesteuer zu überprüfen. Hierbei geht es nicht – wie in früheren Diskussionen – um die Bemessungsgrundlage selbst, sondern um deren lokale Zurechnung. Die derzeitigen Steuergestaltungsmöglichkeiten lassen eine Verschiebung von Gewinnen zu steuergünstigen Standorten zu (Micosatt 2020). Der äquivalenzorientierte Bezug zwischen Ort der Wertschöpfung und Ort der Steuerzahlung wird aufgelöst. Das verstärkt fiskalische Disparitäten und erhöht den Druck auf nachgelagerte Ausgleichssysteme.

- Auf der Aufgabenseite sind Bund und Länder gefragt, wenn Aufgaben an Kommunen übertragen oder aber ausgeweitet werden (z. B. Gute-Kita-Gesetz, Ganztagsbetreuung an Schulen). Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte zeigt, dass viele Bundes- und Landesgesetze finanziell nicht hinreichend unterlegt waren und insbesondere in finanzschwachen Kommunen zur Verschuldung geführt haben.

Aus dem Mix der kommunalen Finanzierung aus einer steuerbasierten Grundfinanzierung und einer konnexitätsbasierten Aufgabenfinanzierung ergibt sich ein stetiger Prozess des Austarierens. Dabei sollte dieses System nicht als Finanzierung mit „Vollkaskoversicherung“ angesehen werden. Die Kommunen selbst sind nicht aus der Verpflichtung entlassen, ihre Aufgaben wirtschaftlich und in Eigenverantwortung zu erfüllen.

Eine nachhaltige Haushaltsführung ist in einem ordnungspolitisch austarierten Gemeindefinanzsystem möglich, wenn der Haushalt keine besonderen Probleme aufweist. Dann können die Instrumente einer vorsorgenden Kommunalpolitik dazu führen, dass aus einem schnellen Handeln keine größeren Probleme erwachsen. Hierzu sind aufsichtsrechtliche Regelungen sowohl in Bezug auf das Verhalten der Kommunen als auch im Hinblick auf die Aufgabenübertragung an die Kommunen und deren Finanzierung sicherzustellen. Dazu muss die Haushaltsaufsicht über Informationswerkzeuge und Instrumentarien verfügen, die ein schnelles Erkennen von problematischen Haushaltslagen ermöglichen, um ebenso schnell die betroffenen Kommunen bei der Lösung des Problems unterstützen zu können. Sie muss dabei zwischen kommunal individuellen und strukturellen Problemen (Betroffenheit im Rahmen von Strukturwandel und bei staatlichen Aufgabenübertragungen) unterscheiden und somit einen Blick in zwei Richtungen haben. Die Kommunalaufsicht darf also nicht einseitig auf den kommunalen Haushaltsausgleich schauen, weil sie sich sonst nur an Symptomen abarbeitet, ohne dass das tatsächliche Problem (z. B. ökonomischer Strukturwandel, Verletzung des Konnexitätsprinzips) gelöst wird.

### Investitionen und Rücklagen

Für den dauerhaften Haushaltsausgleich ist die Entwicklung der Soziallasten und damit auch ihre Finanzierung im Blick zu behalten (Camarero Garcia 2020: 10f.). Überproportionale Soziallasten dürfen nicht weiter zur Reduktion bzw. Verdrängung von

Investitionen führen und die kommunalen Realsteuerhebesätze nach oben treiben. Zur Sicherung der kommunalen Standortqualität und der Wettbewerbsfähigkeit ist eine Stärkung und Verstärkung der Investitionstätigkeit notwendig. Temporäre Investitionshilfen leisten diese Aufgabe – insbesondere in finanzschwachen Kommunen – nicht (Bunzel und Kühl 2020: 11ff.).

Grundsätzlich kommen dafür zwei Strategien in Frage:

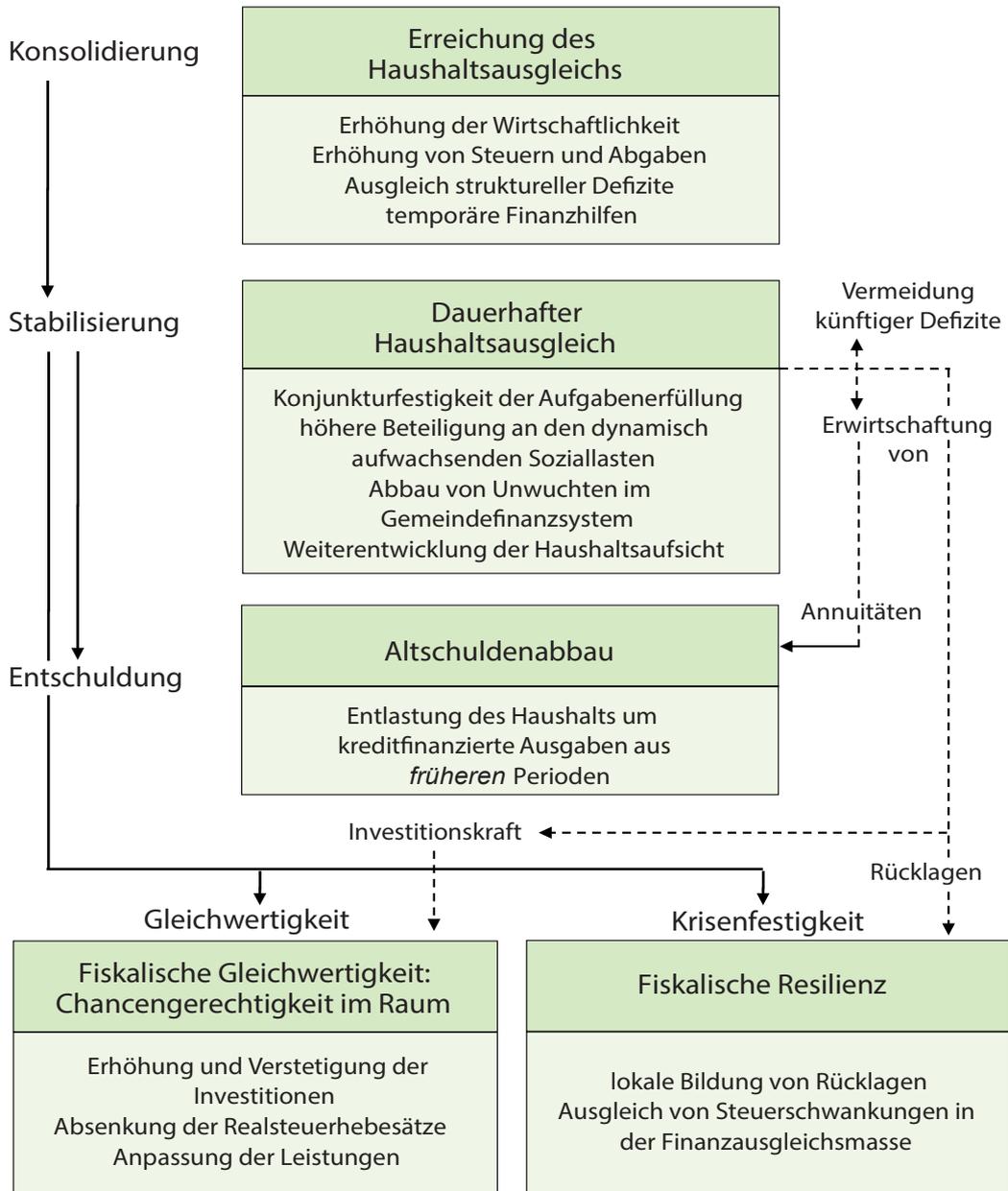
- Sicherung der kommunalen Investitionskraft aus originären Mitteln: Dies erfordert eine aufgabenangemessene Finanzausstattung, die den Investitionsbedarf einschließlich des kommunalen Nachholbedarfs explizit einschließt.
- Bildung eines Investitionsfonds durch Bund und/oder Länder zur dauerhaften Sicherung der Investitionsfähigkeit: Die Bildung eines Fonds mit pauschalen Investitionsmitteln könnte zur Priorisierung der kommunalen Investitionstätigkeit beitragen.

Beide Strategien können sich ergänzen, da auch die Fondslösung eine aufgabenangemessene Finanzausstattung voraussetzt, damit die Verdrängungseffekte durch de facto pflichtige Sozialausgaben ausgehebelt werden können. Gerade für finanzschwache Kommunen erfordert dies eine grundsätzliche Lösung.

Die Krise zeigt deutlich, dass ausgeglichene Haushalte und eine hohe Bonität wichtig sind, um Krisen durchzustehen. Die Corona-Pandemie zeigt ferner sehr eindringlich, dass solch umfassende Krisen eine starke öffentliche Hand zu ihrer Bewältigung benötigen. Nur der Staat ist in der Lage, derartig hohe Finanzmittel zu mobilisieren, um auch die Wirtschaft in dieser Situation zu stützen.

Langfristig muss die Strategie der Konsolidierung deshalb in eine Stärkung der fiskalischen Resilienz einmünden. In der föderalen Arbeitsteilung müssen Bund und Länder ihre Aufgabe als ausgleichende Krisenfinanziers (ähnlich wie bei der Konjunkturpolitik) wahrnehmen. Die Kommunen als Basisleister für die Daseinsvorsorge vor Ort sind dagegen durch die Stärkung von Einnahmen, die weniger konjunkturabhängig sind, und insbesondere durch eine konnexitätsorientierte Beteiligung an den sozialen Ausgaben der Kommunen fiskalisch abzusichern. Für die fiskalische Resilienz muss darüber hinaus ein System fiskalischer Puffer aufgebaut werden. Denn die nächsten Krisen, für die Vorsorge

Abbildung 3: Schritte von der Konsolidierungsnotwendigkeit zum nachhaltigen Kommunalhaushalt



Quelle: eigene Darstellung

getroffen werden muss, kommen bestimmt. Zur Sicherung einer vorsorgenden Krisenfestigkeit können die Kommunen selbst einen „Krisen-Puffer“ in Form von Rücklagen erwirtschaften (vgl. Abb. 3). Dies kann aber im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auch durch die Länder erfolgen. Im ersten Fall erfolgt dies im Rahmen lokaler Eigeninitiative, im zweiten Fall (derzeit nur in Rheinland-

Pfalz praktiziert) hält das Land in guten Jahren Mittel im Finanzausgleich zurück und zahlt diese erst in schlechten Jahren aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass extern verursachte Finanzkrisen gerade in finanzschwachen Kommunen auf ein geringes Krisenabsorptionspotenzial treffen und die fiskalische Gleichwertigkeit im Raum schwächen. ■

Die Literaturangaben finden Sie unter: [www.asg-goe.de/pdf/LR0320-Literatur-Junkernheinrich.pdf](http://www.asg-goe.de/pdf/LR0320-Literatur-Junkernheinrich.pdf)

## Gleichwertige Lebensverhältnisse durch nachhaltige Finanzierung von Kommunen

Nicola Seitz

**Der Beitrag diskutiert – ausgehend von der Darstellung der strukturellen und niveaubezogenen finanziellen Problemsituationen der kommunalen Ebene in Deutschland – die Herausforderungen zur Erzielung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dabei wird, bezogen auf die Finanzausstattung von Kommunen, der fiskalische Handlungsspielraum einer Kommune definiert und hinsichtlich des Beitrags zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse untersucht. Es wird aufgezeigt, dass der fiskalische Handlungsspielraum das Resultat aus rechtlichem Ordnungsrahmen, lokalen strukturellen Gegebenheiten und kommunalen Entscheidungen ist, die sich auf das Budget einer Kommune auswirken.**

### Struktur-, Niveau- und Autonomieprobleme bei der kommunalen Haushaltswirtschaft

Bis Anfang des Jahres 2020 konnten aufgrund der positiven Konjunktorentwicklung die Kommunen in Deutschland ihre finanzielle Situation verbessern (vgl. Beznoska und Kauder 2020: 3). Wird die Aggregatsebene jedoch verlassen, so sind einzelne Kommunen zu erkennen, die trotz Konsolidierungs- und Entschuldungsprogrammen einschneidende finanzielle Probleme aufweisen (vgl. Heinemann 2019: 746). Durch die aufgrund von Covid-19 ergriffenen Maßnahmen werden die finanziellen Problemlagen dieser Kommunen noch offensichtlicher (vgl. Freier und Geißler 2020: 356). Um die zunehmende Disparität zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen zu vermindern, gilt es daher, die Letztgenannten in den Fokus zu rücken, damit auch hier die bisher und weiterhin vorliegenden struk-

turellen Probleme überwunden werden können.

Insbesondere vor dem Hintergrund periodisch auftretender Phasen finanzieller Schwierigkeiten auf der kommunalen Ebene ist es relevant, die kommunale Handlungsfähigkeit zu stabilisieren, sodass das in Art. 72 GG festgelegte und als „relativ“ (Busch 2020: 2) zu verstehende Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse angestrebt wird. Dabei sind jedoch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen vor Ort und die einhergehenden verschiedenen Präferenzen von kommunalen Entscheidungsträger\*innen mit einzubeziehen (vgl. Mäding 2013: 68; Ragnitz und Thum 2019b: 5). Gleichwertig darf daher nicht mit gleichen Lebensverhältnissen verwechselt werden (vgl. Ragnitz und Thum 2019a: 13), stattdessen soll verstärkt auf eine „regionale Fairness“ als strukturelles Ergebnis geachtet werden (Mäding 2013: 68). Dabei steht nicht mehr der

Unterschied zwischen urbanen und ruralen Kommunen im Vordergrund, sondern die strukturellen Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen (vgl. Junkernheinrich 2019: 36). Die strukturellen Herausforderungen in der kommunalen Haushaltsfinanzierung haben daher einen Einfluss auf die Zielerreichung der gleichwertigen Lebensverhältnisse.

Mit den strukturellen Herausforderungen ist das problematische finanzielle Niveau einiger Kommunen im Sinne einer fehlenden kommunalen Finanzausstattung bezüglich der anfallenden Aufgaben verbunden (vgl. Mäding 2013: 68). Ausgleichssysteme auf kommunaler Ebene sind durch die Absicht, nahezu gleiche Finanzmittel pro Kopf zwischen den Kommunen herzustellen, direkt für das Erreichen gleichwertiger Lebensverhältnisse zuständig, sodass das Ziel der Gleichwertigkeit nicht durch das Fehlen finanzieller Ressourcen unerreichbar bleiben sollte (vgl. Ragnitz und Thum 2019b: 3).

Dennoch gilt es, die nachhaltige Vermeidung einer Unterfinanzierung kommunaler Haushalte anzustreben, da dies eine Grundvoraussetzung ist, dass Kommunen sich selbst am Erreichen gleichwertiger Lebensverhält-



**Nicola Seitz**

Diplom-Volkswirtin, selbständige Dozentin,  
Stipendiatin des Promotionsprogramms  
„Dörfer in Verantwortung – Chancengerechtigkeit  
in ländlichen Räumen sichern“

seitz.nicola@yahoo.de

nisse beteiligen können (vgl. Mäding 2013: 75; Ragnitz und Thum 2019b: 5). Grundsätzlich ist dabei jedoch die Autonomie einer Kommune, die durch die verfassungsrechtliche Garantie zur kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Ritgen 2019: 170) festgelegt ist, zu wahren und zu festigen. Bei Betrachtung des kommunalen Finanzbedarfs und dessen Ausgleich im Verhältnis zu anderen Kommunen eines Bundeslandes ist auf die kommunale Entscheidungsfreiheit bei der Wahl und Durchführung freiwilliger Aufgaben zu achten. Hierbei sei auf das grundsätzliche Problem des Trade-offs zwischen Gleichheit und Freiheit bzw. zwischen kommunaler Autonomie und regionaler Fairness als strukturelles Ergebnis hingewiesen.

Der Dreiklang aus Struktur-, Niveau- und Autonomieproblemen bei der kommunalen Haushaltswirtschaft war bereits Gegenstand mehrerer Versuche von Gemeindefinanzreformen (vgl. Mäding 2013: 75 und 80f.). Im weiteren Verlauf dieses Artikels wird sich insbesondere auf das Niveauprobem fokussiert, da dieses auf die Herausforderung der (Unter-)Finanzierung von Kommunen verweist und so die Basis für gleichwertige Lebensverhältnisse darstellen kann. In diesem Sinne soll näher betrachtet und überprüft werden, inwieweit die lokalen Lebensverhältnisse von der finanziellen Grundausrüstung einer Kommune tangiert werden.

### Generelle Aussage zur angemessenen Finanzausstattung nicht möglich

Die Mindestgröße des kommunalen Handlungsspielraums wird insbesondere hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung nach Art. 28 Abs 2 GG

betrachtet (vgl. Marnich und Schilling 2019: 203). Dabei ist das Land für die finanzielle Mindestausstattung seiner Kommunen zur Aufgabenerfüllung verantwortlich, die durch den kommunalen Finanzausgleich erreicht werden soll (vgl. Koriath 2019: 53; Ritgen 2019: 170). Die Bundesländer sind jedoch ebenso wie der Bund an ihre eigene finanzielle Haushaltssituation gebunden und haben neben möglichen Mehrausgaben und bzw. oder geringeren Einnahmen bestimmte Grenzen der Verschuldung zu berücksichtigen (vgl. Mäding 2013: 75). Eine Möglichkeit zur Erklärung der zu geringen finanziellen Ausstattung der Kommunen kann daher sein, dass ein Bundesland die Konsolidierung des eigenen Haushalts auf Kosten der kommunalen Ausstattung versucht hat (vgl. Wagschal 2016: 15).

Eine generelle Aussage über den Umfang einer finanziellen Mindestausstattung von Kommunen, die an der Aufgabenerfüllung der kommunalen Ebene orientiert ist, kann aufgrund der kommunalspezifischen Wahl und Durchführung von freiwilligen Aufgaben nicht definiert werden (vgl. Busch 2020: 2). Es ist jedoch festzustel-

len, dass in vielen Kommunen finanzielle Ressourcen zur Aufgabenerfüllung unzureichend sind (vgl. Marnich und Schilling 2019: 207).

Aus diesem Grunde wird gefordert, dass Kommunen eigenverantwortlich über eine angemessene finanzielle Ressourcenausstattung zur Aufgabenerfüllung verfügen sollten (vgl. Ritgen 2019: 170) und es wäre wesentlich zu überprüfen, inwieweit eine Kommune von lokalen Gegebenheiten als auch übergeordneten Ebenen abhängig ist. Dabei sind hinsichtlich der Einnahmemöglichkeiten und Ausgabenposten insbesondere infrastrukturelle Besonderheiten und Investitionen sowie die Verschuldungssituation von Bedeutung (vgl. Junkernheinrich 2019: 36).

Bei Untersuchung der finanziellen Angemessenheit der kommunalen Ausstattung ist nicht nur der gegenwärtige Stand, sondern auch die Entwicklung der Haushaltssituation von Interesse. Jedoch reicht es nicht aus, nur die Entwicklung der Haushaltssituation zu betrachten, um einen Beitrag für gleichwertige Lebensverhältnisse zu leisten. Vielmehr



sind die Hintergründe bzw. die Einflussfaktoren für das Zustandekommen der Entwicklung zu analysieren.

### **Einflussfaktoren auf kommunale Haushaltssituation**

Die kommunale Haushaltssituation kann mit dem Haushaltsergebnis (Haushaltsausgleich, Fehlbetrag oder Überschuss) beschrieben werden. Das Haushaltsergebnis ist die Differenz zwischen den tatsächlichen Einnahmen und tatsächlichen Ausgaben. Die tatsächlichen Einnahmen bzw. Ausgaben werden durch die lokalen Einnahmemöglichkeiten und Aufgaben sowie insbesondere durch den kommunalpolitischen Willensbildungsprozess realisiert. Die Einnahmemöglichkeiten und Aufgaben werden wiederum insbesondere durch die vorhandenen Bedarfe und die Finanzkraft vor Ort determiniert, die von sozioökonomischen und geografischen Gegebenheiten als auch von rechtlich-institutionellen Gegebenheiten, wie dem haushalts- und finanzpolitischen Ordnungsrahmen, beeinflusst werden (vgl. Junkernheinrich et al. 2011: 32).

Unter den sozioökonomischen Rahmen fallen sowohl die gesamtwirtschaftliche als auch die lokale wirtschaftliche sowie demografische und soziale Entwicklung und Struktur als auch Position der Kommune im Vergleich zu anderen Kommunen. Der geografische Rahmen wird mit der räumlichen Lage (urban oder rural), der Siedlungsstruktur und der Art der Gebietskörperschaft beschrieben. Aber auch die zeitliche Komponente im Sinne von Pfadabhängigkeiten oder fiskalischen Erblasten hat Einfluss auf die Einnahmemöglichkeiten und Ausgabenbedarfe (vgl. Boettcher 2012a: 67; Boettcher 2012b: 19f.; Junkernheinrich et al. 2011: 32).

### **Einflussfaktoren auf fiskalischen Handlungsspielraum**

Die kommunale Finanzautonomie, im Sinne der Entscheidungsfreiheit über die in einer Kommune vorhandenen finanziellen Mittel, ist für die Beurteilung des fiskalischen Handlungsspielraums von Bedeutung (vgl. Vetter und Holtkamp 2008: 25f.). Neben dem Aufgaben- bzw. Ausgabenbedarf und den Einnahmemöglichkeiten mit der vorhandenen kommunalen Finanzautonomie sind sowohl die Verschuldungssituation als auch alternative Finanzierungsmöglichkeiten, wie beispielsweise PPPs oder Ausgliederungen von Aufgaben, für die Untersuchung des fiskalischen Handlungsspielraums einer Kommune ausschlaggebend (vgl. Wagschal 2016: 6).

Wird als Vereinfachung nur der Kernhaushalt einer Kommune betrachtet, können die frei verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel wie Steuern und Schlüsselzuweisungen zur Beschreibung der Haushaltssituation verwendet werden (vgl. Truckenbrodt und Zähle 2018: 32). Wenn diese Größe um die Nettosozialausgaben reduziert wird, können Aussagen über die verfügbare Finanzmasse getroffen werden. Wie der fiskalische Handlungsspielraum, auch nur in dieser engen gefassten Art, zustande gekommen ist, kann aus einer reinen zeitlichen Betrachtung nicht abgeleitet werden. So kann sich die finanzielle Situation einer Kommune relativ verbessern, wenn nur deren Defizite vermindert wurden, anstatt Überschüsse zu erzielen. Vor diesem Hintergrund sind daher die Einflussfaktoren interessant, die den fiskalischen Handlungsspielraum beeinflussen (vgl. Boettcher und Geißler 2017: 3).

### **Ein Schlüssel zu gleichwertigen Lebensverhältnissen: generelle Erhöhung der Steuerausstattung von Gemeinden**

Wird hierzu insbesondere die kommunale Finanzausstattung betrachtet, kann als ein Indikator das durchschnittliche Budget einer Kommune bezogen auf die lokale (gewichtete) Einwohnerzahl nach dem kommunalen Finanzausgleich herangezogen werden. Ein fiskalischer Handlungsspielraum ist dann auch bei einer Kommune mit niedriger Einnahmekraft möglich, wenn sie zudem sehr niedrige Ausgaben hat (vgl. Busch 2020: 2f.).

So zielt beispielsweise die Stellungnahme des Sachverständigenrats Ländliche Entwicklung auf die Erhöhung des Handlungsspielraums insbesondere in ländlichen Räumen, indem sie sich für eine generelle Erhöhung der Steuerausstattung ausspricht und betont, dass weniger auf einzelne befristete oder sektorspezifische Hilfsprogramme gesetzt werden soll. Förderprogramme können nur ergänzend wirken, die kommunale Erfüllung von Aufgaben können sie nicht ersetzen, sodass diese nur als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden werden sollten. Ein gewisser fiskalischer Handlungsspielraum ist daher der Schlüssel zu mehr Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen. Grundlage sind hierfür die lokalen Bedingungen (vgl. Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung 2019: 4f.). Der fiskalische Handlungsspielraum kann zudem nicht in einem einzigen Indikator gefasst werden, sondern sollte als ein Indikatorenset verstanden werden. So hat beispielsweise die finanzwissenschaftliche Begleitforschung des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) ein Konzept zur Bestimmung der fiskalischen

Handlungsspielräume entwickelt. Dabei wird eine Klassifizierung des Gesamtindikators „kommunale Finanzlage“ vorgenommen. Ein Indikatorenset aus gewichteten haushaltsbezogenen Kennzahlen stellt die Grundlage dar (Bundesministerium des Innern und für Bau und Heimat 2020: 57f.).

### Zusammenfassung

Der fiskalische Handlungsspielraum ist das Resultat aus rechtlichem Ordnungsrahmen, lokal strukturellen Gegebenheiten und kommunalen Entscheidungen, die sich auf das Budget einer Kommune auswirken. Eine Einschätzung zur Höhe des Handlungsspielraums erfordert jedoch die umfassende Darstellung der Verursachungszusammenhänge (vgl. Mäding 2013: 69). Eine vollständige Ursachenanalyse bedürfte der Untersuchung aller

Determinanten des fiskalischen Handlungsspielraums und ihrer Wechselwirkungen (vgl. Junkernheinrich et al. 2011: 32). Aufgrund der Heterogenität der Kommunen ist dies nicht zu bewerkstelligen und allgemeine Handlungsempfehlungen nicht möglich. Jedoch könnte die kleinste kommunale Einheit in einer räumlich besonderen Lage mit einer spezifischen Struktur und finanzieller Schwäche als Untersuchungsobjekt aufschlussreich sein (vgl. Klaeden 2018: 32).

Insbesondere Kommunen mit geringem Handlungsspielraum sind besonders stark von exogenen Schocks wie der Corona-Pandemie betroffen, da bereits geringe Minderungen der Einnahmen bzw. Erhöhungen der Ausgaben in finanzschwachen kleineren Kommunen einen erheblichen Verlust des fiskalischen

Handlungsspielraums bedeuten (vgl. Freier und Geißler 2020: 360).

Der Vergleich der fiskalischen Handlungsspielräume von Kommunen kann ein Ansatzpunkt für die Bewertung und für die Ableitung von Maßnahmen zur Erzielung von Gleichwertigkeit sein. Dabei sind die Einflussfaktoren des fiskalischen Handlungsspielraums von Bedeutung, da sie zur Finanzschwäche oder -stärke einer Kommune beitragen können. Dadurch können die Einflussfaktoren aber auch als Stellschrauben für die Erweiterung der Handlungsspielräume identifiziert werden, sodass die langfristigen Wirkungen der Kommunalfinanzen gelenkt werden können (vgl. Mäding 2013: 74). Gleichwertige Lebensverhältnisse können daher mit den Einkommensmöglichkeiten und den Ausgabenbedarfen einer Kommune in Verbindung gebracht werden. ■

Die Literaturangaben finden Sie unter: [www.asg-goe.de/pdf/LR0320-Literatur-Seitz.pdf](http://www.asg-goe.de/pdf/LR0320-Literatur-Seitz.pdf)

*„Was verbinden Sie mit Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?“*

*„Mit dieser Frage verbinde ich viel. Ich möchte mich aber auf die Fragestellung von gesundheitlicher Chancengleichheit und die Zugangsmöglichkeiten zu Angeboten von Prävention und gesundheitsförderlichen Maßnahmen fokussieren. Die Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen kann in diesem Feld nicht nur die Aufgabe von Sozialversicherungsträgern sein, sondern muss gesamtgesellschaftlich verantwortet werden.“*



Foto: SVLFG

*Trotz aller Bemühungen gibt es immer noch deutlich weniger Präventionsangebote in strukturschwachen ländlichen Regionen als im urbanen Raum. Was es braucht, um die Situation im ländlichen Raum spürbar zu verbessern, sind klare Ziele, finanzielle Mittel und einen „Player“, der solche Angebote flächendeckend und auch in „300-Seelen-Gemeinden“ etablieren kann. Die SVLFG hat mit dem Setting-Projekt „Trittsicher“ zusammen mit starken Netzwerkpartnern die geforderten Kompetenzen unter Beweis gestellt.“*

**Arnd Spahn**

Alternierender Vorstandsvorsitzender der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) und ASG-Kuratoriumsmitglied

## Bewertung des Corona-Konjunkturpakets hinsichtlich der Bedeutung für die kommunalen Finanzlagen

Ralph Spiegler

Die Corona-Pandemie hält die Welt noch immer in Atem. Allein in Europa wird die Wirtschaft nach der aktuellen Sommerprognose 2020 der Europäischen Kommission um 8,7 % schrumpfen (s. Abb. 1). Diese Jahrhundertrezession trifft auch Deutschland als Exportnation massiv. Im 2. Quartal 2020 ist das Bruttoinlandsprodukt im Vergleich zum Vorjahr um fast 12 % eingebrochen. Die schwerste Rezession seit dem 2. Weltkrieg führt auf der einen Seite zu einem dramatischen Einbruch der öffentlichen Einnahmen und auf der anderen Seite zu pandemiebedingt steigenden Ausgaben. Nach erster Prognose im Mai fallen im Vergleich zur Herbst-Steuerschätzung 2019 die gemeindlichen Steuereinnahmen um 15,6 Mrd. € geringer aus (s. Abb. 2). Die Gewerbesteuer (brutto) bricht um ein Viertel förmlich ein. Zu den wegbrechenden Steuereinnahmen kommen für die Kommunen und ihre Unternehmen fehlende wichtige Einnahmen, z. B. in den Bereichen Kultur, ÖPNV, Kitas und Schwimmbäder. Auf der anderen Seite werden vor allem die Ausgaben für soziale Leistungen deutlich ansteigen.

Zu Recht können die Bürger\*innen sowie die Wirtschaft handlungsfähige Kommunen und eine

funktionierende kommunale Daseinsvorsorge in und nach der Krise erwarten. Öffentliche Investitionen sind zudem ein wichtiger Stützpfeiler zur Belebung der Konjunktur nach der Krise. Die Investitionsfähigkeit der Städte und Gemeinden muss daher nicht nur gesichert, sondern gerade jetzt gestärkt werden.

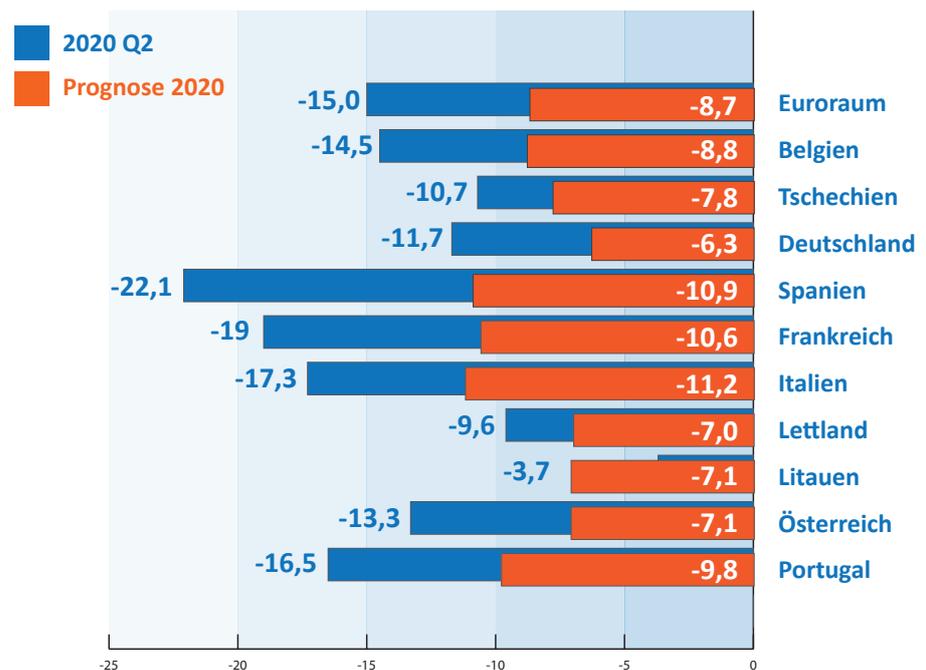
Das Konjunktur- und Zukunftspaket des Bundes geht in die richtige Richtung. Das ein Volumen von 130 Mrd. € umfassende Paket soll Arbeitsplätze erhalten und die Wirtschaftskraft Deutschlands sichern, im weiteren Verlauf auftretende wirtschaftliche und soziale Härten abfedern, Länder und Kommunen stärken und junge Menschen und Familien unterstützen.

### Kompensation der Gewerbesteuerausfälle und Entlastung der Kommunen bei den KdU

Zentrale und für die Aufrechterhaltung der Investitionsfähigkeit elementare Bestandteile des Konjunkturpakets für die Kommunen sind die Kompensation der Corona-bedingt zu erwartenden Gewerbesteuerausfälle durch Bund und Länder sowie die dauerhafte Entlastung bei den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU).

Bei der Gewerbesteuer schlägt die Corona-Pandemie voll durch (s. Abb 3). Im Mai 2020 wurde ein Rückgang um 19 % auf 38 Mrd. € prognostiziert. Damit liegt das Gewerbesteueraufkommen

Abbildung 1: Entwicklung BIP in der EU (Angaben in %)



Quelle: EU-Kommission; Grafik: DStGB 2020



**Ralph Spiegler**

Präsident  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

ralph.spiegler@dstgb.de

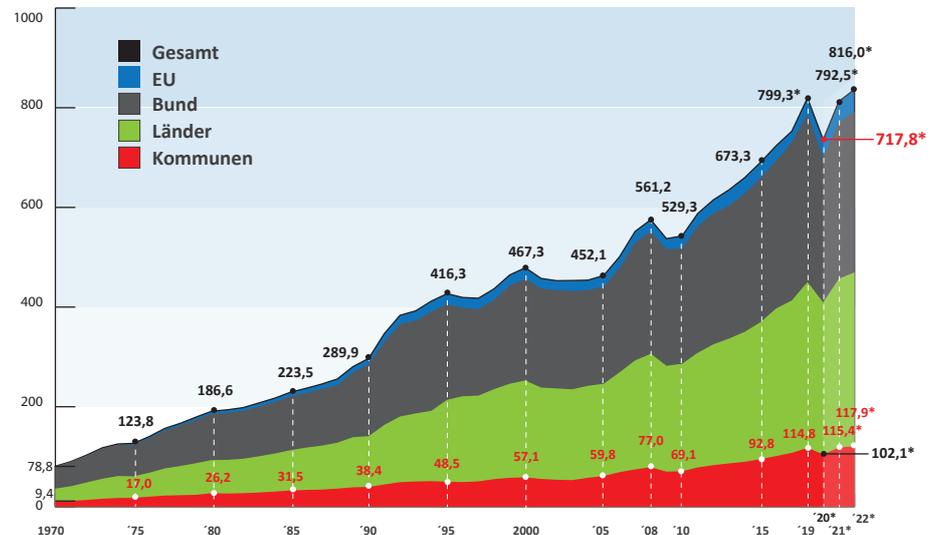
(netto) um 11,8 Mrd. € unter der Herbst-Schätzung 2019. Bund und Länder haben sich darauf verständigt, in dieser Höhe je hälftig die Gewerbesteuerausfälle zu kompensieren. Aus Sicht der Städte und Gemeinden ist wichtig, dass die tatsächlichen Steuer ausfälle aufgefangen werden. Hinzu kommt, dass die Gemeinden auch bei der Umsatzsteuer und vor allem bei der Einkommensteuer Corona-bedingt deutliche Steuerausfälle haben. Der Bundesrat hatte in seiner letzten Sitzung vor der Sommerpause zu den Gesetzesentwürfen einen Beschluss mit dem Ziel gefasst, in den Bundesländern mehr Spielraum bei der Verteilung der Bundesmittel auf die Gemeinden zu erreichen.

Der Bund beabsichtigt ferner, seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU) für Bezieher\*innen von Sozialleistungen dauerhaft um 25 % auf insgesamt bis zu 74 % der gesamten KdU zu erhöhen. In diesem Zusammenhang soll bei den KdU auch die Grenze, ab der die Bundesauftragsverwaltung greift, auf unter 75 % angehoben werden. Mit der Erhöhung der Bundesbeteiligung kommt der Bund einer langjährigen Forderung der Kommunen nach. Diese dauerhafte Entlastung gerade von strukturschwachen Städten und Gemeinden ist ein wesentlicher Beitrag zum Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse und beseitigt zudem eine zentrale Ursache hoher Kassenkredite.

## Fazit

Insgesamt gesehen können die Kommunen zufrieden mit dem Konjunkturpaket sein. Dies gilt insbesondere für den Ersatz der Gewerbesteuerausfälle und die Erhöhung des Bundesanteils an den KdU. Gleiches gilt auch für die notwendigen Stützungsmaß-

**Abbildung 2: Entwicklung der Steuereinnahmen nach Ebenen 1970–2022 (Angaben in Mrd.)**

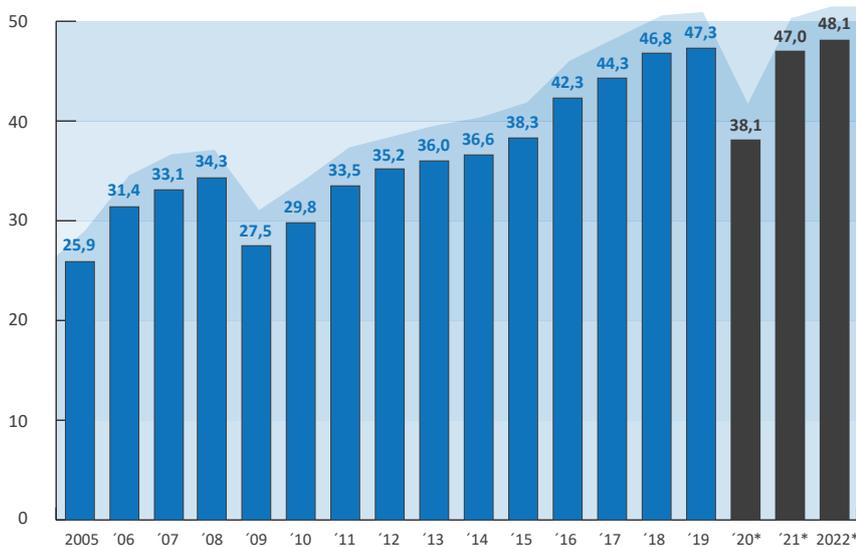


Quellen: Statistisches Bundesamt, \*AK Steuerschätzungen (Mai 2020); Grafik: DStGB 2020

nahmen für den ÖPNV. Die aufgelegten zukunftsgerichteten Investitions- und Förderprogramme gehen ebenfalls in die richtige Richtung. Nicht vergessen werden darf aber, dass viele der beschlossenen steuerlichen Maßnahmen zur Ankurbelung der Konjunktur zu Mindereinnahmen auf Gemeindeebene führen werden, z. B. aufgrund des im 2. Halbjahr 2020

abgesenkten Mehrwertsteuersatzes. Es war daher außerordentlich wichtig, dass der Bund zumindest die aus der Mehrwertsteuersatzabsenkung zu erwartenden Mindereinnahmen sowie die Finanzierung des einmaligen Kinderbonus allein trägt. Weitere Mindereinnahmen in Milliardenhöhe wären für die Kommunen nicht finanzierbar gewesen.

**Abbildung 3: Gewerbesteuer (netto) 2005–2022 (Angaben in Mrd. €)**



Quellen: Statistisches Bundesamt, \*AK Steuerschätzungen (Mai 2020); Grafik: DStGB 2020

Mit Blick auf die kommunale Finanzlage muss berücksichtigt werden, dass die Städte und Gemeinden unter massiven Einnahmeausfällen leiden. Dies betrifft vor allem die Gewerbesteuer, aber eben auch andere Einnahmen. Bis sich die Gewerbesteuererinnahmen erholen und wieder Vorkrisenniveau erreichen, wird zudem einige Zeit vergehen. Hier wird es auch im kommenden Jahr noch der Unterstützung durch Bund und Länder bedürfen. Im nächsten Jahr kommt auf die Kommunen zudem noch ein anderes haushalterisches Problem zu. Dies liegt daran, dass sich die Finanzzuweisungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in den meisten Ländern auch an den Landes-

steuereinnahmen des Vorjahres bemessen. Diese brechen in diesem Jahr ein. Auf Landesebene muss daher, wie dies in etlichen Ländern auch bereits geschehen ist, zwingend gegengesteuert und der kommunale Finanzausgleich stabilisiert werden.

Auf eine Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik konnte sich bedauerlicherweise nicht verständigt werden. Das Thema muss aber auf der politischen Agenda bleiben! Hier stehen an erster Stelle die Länder in der Verantwortung. Ganz ohne die Hilfe des Bundes wird man das Altschuldenproblem aber nicht lösen können – zudem sind diese Altschulden zumindest teilweise durch Bundesgesetzgebung letzt-

lich verursacht worden. Hinzu kommt, dass viele Kommunen faktisch gezwungen waren, enorme Kassenkreditberge anzuhäufen. Dies ist vielfach auf eine mangelhafte Finanzausstattung durch das Land sowie Strukturwandelprozesse zurückzuführen; auch bei bestem Wirtschaften war die kommunale Verschuldung nicht zu vermeiden. Den über 2 000 hochverschuldeten Städten und Gemeinden muss wieder eine Perspektive aufgezeigt und echte Handlungsfähigkeit zugestanden werden. Nehmen wir es mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in diesem Land tatsächlich ernst, dann steht daher außer Frage, dass zeitnah eine nachhaltige Lösung zur Altschuldentilgung gefunden werden muss. ■

*„Was verbinden Sie mit Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?“*

*„Stadt und Land sind aufeinander angewiesen. Das Land sichert auch in einer modernen Gesellschaft die notwendigen Nahrungsmittel und regenerativen Ressourcen wie Wasser und Energie. Ohne die Metropolen und Städte wäre andererseits die rasante technische und medizinische Entwicklung nicht möglich. Die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf der Basis solidarischen Handelns ist deshalb für die Gesellschaft überlebenswichtig.*

*Welche Aspekte für die Menschen als wichtig für die Lebensqualität angesehen werden, unterscheidet sich in den Räumen vermutlich deutlich. Die Grundversorgung mit der heute für eine angemessene Teilhabe notwendigen Infrastruktur wie die Wasserversorgung, die medizinische Versorgung und Bildung, aber auch die Versorgung mit Datenleitungen muss aber in Stadt und Land gleichermaßen sichergestellt werden.“*

*Dr. Hartmut Berndt*

*Regionalmanager der LEADER-Region Göttinger Land und Vorstandsvorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der LEADER-Aktionsgruppen Deutschlands*



Foto: Michael Busch

## Zwei Jahre nach Einsetzung der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ – wo stehen wir jetzt?

Matthias Wohltmann

**Vor zwei Jahren wurde von der Bundesregierung die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt. Die Mehrzahl der in den Schlussfolgerungen empfohlenen Maßnahmen stand ohnehin auf der politischen Agenda. Allerdings hat die Arbeit der Kommission einen Bewusstseinswandel herbeigeführt, infolgedessen strukturpolitische Aspekte stärker in den Blick genommen werden und vermehrt auch auf die Stärken ländlicher Räume fokussiert wird. Die Corona-Krise hat den Blick auf Gleichwertigkeitsaspekte nochmals geschärft. Nun kommt es darauf an, die Erkenntnisse aus der Krise mit denen aus der Kommissionsarbeit zu verknüpfen und zur Grundlage künftiger Politik zu machen.**

Am 26.9.2018 kam die Kommission zu ihrer ersten und überraschenderweise auch einzigen Sitzung zusammen. Sie setzte sechs Facharbeitsgruppen ein, von denen sich fünf auf einen Abschlussbericht an die Kommission verständigen konnten; einzig der Facharbeitsgruppe „Altschulden“ gelang es nicht, einen gemeinsam getragenen Abschlussbericht zu erstellen.

Vorgesehen war eigentlich, dass die Mitglieder der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Sommer 2019 zu ihrer zweiten Sitzung zusammenkommen, die Zwischenberichte der Facharbeitsgruppen bewerten und gemeinsam formulierte Schlussfolgerungen mit Zielen und Maßnahmen beschließen sollte. Es kam indes nicht dazu. Stattdessen legten die vorsitzenden Bundesministerien des Innern, für Bau und Heimat (BMI), für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) eigene Schlussfolgerungen mit dem Titel „Unser Plan für Deutschland – gleichwertige Lebensverhältnisse überall“ vor, die kurze Zeit später auch vom Bundeskabinett beschlossen wurden.

Gerade angesichts der hohen Erwartungen, die an die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ gestellt wurden, und der sich im Laufe der Kommissionsarbeiten bestätigenden Einschätzung, dass, bezogen auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland, weniger ein Erkenntnis- als vielmehr ein Umsetzungsproblem besteht, vermögen die Schlussfolgerungen allerdings nicht zu überzeugen. Es handelt sich überwiegend um Programmsätze und Appelle. Eine finanzielle Unterlegung, konkrete Zeitschienen und Umsetzungsschritte werden so gut wie nicht aufgezeigt.

Wird danach gefragt, welche von den empfohlenen Maßnahmen ohne die Arbeiten der Kommission nicht

das Licht der Welt erblickt hätte, muss nüchtern geantwortet werden: nahezu keine. Das gesamtdeutsche Fördersystem stand auch vorher auf der politischen Agenda, der Breitbandausbau ebenso. Die Erweiterung der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz um die ländliche Entwicklung und die Sicherung angemessener Versorgungsstrukturen fand demgegenüber trotz des positiven Votums von drei der sechs Facharbeitsgruppen keinen Eingang in das Papier der Vorsitzenden.

### Positive Auswirkungen der Kommissionsarbeit

Es wäre trotzdem verfehlt, die Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ als ergebnislos anzusehen. Ein nicht zu unterschätzender Mehrwert der Kommissionsarbeit ist insbesondere darin zu sehen, dass sie ein Stück weit die politische Wahrnehmung und Werteskala verändert hat. Das Erfordernis einer aktiven Strukturpolitik hat damit deutlich mehr Gewicht gewonnen. Die in der Vergangenheit geführte Diskussion um eine Bahn-Privatisierung mit dem einhergehenden Rückzug aus der Fläche könnte heute nicht mehr geführt werden. Stattdessen wird über die Reaktivierung von stillgelegten Bahnstrecken diskutiert. Es ist insoweit – nicht zuletzt auch auf Betreiben der drei ehemaligen Vorsitzressorts der Kommission – gelungen,

#### Matthias Wohltmann

Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag  
Matthias.Wohltmann@landkreistag.de



Foto: Spinnenszenen



entsprechende Fördertatbestände neu in das Bundesprogramm des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) aufzunehmen und die Konzentration der Förderung auf verdichtete Räume zu streichen. Ganz allgemein hat das veränderte Bewusstsein seinen Niederschlag im „Gleichwertigkeits-Check“ gefunden, dem sich nunmehr Gesetzgebungsvorhaben unterziehen müssen. Natürlich verändert dies nicht allein „eingefahrene“ Denk- und Entscheidungsmuster in den Ministerien. Es macht es aber schwerer, an überkommenen, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ausblendenden Begründungsschienen festzuhalten. Gleichzeitig steigen etwa im Rahmen der Ressortabstimmung die Möglichkeiten, Aspekte der Gleichwertigkeit in den Gesetzesvorhaben zu verankern.

Zu nennen ist auch das Bemühen des Bundes um dezentrale Behördenstandorte. Ein erstes Signal wurde mit der Ehrenamtsstiftung, die nunmehr in Neustrelitz angesiedelt ist, gesetzt.

Der Bewusstseinswandel ist auch in den Beiträgen in Bundestagsdebatten zu erkennen. Wohltuend ist dabei, dass neben den üblichen Klageliedern viel deutlicher als bisher die Vielschichtigkeit der Räume in Deutschland aufgezeigt wird. Gerade das Bild der ländlichen Räume zeichnet sich in den Debatten deutlich differenzierter als in früherer Zeit. Es werden nicht mehr nur Stichworte wie „abgehängt“, „demografiebelastet“, „strukturschwach“ und „peripher“ mit ihnen in Verbindung gebracht, was seit jeher wenig mit der Wirklichkeit in Deutschland zu tun hatte. Stattdessen wird selbstbewusst auf die starke Rolle der ländlichen Räume gerade in Deutschland hingewiesen.

57 % der Bevölkerung leben in ländlichen Räumen, die 91 % der Fläche Deutschlands ausmachen. Hier werden 46 % der Bruttowertschöpfung Deutschlands erwirtschaftet, arbeiten 50 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und hier sind der Großteil der – oft familiengeführten und damit dem Heimatgebiet besonders verbundenen – mittelständischen Betriebe

sowie viele „hidden champions“ beheimatet, die ihren Teil zur Innovationskraft und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Deutschlands beitragen. Besonders bedeutsam sind das produzierende Gewerbe und das Handwerk (63 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des produzierenden Gewerbes und des Handwerks arbeiten in ländlichen Räumen) sowie der Tourismus. Auch in den innovations- und wissensbasierten Industrien weisen die ländlichen Räume mit 56 % einen hohen Anteil an allen in Deutschland sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus.

Folgerichtig wird nicht mehr gefragt, ob denn tatsächlich eine flächendeckende Breitbandversorgung auch in den ländlichen Räumen benötigt wird. Die Debatte um 5G an jeder Milchkanne ist exemplarisch. Auch im Bereich der Mobilität finden die Besonderheiten der ländlichen Räume mehr Beachtung.

Die Corona-Pandemie hat aktuell nochmals das Erfordernis funktionierender und leistungsfähiger Gesundheitsstrukturen auch in den ländlichen Räumen vor Augen geführt. Im Ergebnis haben sich diese bewährt. Klar ist aber auch, dass die von verschiedener Seite vor allem aus einem betriebswirtschaftlichen Blickwinkel geführte Debatte um die Krankenhausstandorte in den ländlichen Räumen zu kurz greift. Auch hier müssen Daseinsvorsorge- und Gleichwertigkeitsaspekte mitgedacht werden.

### **Flächendeckende finanzielle Unterstützung von Kommunen statt Entschuldung einiger**

Zu Recht sind dagegen nicht die Überlegungen zu einer Übernahme der sich im Wesentlichen auf die Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland konzentrierenden kommunalen Kassenkredite durch den Bund aufgegriffen worden. Fiskalisch hätte dies den betroffenen Kommunen bei dem anhaltenden historisch niedrigen Zinsniveau kaum Spielraum verschafft, da nicht die Schulden, sondern die daraus resultierenden Zinslasten die Haushalte belasten. Schlimmer wäre aber gewesen, dass der Bund damit gerade die Länder, die offenkundig nicht

ihrer Kraft Verfassungsrecht bestehenden Verpflichtung, für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen Sorge zu tragen, nachgekommen sind, aus der Pflicht entlassen hätte. Die Länder, die frühzeitiger gegensteuert hatten (z. B. Niedersachsen und Hessen) wären bestraft worden und es wäre ein fatales Signal an alle Länder gesendet worden, dass sich Nichtstun und Abwarten sowie das Abschieben von Problemen auf den Bund lohnt.

Mit der stattdessen gefundenen Lösung, die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft im SGB II um 25 Prozentpunkte gemeinsam mit der Grenze zur Bundesauftragsverwaltung nach oben zu setzen, kommt stattdessen reales Geld nicht nur punktuell und auf einzelne Länder konzentriert, sondern flächendeckend und belastungsorientiert auf der kommunale Ebene an. Zusammen mit dem für 2020 zugesagten Ersatz für die infolge der Corona-Pandemie eingebrochenen Gewerbesteuererinnahmen trägt der Bund damit zumindest seinen Teil dazu bei, auch in der jetzigen Krisensituation sicherzustellen, dass die Kommunen ihren gerade jetzt wichtigen Aufgaben nachkommen können. Länderseitig wird dies durch die hälftige Übernahme der Gewerbe-

steuerausfälle mitgetragen und durch diverse eigene Maßnahmen, die sich im Moment allerdings stark auf das aktuelle Jahr 2020 fokussieren, gestützt.

Es liegt auf der Hand, dass sich das staatliche Handeln in der momentanen Situation insbesondere auf die Corona-Krisenbewältigung konzentriert. Gleichwertigkeitsaspekte spielen dabei keine ausdrückliche Rolle, werden aber z. T. – wie etwa das Beispiel der Gesundheitsversorgung zeigt – „nach oben gespült“. Die Stärken unserer Strukturen, die es zu bewahren und zu stärken gilt, werden deutlicher, z. T. werden aber auch Schwächen oder Defizite erkennbarer. Es wird nun entscheidend darauf ankommen, nach der Krise nicht wieder in den Vor-Gleichwertigkeits-Zeitraum zurückzufallen (etwa mit dem Hinweis, dass nicht alles Wünschbare auch finanziert werden kann). Stattdessen müssen die Erkenntnisse aus der Krise – sowohl bezogen auf die Stärken als auch auf die Schwächen – sinnvoll und vor allem anpackend mit den Erkenntnissen und Aufgabenstellungen aus der Gleichwertigkeitskommission verknüpft und daraus abgeleitet neue Prioritäten, künftige Aufgabenschwerpunkte u. ä. gesetzt, angegangen und auch finanziell unterlegt werden. ■

*„Was verbinden Sie mit Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?“*

*„Durch die Förderung der EU für den ländlichen Raum sind gute Strukturen für die Dorfgemeinschaften entstanden. Es gibt aber auch großen Nachholbedarf. Nur Bruchteile der politischen Versprechungen erreichen die Basis.“*

*Trotz großer Bemühungen der Kommunen ist die medizinische Notfallversorgung unzureichend. Die Meldungen der Schulen zur pädagogischen Unterbesetzung verunsichern die Eltern. Die Ausbildung von Ärztinnen und Ärzten sowie Lehrkräften für den ländlichen Raum muss schnellstens politisch gesteuert werden.*

*Telekommunikation ist ebenfalls eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Der marktorientierte Ausbau hat im ländlichen Raum nicht zu den erhofften und von uns geforderten Ergebnissen geführt. Eine Trendwende ist nicht zu erkennen. Daseinsvorsorge muss öffentlich unterstützt und ggf. mitfinanziert werden. Das gilt auch für den Glasfaserausbau im ländlichen Raum.“*

*Steffi Trittel*

*Bürgermeisterin der Gemeinde Hohe Börde*



Foto: privat

## Altschulden solidarisch tilgen

### Der ländliche Raum darf keine investitionsfreie Zone werden

Stefan Körzell

Mehr als 2 000 Kommunen waren bereits vor der Corona-Krise überschuldet. Eine Ursache dafür sind die finanziellen Lasten eines tiefen und langanhaltenden Strukturwandels, die sie zu tragen haben. Dazu kommen vom Bund übertragene Aufgaben wie der Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung oder der DigitalPakt Schule, die weitgehend ohne eine ausreichende Finanzausstattung blieben. So summierte sich die Verschuldung der kommunalen Ebene auf 115 Mrd. € im Jahr 2019 (KfW 2020: 5). Um finanzielle Engpässe zu überbrücken, arbeiten viele Kommunen inzwischen mit sog. Kassenkrediten, also Krediten, die nicht für Investitionen, sondern für laufende Ausgaben eingesetzt werden. Das Volumen solcher Kredite ist seit Anfang der 2000er Jahre stark gestiegen. Ursprünglich als kurzfristiger Liquiditätspuffer gedacht, haben die Städte und Gemeinden so bis 2019 ein Volumen von 32,5 Mrd. € aufgenommen (ebd.). Kassenkredite bergen jedoch besondere Gefahren, auch wenn die Kreditzinsen derzeit niedrig sind. Sie haben in der Regel eine kurze Laufzeit und müssen sehr häufig refinanziert werden. Das Zinsänderungsrisiko ist hoch: Steigen die Zinsen, wird es schlagartig teurer für Städte und Gemeinden. Hinzu kommen Wertpapierschulden, die zusätzlich von einigen Kommunen zur Liquiditätssicherung aufgenommen wurden. Nun geht es darum, die finanziellen Lasten gemeinsam abzutragen.

Die Kommunen sind die Keimzelle der Demokratie. Hier erfahren die Bürgerinnen und Bürger am nächsten, was der Staat für sie tut. Wenn der ländliche Raum weiterhin vernachlässigt wird, besteht die Gefahr, dass sich die Menschen letztlich von der Demokratie abwenden. Dazu darf es auf keinen Fall kommen. Es ist wichtig, dass die „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ nicht nur in Sonntagsreden stattfinden, sondern dass sie endlich – auf allen Ebenen – auch das tägliche politische Handeln bestimmen.

Darauf kommt es künftig noch stärker an. Denn die Auswirkungen der Pandemie verschärfen jetzt ein Problem, das bei weitem nicht nur Städte im Ruhrgebiet betrifft. Schon vor Corona waren viele Kommunen längst strukturell überschuldet. Hinzu kommt ein bedrohlicher Investitionsstau in deutschen Städten und Gemeinden von schon heute insgesamt 147 Mrd. € (KfW 2020: 11). Für die Menschen, die dort leben, bringt dies einen enormen Verlust an Lebensqualität mit sich, während ansässige Unternehmen zunehmend über schlechtere

Standortbedingungen klagen. Gleichzeitig werden kommunale Abgaben, Steuern, Gebühren und Beiträge erhöht, womit Unternehmen sowie Einwohner\*innen zusätzlich belastet und abgehängte Regionen noch weiter an den Rand gedrängt werden.

Die Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge, sei es die Stadtbibliothek, die kommunale Pflegeeinrichtung, das örtliche Schwimmbad bis hin zum Ausbau des schnellen Internet, werden bei einer schwierigen Finanzlage entweder gekürzt oder kommen vollständig zum Erliegen. Ganz zu schweigen von den Personalengpässen in der öffentlichen Verwaltung, wie z. B. in den Bau- und Gesundheitsämtern. Regionen, die ohnehin schon mit Abwanderung zu kämpfen haben, werden so immer weiter marginalisiert. Auch zugunsten von Investitionen an anderer Stelle zu sparen, ist keine Lösung. Im Gegenteil: Viele kommunale Einrichtungen, Verwaltungen und Unternehmen brauchen dringend mehr qualifiziertes Personal. Dafür sind auch attraktivere Arbeitsbedingungen und bessere Löhne wichtig. Generell gilt: Wenn den Kommunen Geld und Personal fehlen, bleiben wichtige Zukunftsinvestitionen meist auf der Strecke. Dabei sind sie dringend notwendig, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen und dem Ziel einer klimaneutralen, zukunftsfähigen Wirtschaft näher zu kommen.

Die während der Pandemie verordneten – und zweifellos richtigen – Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen zum Schutz der Bevölkerung, sowie die gestiegene Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit

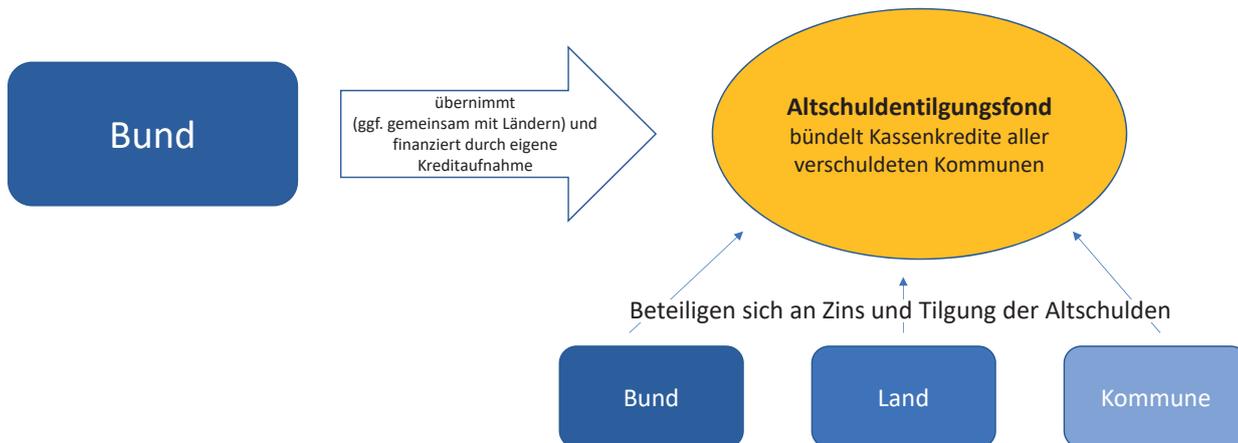


**Stefan Körzell**

DGB-Vorstandsmitglied, Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

Abbildung: DGB-Vorschlag Solidarischer Altschuldentilgungsfonds



Quelle: eigene Darstellung

haben zusätzliche Probleme mit sich gebracht. Die Bundesregierung hat mit ihrem Konjunkturpaket deshalb mehrere Vorschläge zur finanziellen Entlastung der Kommunen vorgelegt. Viele dieser Maßnahmen sind sinnvoll. Doch die Frage der Altschulden, und damit die langfristige Sicherung der Handlungsfähigkeit von Städten und Gemeinden, bleibt ungelöst. Ein solidarisches Instrument, das die Kommunen in die Lage versetzt, vor Ort in gute Lebens- und attraktive Standortbedingungen zu investieren, wird jedoch dringend gebraucht. Ein Altschuldentilgungsfonds, wie wir ihn vorschlagen, könnte hier Abhilfe schaffen.

### Solidarischer Altschuldentilgungsfonds: Für lebenswerte Kommunen und einen Neustart für Investitionen

Mit einem solchen Instrument könnten alle Kassenkredite der überschuldeten Kommunen in einem Fonds zusammengefasst werden, den der Bund, durchaus auch gemeinsam mit den Ländern, übernimmt. Der Bund kann zu deutlich günstigeren Konditionen am Finanzmarkt tätig werden und so die Finanzierung dieses Fonds durch eine eigene Kreditaufnahme sichern, als es den betroffenen Kommunen möglich wäre. Bundesfinanzminister Olaf Scholz hatte vorgeschlagen, dass Bund und Länder gemeinsam für die Altschulden von rund 2 000 hoch verschuldeten Kommunen aufkommen sollten. Dieser Vorschlag konnte sich bislang jedoch nicht durchsetzen. Alternativ schlägt der DGB vor, dass sich alle staatlichen Ebenen, also Bund, Länder und Kommunen an der Tilgung beteiligen. Wobei sich die jeweilige Finanzkraft auch in einem sinnvollen Teilungsverhältnis widerspiegeln müsste. Auch diese Option wäre für die Kommunen tragbar, wie Studien zeigen. Unter der Annahme, die Kom-

munen würden jährlich ca. 20 € pro Einwohner\*in plus Zinsen zahlen, wäre die Mehrzahl der Kommunen nach 30 Jahren schuldenfrei, haben Finanzwissenschaftler\*innen ausgerechnet. Die Entschuldung ist dabei kein Selbstzweck. Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen kommen allen Bürgerinnen und Bürgern, Beschäftigten, Unternehmen sowie dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse zugute.

Klar ist allerdings auch: Ein Altschuldentilgungsfonds allein kann die Probleme bei der Versorgung mit öffentlichen Leistungen langfristig nicht lösen. Bröckelt ihre Einnahmehasis weiter, verpufft der finanzielle Spielraum der Gemeinden bereits nach wenigen Jahren. Ihre Einnahmehasis muss deshalb strukturell und dauerhaft so gestärkt werden, dass sie die ihnen übertragenen Aufgaben auch finanzieren können – ohne neue Schulden aufnehmen zu müssen. Nicht nur um soziale Aufgaben zu meistern ist eine erhöhte, dynamisch angepasste Beteiligung des Bundes und der Länder angebracht. Freilich ist dabei auch die jeweilige Situation der Kommune zu berücksichtigen. Die Erhöhung des Bundesanteils bei den im Rahmen des Fürsorgerechts gewährten Kosten für Unterkunft und Heizung ist hier ein erster wichtiger Schritt. Grundsätzlich müssen jedoch Besserverdienende und Vermögende durch eine Reform von Vermögens- und Erbschaftssteuer viel stärker zum Gemeinwesen beitragen. Dies ist gerade jetzt vor dem Hintergrund der Corona-Krise geboten. ■

#### Literatur

KfW [Kreditanstalt für Wiederaufbau] (2020):  
KfW-Kommunalpanel 2020. KfW Research. Frankfurt am Main.

## Fördermittel verstärken Disparitäten statt sie zu beseitigen

Fördermittel sind zu einem wichtigen Finanzierungsinstrument der Kommunen geworden. Um sie zu erhalten, müssen Gemeinden jedoch fast immer einen finanziellen Eigenanteil aufbringen. Hierin liegt laut einer Studie des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung und der Wüstenrot Stiftung (Sixtus et al. 2020) das größte Hindernis für finanzschwache Kommunen. Gerade ihnen, die die Mittel am dringendsten bräuchten, bleibt so der Zugang verwehrt. Regionale Unterschiede werden auf diese Weise eher verstärkt als abgemildert.

Marode Straßen, sanierungsbedürftige Schulen, veraltete technische Ausstattung – für das Jahr 2019 beziffert das KfW-Kommunalpanel in seiner Hochrechnung den Investitionsrückstand der Kommunen in Deutschland auf 147 Mrd. € (KfW 2020: 1). Bund, Länder und auch die EU versuchen, den Gemeinden mit Förderprogrammen unter die Arme zu greifen, und müssen feststellen, dass ihre Gelder oft eher zögerlich von den intendierten Empfängern in Anspruch genommen werden. Die Autor\*innen der Studie sind der Frage nachgegangen, wie dieser Widerspruch zu erklären ist. Sie werfen einen kritischen Blick auf die aktuelle Förderpraxis und geben Empfehlungen, wie an welchen Punkten eine Neugestaltung des Fördersystems vorzunehmen wäre und

welche alternativen Finanzierungs- und Vergabeinstrumente Kommunen einen Ausweg aus dem Förderkorsett bieten könnten.

### Fördermittel verfehlen den Bedarf

Der Anteil, den Fördermittel zur Finanzierung kommunaler Investitionen beitragen, ist von 2016 bis 2019 von 19 % auf 29 % gestiegen (s. Abb. 1 und 2). Ob sie jedoch immer sinnvoll ausgegeben werden, ist fraglich.

### Kritik: Förderprogramme fördern überwiegend Neubau

In diese Richtung äußerten sich 99 % der Kommunalvertreter\*innen, die 2018 im Rahmen einer Untersuchung zu Förderprogrammen für kommunale Investitionen in Sachsen befragt wurden (Sydow

2018: 21f.; s. Abb. 3). Kommunen erhoffen sich jedoch viel eher Unterstützung beim Erhalt der vorhandenen Infrastruktur.

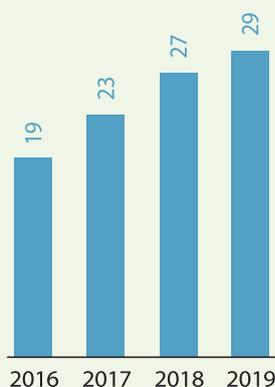
### Kritik: Zweckbindung der Fördermittel unterminiert die kommunale Selbstverwaltung

Förderprogramme eröffnen ihren Geldgebern (im Wesentlichen Europäische Union (EU), Bund und Länder) die Möglichkeit, aus ihrer Sicht wünschenswerte Entwicklungen anzustoßen, wie z. B. den Einbau und Einsatz energieeffizienter Technik und Bauweisen. Da sie dabei jedoch nicht selten sehr genaue Vorgaben für die Umsetzung machen, schränken sie gleichzeitig den Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum der Kommunen ein. Auch kann dies dazu führen, dass am tatsächlichen Bedarf einer Gemeinde vorbeigefördert bzw. -geplant wird. Im schlimmsten Fall, so die Autor\*innen der Studie, könne das Fördersystem Kommunen doppelt von ihren eigenen Prioritäten ablenken, beispielsweise wenn sie Maßnahmen umsetzen, die nicht ihre dringendsten seien, aber gefördert würden, und sie dafür auch noch Mittel von anderen wichtigen Maßnahmen abzögen, um den Eigenanteil zu finanzieren (Sixtus et al. 2020: 13).

### Empfehlung: Investitionspauschalen als mögliche Alternative

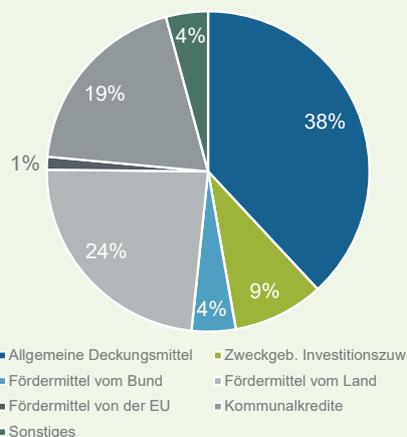
Auch Investitionspauschalen – die von den meisten Flächenländern bereits eingesetzt werden – besitzen eine Zweckbindung,

Abbildung 1: Anteil von Fördermitteln an allen Finanzierungsinstrumenten für kommunale Investitionen, in Prozent, 2016 bis 2019



Quelle: eigene Darstellung nach Sixtus et al. 2020, S. 9 und KfW 2020, S. 17

Abbildung 2: Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019, S. 17

lassen den Gemeinden aber mehr Freiräume, wofür genau sie die Mittel innerhalb des vorgegebenen Bereichs einsetzen. Sie greifen somit weniger in die Planungshoheit der Kommunen ein und ermöglichen ihnen eine stärkere Ausrichtung am tatsächlichen Bedarf. Darüber hinaus können Investitionspauschalen auch für die Instandhaltung bestehender Infrastruktur verwendet und i. d. R. auch als Eigenmittel bei der Beantragung von Förderprogrammen eingesetzt werden.

### Fördermittel kosten Geld

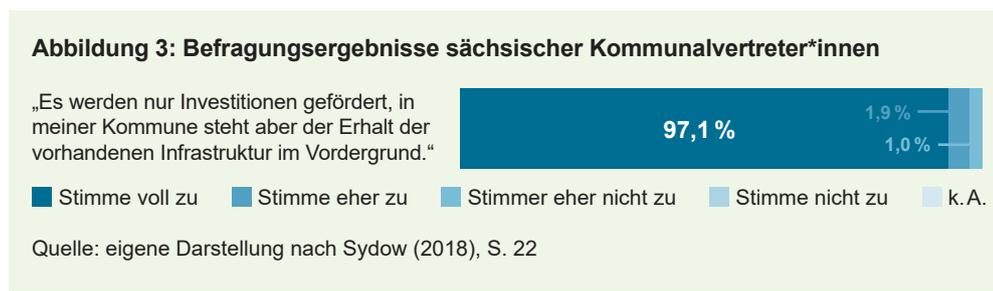
Um an Geld zu kommen, müssen Kommunen zunächst einmal Geld investieren. Wohlhabende Gemeinde können (sich) das leisten, finanzschwache Kommunen geraten hingegen ins Hintertreffen.

### Kritik: Der Aufwand ist zu hoch

Jedes Jahr werden neue Förderprogramme aufgelegt. Diese sind oft sehr spezialisiert oder sie überschneiden sich in ihren Fördergegenständen. Die Recherche, um ein inhaltlich passendes Programm zu finden, ist deshalb sehr zeitaufwendig, zumal in der Regel mehrere Informationsquellen und Ansprechpartner\*innen konsultiert werden müssen (Sydow 2018: 17–19). Gerade kleine und finanzschwache Kommunen, die vielleicht ohnehin schon Personal einsparen mussten, haben keine Mitarbeiter\*innen, die sie ausschließlich für diese Aufgabe einsetzen können, während reiche Kommunen sich solch spezialisierte Fachkräfte leisten können.

### Empfehlung: Abspecken und Synergien bilden

Um den zeitlichen und bürokratischen Aufwand für Kommunen zu verringern, sollte die Zahl der Förderprogramme deutlich redu-



ziert werden. Dies erfordert eine bessere Abstimmung der Geldgeber untereinander. Förder Richtlinien sollten einfacher und einheitlicher gestaltet werden und Schnittstellen zu anderen Programmen aufweisen, so dass Förderprogramme ggf. miteinander kombiniert werden können.

### Empfehlung: Kooperationen mit Nachbarkommunen eingehen

Nicht jeder muss alles selber machen. In Kooperation mit den Nachbarn lässt sich möglicherweise sogar eine Personalstelle speziell für die Akquise von Fördermitteln finanzieren. Aber auch ohne eine solche Maßnahme können erfahrenere Kommunen andere bei der Antragstellung unterstützen.

### Empfehlung: Kommunen besser beraten

Neben der Information über geeignete Förderprogramme und Unterstützung bei der Antragstellung können Fördermittelgeber und andere Ansprechpartner\*innen Kommunen auch ganz gezielt dahingehend beraten, welche Möglichkeiten ihnen zur Erbringung von Eigenanteilen zur Verfügung stehen.

### Kritik: Bis Geld fließt, tragen Kommunen das Risiko

Um einen Antrag stellen zu können, sind zahlreiche Vorleistungen notwendig, die Kommunen zunächst einmal aus eigener Tasche finanzieren müssen, wie z. B. das Erstellen von Plänen und Gutachten. Gleichzeitig tragen Kommunen das Risiko, Fördergelder bei Verletzung von Vorgaben wieder zurückzahlen zu müssen. Dies kann aus Gründen geschehen, auf die sie z. T. wenig bis gar keinen Einfluss nehmen können wie beispielsweise den Fachkräftemangel im Bausektor.

### Kritik: Zu leistende Eigenanteile benachteiligen die, die am meisten von Förderprogrammen profitieren sollten

Kommunen müssen im Förderantrag darlegen können, dass sie Bedarf für die geförderte Maßnahme haben – als doppelte Sicherheit dient dabei der Eigenanteil, den die beantragende Gemeinde beisteuern muss. Er liegt mindestens bei 10 % der Gesamtsumme, oft jedoch darüber und wird von vielen Kommunen als problematisch empfunden (s. Abb. 4). Der Eigenanteil soll Mitnahmeeffekte verhindern.



Muss eine Kommune selbst auch Geld investieren, um an Fördermittel zu gelangen, wird sie ihre Investitionen sorgfältiger abwägen und ihre Vorhaben kostenbewusst umsetzen und angemessen dimensionieren, so die Überlegung. Jedoch kann selbst ein zehnpromzentiger Eigenanteil finanzschwache Kommunen überfordern. Aus diesem Grund haben die Geldgeber mancher Förderprogramme Sonderregelungen für solche Kommunen vorgesehen. So dürfen beispielsweise beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds, den der Bund 2015 speziell für finanzschwache Kommunen aufgelegt hatte, die Länder den Eigenanteil dieser Kommunen übernehmen. Ob sie dies tun, liegt in ihrem Ermessen und wurde nur von Thüringen umgesetzt (Sixtus et al. 2020: 14).

**Empfehlung: Statt Geld erbringen Kommunen ihren Eigenanteil in Form von Personal- und Sachleistungen**

Einige Förderrichtlinien eröffnen diese Möglichkeit bereits, z. B. die Programme des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI). Auch hier liegt es im Ermessen der Bundesländer, diese Möglichkeit an ihre Kommunen weiterzugeben. Die Abrechnung solcher Leistungen ist jedoch wiederum mit hohem Aufwand verbunden. Die Autor\*innen der Studie verweisen hier auf die Möglichkeit der pauschalierten Abrechnung, bei der die voraussichtlichen Aufwendungen einmalig begründet und dann zu marktüblichen Preisen abgerechnet werden können.

**Empfehlung: Vorleistungen, die Kommunen bereits erbracht haben, als „Eigenanteil“ anerkennen**

Noch einfacher wäre es nach Ansicht der Autor\*innen, die mit der Antragstellung selbst verbundenen Kosten als Eigenanteil der Kommune anzuerkennen. Indem Kommunen den Aufwand der Antragstellung auf sich nähmen, zeigten sie bereits, dass sie Förderbedarf hätten. Auf jeden Fall sollten Fördermittelgeber nicht-finanzielle Möglichkeiten zur Erbringung des Eigenanteils bei der Konzeption ihrer Programme stets mit einplanen, um finanzschwachen Kommunen zusätzliche Optionen anzubieten (Sixtus et al. 2020: 18, 26).

**Empfehlung: Nicht hinter das Maximum der Möglichkeiten zurückfallen**

Grundsätzlich sollten die Bundesländer alle Spielräume, die sie bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen des Bundes oder der EU haben, zugunsten ihrer Kommunen nutzen.

**Empfehlung: Mitstreiter\*innen finden**

Kommunen könnten darüber hinaus um finanzielle Unterstützung beispielsweise durch gemeinnützige Organisationen, Bürgerinitiativen oder Unternehmen werben. Dies ist in vielen Förderprogrammen jedoch nicht vorgesehen. Eine andere Möglichkeit – sofern die Förderrichtlinien es erlauben – ist die Vergabe von Fördermitteln durch ein Netzwerk lokaler Akteur\*innen. Als klassisches Beispiel sind hier die LEADER-Aktionsgruppen zu nennen. Das Land Baden-Württemberg wiederum überlässt die Vergabe von rund einem Drittel der ihm zugewiesenen Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) lokalen Akteur\*innen. Diese finden sich in Form von Arbeitskreisen in den Städten und Kreisen des Landes

zusammen. Zu den Mitgliedern dieser Arbeitskreise können neben Kommunalvertreter\*innen Vertreter\*innen der Agentur für Arbeit und der Jobcenter, von Arbeitgebern, Gewerkschaften, Handwerkskammern oder der Jugendhilfe und Wohlfahrtspflege gehören. Sie bewerten Projektanträge hinsichtlich ihrer Förderfähigkeit, haben aber zugleich die Aufgabe, die Kofinanzierung der Projekte sicherzustellen, teilweise, indem sie sie selbst übernehmen oder weitere Mitstreiter\*innen finden.

**Empfehlung: Länder unterstützen Kommunen**

Manche Bundesländer, wie z. B. Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, haben bereits Finanzierungsinstrumente entwickelt, mit denen sie finanzschwache Kommunen auch bei der Erbringung des Eigenanteils unterstützen. Allerdings nur anteilig. Besser wäre es hingegen, wenn derartige Kofinanzierungshilfen bei Investitionen, die für eine Kommune besonders wichtig sind, ausnahmsweise den gesamten Eigenanteil übernehmen.

Der finanzielle Eigenanteil ist laut Studie eines der wesentlichen Hindernisse für finanzschwache Kommunen, an Fördermittel zu kommen. Die Autor\*innen plädieren darüber hinaus auch dafür, Kommunen wieder mehr Freiräume und Autonomie bei ihren Entscheidungen zu gewähren. Dies erfordert ein grundsätzliches Umlenken von einem immer mehr ausufernden Fördersystem hin zu Lösungen wie Investitions-pauschalen oder Regionalbudgets, die die Finanzausstattung der Kommunen an sich verbessern und ihnen ermöglichen, ihre Investitionen bedarfsgerechter zu planen. ■ Karin Zander

## Die Agrarsoziale Gesellschaft e.V. gratuliert ...

### ... Jochen Dettmer zum 60. Geburtstag

Der Vorstandssprecher von Neuland e.V. ist seit 1985 Mitglied in der ASG und hat vor seiner Wahl in den Vorstand 2016 fünf Jahre im Kuratorium mitgewirkt. Bis Ende 2019 war er Präsident beim Bauernbund Sachsen-Anhalt e.V., wo er sich für die bäuerlichen Familienbetriebe in den ostdeutschen Bundesländern einsetzte. Sein großes Interesse gilt agrarsozialen Fragestellungen.

### ... Nikola Steinbock als neuem Mitglied im Vorstand der Landwirtschaftlichen Rentenbank

Sie verantwortet seit dem 1. August 2020 die Bereiche Fördergeschäft und Treasury der Rentenbank als Bereichsvorstand und wird ab dem 1. Februar 2022 ordentliches Mitglied des Vorstandes.

### ... Ralph Spiegler als neuem Präsidenten des DStGB

Seit Anfang Juli 2020 hat der stellvertretende Vorsitzende des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz sowie Bürgermeister der Verbandsgemeinde Nieder-Olm das Amt des Präsidenten des Deutschen Städte- und Gemeindebundes inne. Er ist seit Jahren in den Gremien des DStGB engagiert, seit 2014 Vizepräsident des Verbandes und mit einem Beitrag an diesem Heft beteiligt.

Die ASG wünscht dem Jubilar alles Gute für sein neues Lebensjahr, Nikola Steinbock und Ralph Spiegler ein gutes Gelingen bei ihren neuen Aufgaben und freut sich auf eine (weiterhin) produktive Zusammenarbeit mit allen Dreien.

## Lesetipps

### Deutschlandatlas

#### Karten zu gleichwertigen Lebensverhältnissen

*Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.). Berlin 2020, 124 S., Kostenloser Download unter [www.heimat.bund.de](http://www.heimat.bund.de)*

Der Deutschlandatlas versucht Fragen wie „Wie geht es eigentlich den Menschen in Deutschland?“, „Wie leben und arbeiten wir?“, „Wie wohnen wir und wo zieht es uns hin?“ und viele weitere zu beantworten. Hierfür werden die Themenschwerpunkte „Wo wir leben, wer wir sind, wie wir wohnen, wie wir arbeiten, wie wir uns vernetzen, wie wir uns bewegen, unsere Gesundheitsversorgung, wie wir lernen und

unsere Sicherheit“ behandelt. Auf insgesamt 56 Karten werden die wichtigsten Fakten über das Leben in Deutschland dargestellt und erlauben den Leser\*innen detaillierte Vergleiche zwischen den Regionen. In den Karten werden räumliche Strukturen und regionale Ungleichgewichte in wichtigen Lebensbereichen der Menschen, von Infrastruktur und Demografie bis hin zu Gesundheitsversorgung und Sicherheit, illustriert. Mit dem Deutschlandatlas wurde eine amtliche Datenbasis, welche zweimal im Jahr aktualisiert wird, für die Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse geschaffen. ■ Ia



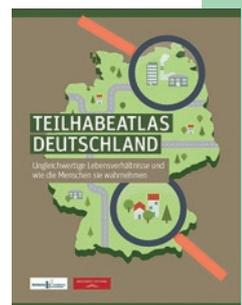
### Teilhabeatlas Deutschland

#### Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen

*Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Wüstenrot Stiftung (Hrsg.). 2019, 89 S., kostenloser Download und Bestellung unter [www.wuestenrot-stiftung.de/teilhabe-atlas-deutschland](http://www.wuestenrot-stiftung.de/teilhabe-atlas-deutschland)*

Im ersten Schritt der Studie wurde mit verschiedenen Indikatoren und Indizes ein „Teilhabeatlas“ erstellt. Er bildet auf der Grundlage von leicht verfügbaren Daten und Informationen die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politi-

schen Teilhabechancen in den Landkreisen und kreisfreien Städten ab. In einem weiteren Schritt wurden 15 exemplarisch ausgewählte Regionen besucht und mit den Menschen vor Ort gesprochen. Aus dem Vergleich der Ergebnisse werden Handlungsoptionen für Politik und Gesellschaft abgeleitet. Die Studie liefert ein detailliertes Bild vom vielfältigen Leben in Deutschland, wie sich die Regionen unterscheiden, wie die Menschen ihre Situation wahrnehmen und wo sie sich abgehängt fühlen. ■ Ia



## Jugendarbeit in ländlichen Regionen

### Regionalentwicklung als Chance für ein neues Profil

Joachim Faulde, Florian Grünhäuser, Sarah Schulte-Döinghaus (Hrsg.). Beltz Juventa, Weinheim 2020, 256 S., ISBN 978-3-7799-6024-9, 29,95 € (Print), ISBN 978-3-7799-5300-5, 27,99 € (eBook).

Wie kann die Jugendarbeit im ländlichen Raum trotz des gesellschaftlichen Wandels Bestand haben? In diesem Sammelband wird besonderer Wert darauf gelegt darzustellen, inwiefern Jugendarbeit und Regionalentwicklung miteinander verknüpft sind – deutlich entsteht der Eindruck, dass sie sogar aufeinander angewiesen sind. Somit entstünden laut Herausgeber\*innen neue Chancen für eine nachhaltige Entwicklung von

ländlichen Räumen, wenn das Potenzial der Regionalentwicklung für die Jugendarbeit erkannt und genutzt werde. Die demokratische Partizipation von Jugendlichen sei hierbei von großer Bedeutung: Als direkte Betroffene könnten sie Schwachstellen ihrer Heimatregion erkennen und im Rahmen der Regionalentwicklung Ideen zu Projekten und Verbesserungen äußern. Jugendarbeit solle demnach nicht als Bürde, sondern vielmehr als nötiger und wertvoller Schlüssel zur ländlichen Entwicklung verstanden werden. 42 Autor\*innen liefern Theoriebeiträge aus verschiedenen Disziplinen und berichten von praktischen Ansätzen und gelungenen Projekten. ■ as



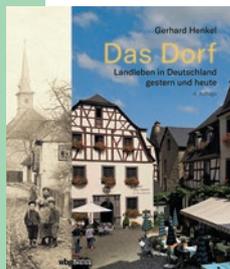
## Das Dorf

### Landleben in Deutschland – gestern und heute

Gerhard Henkel. 4., korrigierte und erweiterte Auflage, wbg THEISS, Darmstadt 2020, 365 S., ISBN 978-3-8062-3984-3 (Print), 50,00 € oder als eBook 39,99 €.

Der reich bebilderte Band führt die Vielfalt der Dörfer bereits optisch vor Augen. Prägnant und lebendig beschreibt der Autor dazu in kurzen, kompakten Kapiteln eine umfassende Vielfalt von Aspekten dörflichen Lebens, von der geschichtlichen Entwicklung der Dörfer, der dörflichen Wirtschaft und Kultur, dem Sozialgefüge bis hin zu baukulturellen und kulturlandschaftlichen Themen und widmet nicht zuletzt mehrere

Kapitel der Politik für den ländlichen Raum sowie Fragen der dörflichen Selbstbestimmung. Beispiele aus hunderten von Dörfern vertiefen das Bild. In seiner vierten Auflage wurde das Buch inhaltlich erweitert und aktualisiert, z. B. zu Themen wie Agrarpolitik, Gebietsreformen, der Auflösung von Pfarreien, wachsenden Demokratieverlusten und zur Beliebtheit dörflicher Lebensstile sowie um zahlreiche weitere Beispiele. Ein Lesebuch im besten Sinne des Wortes, das Landidylle und Krisenstimmung gekonnt umschifft und sich mit den Realitäten des Landlebens auseinandersetzt. ■ za



## Besser Bauen in der Mitte

### Ein Handbuch zur Innenentwicklung

Bundesstiftung Baukultur, Reiner Nagel (Hrsg.): Potsdam 2018, 116 S., ISBN 978-3-9820133-3-6. Kostenfrei bestellbar und abrufbar unter [www.bundesstiftung-baukultur.de](http://www.bundesstiftung-baukultur.de)

In vielen deutschen Klein- und Mittelstädten verschwindet zunehmend das Leben aus dem Stadtkern, während neue Bau- und Gewerbegebiete das Stadtgebiet am Rand vergrößern. Dieses Handbuch der Bundesstiftung Baukultur richtet sich an Städte und Gemeinden und stellt Strategien vor, um dem drohenden Leerstand im Stadtzentrum durch geschickte Raumnutzung

entgegenzuwirken. In sechs Schritten werden verschiedene Instrumente der Innenentwicklung wie z. B. Lückenschluss oder Nachnutzung dargestellt, auch vor dem Hintergrund der Notwendigkeit einer nachhaltigen und klimafreundlichen Nutzung mit möglichst wenig Bodenversiegelung. Bereits erfolgreich abgeschlossene Beispiele aus der Praxis sollen Verwaltungen dazu ermutigen, sich intensiv mit städteplanerischen Raumnutzungskonzepten und Verbesserungsvorschlägen auseinanderzusetzen, um den Weg zu einer flächenschonenden Gemeinde zu beschreiten. ■ as



## Die Zukunft der Regionen in Deutschland: Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit

Michael Hüther, Jens Südekum, Michael Voigtländer (Hrsg.). *IW-Studien – Schriften zur Wirtschaftspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft*, ISBN 978-3-602-45621-5, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln 2019.

Die IW-Studie beschäftigt sich mit Grundsatzfragen wie „Was sind realistische Ziele für die Regionalpolitik?“, „Welche Regionen sollten besonders unterstützt werden – und mit welchen Instrumenten?“. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Regionalpolitik ihre selbst gesteckten Ziele bislang nicht erreicht hat, weder auf deutscher noch auf europäischer Ebene. Diskutiert werden verschiedene Handlungsansätze. Hierbei bildet die Finanzpolitik aufgrund ihres Einflusses auf die regionale Entwicklung ein zentrales Thema. Neben finanziellen Hilfen bieten z. B. auch Initiativen zur Vermeidung von Wohnungsleerstand sowie der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs und des Breitbandinternets Potenziale für Regionen. Ebenfalls betont die Studie die Bedeutung des lokalen bürgerschaftlichen Engagements als Stellschraube für regionale Entwicklung.

Abrufbar unter: [www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de) → Studien → IW-Studien

## Gleichwertigkeit jenseits von Angleichung – Rahmenbedingungen infrastruktureller Daseinsvorsorge in peripheren ländlichen Räumen

Marit Schröder. *Dissertation, Universität Vechta 2017*.

Marit Schröder geht in ihrer Dissertation der Frage nach, was Bürger\*innen peripherer ländlicher Regionen unter infrastruktureller Daseinsvorsorge verstehen und wie sich ihre Ansichten vom gesellschaftlich präsenten (theoretischen) Verständnis unterscheiden. Ein Aspekt war dabei, wie die Bürger\*innen die Responsibilisierung in der infrastrukturellen Daseinsvorsorge wahrnehmen. Herausgearbeitet wird in der Arbeit, welchen Beitrag die Bürger\*innen zur Gleichwertigkeit leisten können und bereit sind zu erbringen, dies verknüpft mit der Fragestellung, wie die Öffentliche Hand dabei unterstützend wirken kann. Im Rahmen der Studie wurden problemzentrierte Interviews mit Bürger\*innen der Samtgemeinde Kirchdorf, Niedersachsen, geführt und qualitativ ausgewertet. Dies geschah mit der Zielsetzung, Anforderungen an die Rahmenbedingungen infrastruktureller Daseinsvorsorge zu formulieren, sodass diese ein Zustandekommen neuer Verantwortungsstrukturen begünstigen.

Abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.23660/voado-149>

## Gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Daseinsvorsorge und räumlichen Verwirklichungschancen

Anne Volkmann. *Dissertation, Technische Universität Dortmund 2018*.

Anne Volkmann analysiert die normativen Grundlagen des raumordnungspolitischen Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse und diskutiert, inwiefern individuelle Verwirklichungschancen die Basis für eine Neuausrichtung dieses Postulats bieten können. Sie geht von dem etablierten Verständnis gleichwertiger Lebensverhältnisse, welches anhand von Dokumenten und Politiken herausgearbeitet wird, aus und stellt die gerechtigkeits-theoretisch basierte Weiterentwicklung bzw. Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Mittelpunkt der Arbeit. Ihr Ziel ist es, einen Beitrag zu einer Theorie räumlicher Gerechtigkeit zu leisten und deren Nutzen für die (Raumordnungs-)Politik und insbesondere das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse aufzuzeigen.

Abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.17877/DE290R-20314>



„garden sniffers“ – im Garten für das Leben lernen, gARTenakademie Sachsen-Anhalt e.V.

Bildungsarbeit für einen verantwortlichen Umgang mit Ressourcen, Allmende Holzhausen e.V.

Mehrgenerationen-Wohnprojekt auf ehemaliger Hofstelle, HOFLEBEN – Verein für soziales Miteinander im ländlichen Raum e.V.

## Tassilo Tröscher-Stiftung Für die Menschen im ländlichen Raum

**ASG** | Agrarsoziale  
Gesellschaft e.V.

# Aufruf zum Wettbewerb 2021

## Was wird ausgezeichnet ?

Innovative Ideen und Projekte für den ländlichen Raum in den folgenden Bereichen:

- Leben im ländlichen Raum
- Dorfentwicklung
- Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu den Bereichen ländlicher Raum und Landwirtschaft
- Gestaltung landwirtschaftlicher Betriebsmodelle
- Einkommensoptimierung sowie Erwerbs- und Einkommenskombinationen in Landwirtschaft und ländlichen Räumen
- Verbesserung der umweltverträglichen Landbewirtschaftung und artgerechten Tierhaltung
- Agrarsoziale Sicherung

Wettbewerbsbeiträge können beispielsweise sein:

- ein innovatives praktisches Beispiel
- eine bemerkenswerte wissenschaftliche Arbeit
- eine publizistisch hervorragende Darstellung
- eine administrativ außergewöhnliche Entscheidung oder Maßnahme

Gesucht werden Initiativen, die bereits umgesetzt wurden oder sich in der Umsetzung befinden.

**Ein besonderer Fokus liegt auf Wettbewerbsbeiträgen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen**

## Teilnahme

Die Bewerbungsunterlagen können ab Dezember unter [www.asg-goe.de](http://www.asg-goe.de) heruntergeladen werden.



Der **Stiftungspreis** in Höhe von **6 000 €** kann auf mehrere Projekte verteilt werden. Über die Preisvergabe entscheidet eine unabhängige Jury.

Bewerbungsschluss 31. März 2021

*Die Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (ASG) ist ein gemeinnütziger Verein, der sich für die Verbesserung der Lebensverhältnisse in der Landwirtschaft und in den ländlichen Räumen einsetzt.*

*In ihrer Arbeit verknüpft die ASG wissenschaftliche Forschung, Gutachtertätigkeit, Bildung, Politik und Öffentlichkeitsarbeit.*

*Zu den bearbeiteten Themenfeldern gehören Agrar-, Sozial- und Umweltpolitik, Dorf- und Regionalentwicklung, Nachhaltigkeit und Ökologie, Strukturwandel in Landwirtschaft und ländlichen Räumen sowie Mensch, Gesellschaft und Umwelt.*

## IMPRESSUM

ISSN 0179-7603

### Herausgeber

Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (ASG)  
Postfach 1144  
37001 Göttingen  
Tel. (0551) 4 97 09-0  
Fax (0551) 4 97 09-16  
info@asg-goe.de  
www.asg-goe.de

### Geschäftsführung

Dipl.-Ing. agr. Michael Busch  
Dipl.-Ing. agr. Ines Fahning

### Redaktion

Dipl.-Ing. agr. Ines Fahning  
Karin Zander M.A.  
Dagmar Babel M. Sc.

Namentlich oder mit Initialen gekennzeichnete Beiträge geben die Meinung der Autor\*innen wieder. Sie ist nicht in jedem Fall identisch mit der Meinung des Herausgebers oder der Redaktion.

### Layout

Mirko Wende, [www.mirkomedia.de](http://www.mirkomedia.de)

### Druck

MKL Druck GmbH & Co. KG, Ostbevern/Westfalen

### Nachdruck und sonstige Verbreitung

Mit Hinweis auf die Erstveröffentlichung und mit Bitte um ein Belegexemplar.

### Ländlicher Raum

erscheint viermal im Jahr (jeweils zum Ende eines Quartals).  
Bei der dritten Ausgabe handelt es sich um ein themenorientiertes Schwerpunktheft mit doppeltem Umfang.

Die Zeitschrift ist auch online auf der ASG-Website als pdf verfügbar.  
Abonent\*innen können zusätzlich oder alternativ zur Print-Ausgabe auch die Online-Ausgabe per E-Mail erhalten.

### Preise

Der Preis für ein Jahresabonnement „Ländlicher Raum“ beträgt 36,- € plus Porto. Für Mitglieder der ASG ist das Abonnement im Mitgliedsbeitrag (90,- €, Studierende 36,- €) enthalten.

### Konto

Für Spenden und sonstige Förderbeiträge an die ASG:  
Sparkasse Göttingen  
IBAN: DE 57 2605 0001 0001 087 006  
BIC: NOLADE21GOE

Gedruckt auf FSC-zertifiziertem Recyclingpapier.

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Ernährung  
und Landwirtschaft



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



## Termine vormerken:

### ● 4. und 5. November 2020

**Herbsttagung der Agrarsozialen Gesellschaft in Göttingen**  
**„Klimakrise! Landwirtschaft als Täter – Opfer – Retter?“**

### ● 20. und 21. Januar 2021

**Zukunftsforum Ländliche Entwicklung des BMEL zum Thema**  
**„Alles digital oder doch wieder ‚normal‘? Neue Formen**  
**von Arbeit und Teilhabe als Chance für die Ländlichen Räume“**

Hybridveranstaltung

### **Begleitveranstaltungen mit ASG-Beteiligung:**

#### ● **„Plötzlich geht noch mehr: Herausforderungen kreativ und gemeinsam annehmen!“**

Veranstalter: Andreas Hermes Akademie (AHA), Agrarsoziale Gesellschaft (ASG), Bundesverband der gemeinnützigen Landesgesellschaften (BLG), Deutscher Bauernverband (DBV), Deutscher Landkreistag (DLT), Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB), Verband der Landwirtschaftskammern (VLK), Thünen-Institut (TI), Landwirtschaftliche Rentenbank, Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)

#### ● **„In welchen ländlichen Räumen wollen wir leben? Die Wirkung positiver Bilder“**

Veranstalter: Agrarsoziale Gesellschaft (ASG), Bundesarbeitsgemeinschaft der LEADER-Aktionsgruppen (BAG LAG), Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS)

### ● 4. und 5. Mai 2021

**Frühjahrstagung der Agrarsozialen Gesellschaft in Lübeck**  
**„Digitalisierung in Landwirtschaft und ländlichen Räumen“**