



Informationen

zur politischen Bildung / izpb

343 2/2020

Ländliche Räume



Inhalt

8



4



27

- 4 Was sind eigentlich ländliche Räume?**
- 4 Vom ländlichen Raum zu den ländlichen Räumen
- 5 Wo sind ländliche Räume?
- 6 Vielfalt sichtbar machen: ein Typisierungsansatz

- 8 Dörfer und Kleinstädte im Wandel**
- 9 Dörfer gestern und heute
- 11 Kleinstädte als Zentren ländlicher Räume

- 16 Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen**
- 16 Daseinsvorsorge als Sozialstaatsversprechen
- 17 Wohnortnahe Daseinsvorsorge aus Sicht der Bevölkerung
- 24 Fazit

- 26 Wirtschaftliche Vielfalt ländlicher Räume**
- 26 Sektor- und Siedlungsstrukturen im historischen Wandel
- 30 Die Wirtschaftsstruktur ländlicher Räume heute
- 35 Aktuelle und zukünftige Entwicklungen

- 38 Landnutzungswandel**
- 39 Einflussfaktoren für den Wandel der Landnutzung
- 43 Ausmaß des Landnutzungswandels
- 45 Auswirkungen des Landnutzungswandels

- 46 Ländliche Entwicklung: die zweite Säule der EU-Agrarpolitik**
- 47 EU-rechtlicher Rahmen
- 48 Umsetzung in Deutschland
- 49 Fazit

Zu diesem Heft



41



50

50 Kommunale Strategien zur Entwicklung ländlicher Räume

- 50 Die Stellung der Kommunen im deutschen Mehrebenensystem
- 55 Die Rolle der Kommunen in der ländlichen Entwicklung
- 64 Fazit

- 64 Quellen, Literatur und Links
- 66 Autorinnen und Autoren
- 67 Impressum

Das Land bzw. der ländliche Raum werden in der breiten Öffentlichkeit meist entweder als Idyll, als Natur- und Erholungsraum betrachtet oder als defizitär – gekennzeichnet durch Abwanderung junger Leute, baulichen Verfall, industrialisierte Landwirtschaft und mangelhafte Infrastruktur. Der Fokus der Berichterstattung von Politik und Gesellschaft liegt tendenziell eher auf den städtischen Ballungszentren und den Boomregionen.

Das wahrgenommene Gefälle zwischen Stadt und Land setzte in den vergangenen Jahren allerdings eine verstärkte Diskussion darüber in Gang, wie das von der Bundesregierung mit hoher Priorität verfolgte politische Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland zu erreichen sei. Gleichwertigkeit bedeutet dabei, den Menschen überall im Land ähnliche Lebenschancen zu bieten.

Übersehen wird bei dieser Diskussion oft, dass es den Gegensatz Stadt – Land so gar nicht mehr gibt. Es kann auch nicht pauschal vom ländlichen Raum gesprochen werden. Vielmehr handelt es sich um eine Vielzahl ländlicher Räume, die sich in ihren gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Merkmalen grundlegend voneinander unterscheiden.

Mehr als zwei Drittel der Bevölkerung in Deutschland leben außerhalb von Großstädten, über die Hälfte in Dörfern und Kleinstädten. Ländliche Räume tragen insgesamt einen hohen Anteil zur ökonomischen Wertschöpfung bei, heimische Landwirtschaftsbetriebe gewährleisten die Versorgung mit Nahrungsmitteln, und viele unbekannte Weltmarktführer, sogenannte *Hidden Champions*, haben ihren Unternehmenssitz in den ländlichen Räumen.

Es gibt aber auch vielfältige Herausforderungen und Probleme, vor die sich Menschen in ländlichen Räumen gestellt sehen. Dazu gehören beispielsweise die Abwanderung junger Menschen und die starke Alterung in den Orten, das Verschwinden von Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie Lebensmittelgeschäften, Schulen, Ärzten und Banken.

Neben Politik und Verwaltung versuchen auch die Menschen vor Ort in unterschiedlichsten Initiativen diesen Entwicklungen entgegenzuwirken und ihre Wohnorte für sich und andere attraktiv zu gestalten. Wie wichtig insbesondere der Ausbau der digitalen Infrastruktur ist, zeigt sich gerade in Zeiten der Coronavirus-Pandemie, in der ortsungebunden *Homeoffice* und *Homeschooling* für viele Menschen zum Alltag wurden. Solche Maßnahmen, Gestaltungsspielraum für kreative Ideen, Rückkehrerprogramme, aber auch steigende Wohnkosten und sinkende Lebensqualität in so mancher Großstadt können bewirken, dass ländliche Räume gerade für junge Familien attraktiv werden.

Verfasst haben diese Themenausgabe Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Thünen-Instituts für Ländliche Räume in Braunschweig. Auf der Basis eines von ihnen entwickelten Typisierungsindex untersuchen sie die ländlichen Räume in sieben Kapiteln unter verschiedenen Aspekten. Sie beschreiben, was die ländlichen Räume ausmacht, vor welchen Herausforderungen diese angesichts der sich aktuell abzeichnenden gesellschaftlichen und technologischen Umbrüche stehen und welche Möglichkeiten Politik, Gesellschaft und Wirtschaft haben, um darauf zu reagieren.

Jutta Klaeren

Was sind eigentlich ländliche Räume?

Die Lebensverhältnisse zwischen Stadt und Land haben sich weitgehend angeglichen, dagegen sind die Unterschiede innerhalb städtischer und ländlicher Räume gewachsen. Ein methodischer Ansatz zur Abgrenzung und Typisierung untersucht, welche verschiedenen Gruppen ländlicher Räume existieren, was sie gemeinsam haben und was sie von anderen Räumen unterscheidet.

Vom ländlichen Raum zu den ländlichen Räumen

Ländlichkeit – als Gegenteil von Urbanität – wird mit verschiedenen Merkmalen verbunden und das Verständnis von Ländlichkeit hat sich in der wissenschaftlichen Diskussion kontinuierlich gewandelt. Vor hundert Jahren wurde unter ländlichem Raum noch ein relativ homogener Raum verstanden, der sich hinsichtlich seiner Siedlungs-, Wirtschafts- und Sozialstruktur klar vom städtischen Raum abgrenzen ließ. Er wurde verbunden mit geringer Bevölkerungsdichte und kleinen Siedlungen,

das heißt Dörfern, kleinen Gruppensiedlungen (Weilern) und Einzelsiedlungen. Land- und Forstwirtschaft sowie Bergbau galten als seine prägenden Branchen. Schließlich herrschte die Vorstellung einer wenig differenzierten Gesellschaft im Vergleich zu den Städten mit ihrer ausgeprägteren Arbeitsteilung und ihren verschiedenen Statusgruppen.

Mit der Verstädterung und der Moderne bekam dieses streng zweigeteilte Bild von Stadt und Land noch eine wertende Komponente. Einerseits wurde der ländliche Raum als noch nicht urban und somit rückständig abgewertet: Die Einkommen lagen hier niedriger als in den Städten, die Ausstattung mit Infrastruktur sowie das Dienstleistungsangebot seien schlechter

Die Ortsgemeinde Mayschoß im Landkreis Ahrweiler, Rheinland-Pfalz, wirkt wie ein Idyll abseits städtischer Zentren. Doch neben Tourismus und Weinbau sorgen auch gute Verkehrsverbindungen an das circa 35 Kilometer entfernte Bonn für Einkommen.





Teil des Stadt-Land-Kontinuums: Rockhausen, Gemeinde Amt Wachsenburg im Ilm-Kreis, 10 Kilometer südlich von Thüringens Landeshauptstadt Erfurt, 2010

und die soziale Kontrolle sei stärker, sodass in der Folge junge und gut qualifizierte Personen in die Verdichtungsräume bzw. in die ehemals ländlichen Industrieregionen abwanderten. Andererseits wurde der ländliche Raum als Idyll verklärt. Er biete unberührte Natur mit geringer Umweltverschmutzung, engere soziale Bindungen, wie beispielsweise mehr Drei-Generationen-Haushalte, wechselseitiges Aufeinanderachtgeben oder Nachbarschaftshilfe, sowie eine stärkere Pflege konservativer Werte und Traditionen, wie zum Beispiel regelmäßiger Kirchgang oder Brauchtumpflege. Dieses vermeintliche Idyll wird nach wie vor in vielen Lifestylezeitschriften und Fernsehsendungen propagiert, die sich bei einem breiten (städtischen) Publikum großer Beliebtheit erfreuen.

Aus der Auffassung von der Rückständigkeit des Ländlichen entwickelte sich vor allem im Zeichen allgemeiner Aufbruchsstimmung nach dem Zweiten Weltkrieg die Idee, dass sich moderne, urbane Lebensstile von den städtischen Zentren in die ländliche Peripherie ausbreiten sollten. In der Folge sollte es keine klare Grenze zwischen Stadt und Land geben, sondern einen fließenden Übergang – das sogenannte Stadt-Land-Kontinuum.

Auch wenn all diese Bilder des ländlichen Raumes in der öffentlichen und teilweise noch in der fachlichen Diskussion eine Rolle spielen, gelten sie – abgesehen von den siedlungsstrukturellen Merkmalen, wie lockerer Bebauung und Abgelegenheit – jedoch als weitgehend überholt und es lässt sich durchaus diskutieren, inwiefern sie jemals eine reale Grundlage hatten. Stattdessen betonen neuere Sichtweisen die Vielfalt des ländlichen Raumes und sprechen daher inzwischen von den ländlichen Räumen in der Mehrzahl. Diese ländlichen Räume unterscheiden sich hinsichtlich sozialer und wirtschaftlicher Faktoren. Graduelle Unterschiede zwischen ländlichen und verdichteten Räumen bestehen gleichwohl, wie beispielsweise ein geringerer Anteil Mietwohnungen in ländlichen Räumen, mehr Autos in den dortigen Haushalten oder ein höherer Anteil der Landbewohner, die in Vereinen aktiv oder bürgerschaftlich engagiert sind. Dennoch lässt sich ein typischer ländlicher Lebensstil kaum identifizieren und die Menschen sind kulturell ähnlich verschieden wie in den Großstädten.

Zudem spielen die Land- und Forstwirtschaft sowie der Bergbau in hochentwickelten Ländern wie Deutschland sowohl für die Wertschöpfung als auch für die Erwerbstätigkeit insgesamt nur noch eine marginale Rolle, sodass keine spezifische ländliche Wirtschaftsstruktur mehr existiert. Der Bergbau hat zwar

bei sehr großen Lagerstätten zur Entstehung von Agglomerationen auf dem Land wie dem Ruhrgebiet geführt, er war aber dennoch in den meisten Regionen eher ein ländliches Phänomen, da er nur zur Entwicklung von Klein- und Mittelstädten wie in vielen deutschen Mittelgebirgen beigetragen hat. Die Land- und Forstwirtschaft prägt lediglich noch das Landschaftsbild in ländlichen Räumen. Dieses Landschaftsbild bedeutet jedoch nicht, dass Natur ein besonderes Kennzeichen ländlicher Räume wäre.

Hier gibt es neben naturnahen Flächen, beispielsweise in Naturschutzgebieten oder Naturparks, intensiv genutzte landwirtschaftliche Bereiche oder von der Energiewende geprägte Landschaften. Zudem wird immer mehr Fläche für Siedlung und Verkehr genutzt, was mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und der Verlagerung von Bevölkerung und Betrieben bis ins weit entfernte Umland größerer Städte zusammenhängt (siehe S. 38 ff.). Auch die Lebensverhältnisse zwischen Stadt und Land haben sich weitgehend angeglichen. In der Regel sind die wirtschaftlichen, sozialen und infrastrukturellen Unterschiede innerhalb ländlicher und städtischer Räume inzwischen wesentlich größer als die Unterschiede zwischen diesen beiden Raumkategorien.

Wo sind ländliche Räume?

Angesichts der Vielfalt ländlicher Räume in Bezug auf ihre sozioökonomische Stärke, die dort verfolgten Lebensstile, die Intensität der Flächennutzung und die Ausstattung mit Infrastruktur stellt sich die Frage, was denn noch als Gemeinsamkeit dieses Raumtyps übrig bleibt und was ihn von den anderen Räumen unterscheidet. Für eine Beschreibung und Analyse ländlicher Räume ist zunächst eine gebietsbezogene Abgrenzung erforderlich, um amtliche Statistiken nutzen und Fragen zum Beispiel zur Demografie oder zur wirtschaftlichen Leistung ländlicher Räume beantworten zu können. Sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion wie auch im Rahmen von staatlichen Förderprogrammen und Planungsdokumenten verschiedener politischer Ebenen (UN, OECD, EU, Bund und Länder) werden ländliche Räume allerdings unterschiedlich definiert und abgegrenzt. Da sich, wie eingangs gesagt, viele der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Merkmale, die früher einmal mit ländlichen Räumen verbunden wurden, nicht mehr für eine räumliche Abgrenzung eignen, beschränken sich die meisten Definitionen und Abgrenzungsmethoden auf siedlungsstrukturelle Merkmale. Hierzu zählen eine geringe Bevölkerungs- und Siedlungsdichte, kleine Orts- und Gemeindegrößen, hohe Anteile nicht besiedelter Flächen sowie eine geringe Zentralität bzw. große Entfernungen zu Zentren.

Tatsächlich wird jedoch oftmals zunächst definiert und abgegrenzt, was städtische oder Verdichtungsräume sind und der verbleibende „Restraum“ als ländlich bezeichnet. Zudem bleiben viele Methoden bei einer Zweiteilung in Stadt und Land stehen und bilden nicht das Stadt-Land-Kontinuum oder die Vielfalt ländlicher Räume ab. Außerdem werden in der Regel unterschiedliche Indikatoren verwendet und jeweils wenig begründete Schwellenwerte genutzt, sodass die Ergebnisse, welche Räume ländlich sind und welchen Anteil diese Raumkategorie am Gesamttraum aufweist, sich stark unterscheiden. So beträgt der Anteil ländlicher Räume in Deutschland je nach Abgrenzung zwischen etwa 35 und 95 Prozent der Fläche, auf der zwischen circa 15 und 60 Prozent der Bevölkerung leben. Um diese Defizite zu beheben, wurde am Thünen-Institut für Ländliche Räume ein Ansatz zur Abgrenzung und Typisierung ländlicher

Räume entwickelt, der im Folgenden kurz vorgestellt wird. Andere Abgrenzungsmethoden, insbesondere vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) finden sich in einer Veröffentlichung des BBSR von 2012 (siehe Antonia Milbert u. a., Literatur zu Kapitel 1, S. 64).

Zur Abgrenzung ländlicher Räume von den übrigen, also den verdichteten Räumen wird bei der Thünen-Typisierung ländlicher Räume zunächst ein Index gebildet, der die „Ländlichkeit“ einer Region anhand siedlungsstruktureller Merkmale misst. Die Ländlichkeit steigt demnach an, je geringer die Siedlungsdichte, je höher der Anteil land- und forstwirtschaftlicher Fläche, je höher der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser, je geringer die Bevölkerungszahl im Umkreis besiedelter Flächen und je abgelegener die Region von großen Zentren ist. Die Berechnung erfolgt auf der regionalen Ebene, wodurch sich dieser Ansatz von traditionellen Sichtweisen abhebt.

Betrachtet werden 361 Kreisregionen, die sich von den Landkreisen und kreisfreien Städten dadurch unterscheiden, dass bei ihnen kleine kreisfreie Städte (<100 000 Einwohner) mit ihrem Umlandkreis zusammengefasst werden. Damit wird der Regionalisierung von Lebenswelten Rechnung getragen, also dem Umstand, dass sich das Leben der Menschen nicht mehr auf einen Ort fokussiert, sondern in größeren räumlichen Zusammenhängen abspielt. Zudem entspricht diese räumliche Perspektive neueren Definitionsansätzen, nach denen auch kleinere und mittelgroße Städte als Standorte wichtiger Versorgungsfunktionen oder von Beschäftigungsmöglichkeiten explizit Bestandteil ländlicher Räume sind.

Der Index wird mit einem statistischen Verfahren gebildet, der sogenannten Hauptkomponentenanalyse. Dieses Verfahren erzeugt einen Index, der möglichst stark mit allen fünf oben genannten Indikatoren zusammenhängt und so die Gemeinsamkeit der Indikatoren repräsentiert. In diesem Fall bildet der Ländlichkeitsindex circa 80 Prozent der ursprünglich in den fünf Indikatoren enthaltenen Information ab. Auf eine Gewichtung der einzelnen Indikatoren, die immer einen stark subjektiven Charakter hat, kann daher verzichtet werden.

Dieser Index beschreibt somit das Stadt-Land-Kontinuum von der hochverdichteten Metropole bis hin zum dünn besiedelten peripheren Raum. Das bedeutet, dass auch in Verdichtungsräumen ländliche Merkmale – wenn auch in geringerer Intensität – vorkommen, während auch sehr ländliche Regionen wiederum lokal urbanen Charakter haben können. In der Wissenschaft wird in diesem Zusammenhang auch von hybriden Räumen gesprochen. Wie oben bereits verdeutlicht, handelt es sich bei diesem Verfahren um die rein siedlungsstrukturelle Beschreibung der Position, die eine Region auf dem Stadt-Land-Kontinuum einnimmt. Daraus lässt sich noch keine Wirkung auf die sozioökonomischen Lebensverhältnisse oder Lebensstile der dort lebenden Menschen ableiten.

Um nun mit diesem Ländlichkeitsindex ländliche Räume abzugrenzen, muss ein Schwellenwert festgelegt werden, der ländliche Räume von den übrigen Räumen trennt. Andere Abgrenzungsverfahren nutzen hierbei meist wenig begründete runde Werte, wie beispielsweise bei einer Abgrenzung nach der Bevölkerungsdichte den Wert 150 Einwohner pro Quadratkilometer. Bei der Abgrenzung anhand der Ländlichkeit wurde hingegen der Schwellenwert so festgelegt, dass möglichst wenige der 361 Kreisregionen unmittelbar um diesen Wert liegen und die Typen relativ deutlich voneinander getrennt werden. Allerdings bleiben solche Schwellenwertsetzungen besonders für die wenigen Regionen problematisch, die knapp über oder unter dem Wert bleiben, da sie unterschiedlichen Raumtypen zugeordnet

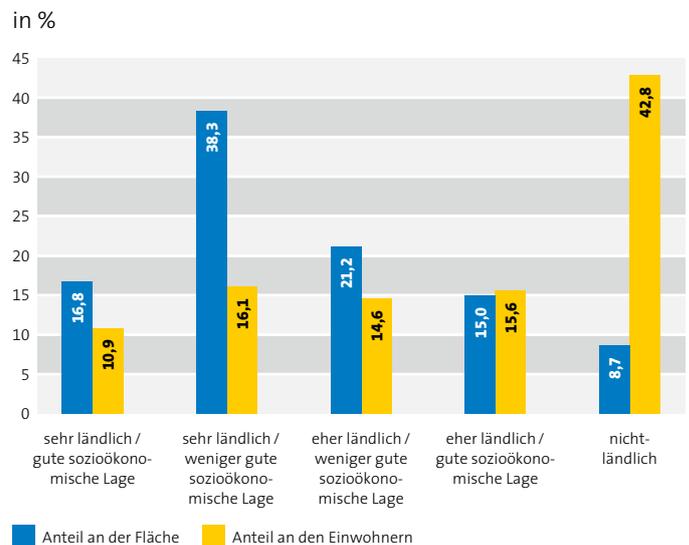
werden, auch wenn sie sich kaum unterscheiden. Erschwerend kommt hinzu, dass die einzelnen Regionen mitunter aus sehr unterschiedlichen Teilregionen bestehen. Zum Beispiel weisen die Umlandregionen von Berlin sowohl verdichtete Bereiche auf, die direkt an Berlin angrenzen, als auch sehr dünn besiedelte Randgebiete. Vor diesem Hintergrund muss auch die vorgestellte Abgrenzung zahlreiche Kompromisse eingehen und beinhaltet diejenigen Räume, die überwiegend ländlich geprägt sind.

Im Ergebnis der Abgrenzung werden 267 der 361 Kreisregionen als ländliche Räume bezeichnet (siehe Karte S. 7). Hier leben etwa 47 Millionen Menschen, was circa 57 Prozent der Bevölkerung Deutschlands entspricht, auf ungefähr 91 Prozent der Fläche des Bundesgebietes. Angesichts der oben erwähnten Spannweite von Abgrenzungen ländlicher Räume grenzt der Thünen-Ansatz diesen Raumtyp eher weiträumig ab. Im Vergleich dazu zählt das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Rahmen seiner siedlungsstrukturellen Kreistypen für die laufende Raumbeobachtung lediglich 32 Prozent der Einwohner und 68 Prozent der Fläche zu den ländlichen Räumen.

Vielfalt sichtbar machen: ein Typisierungsansatz

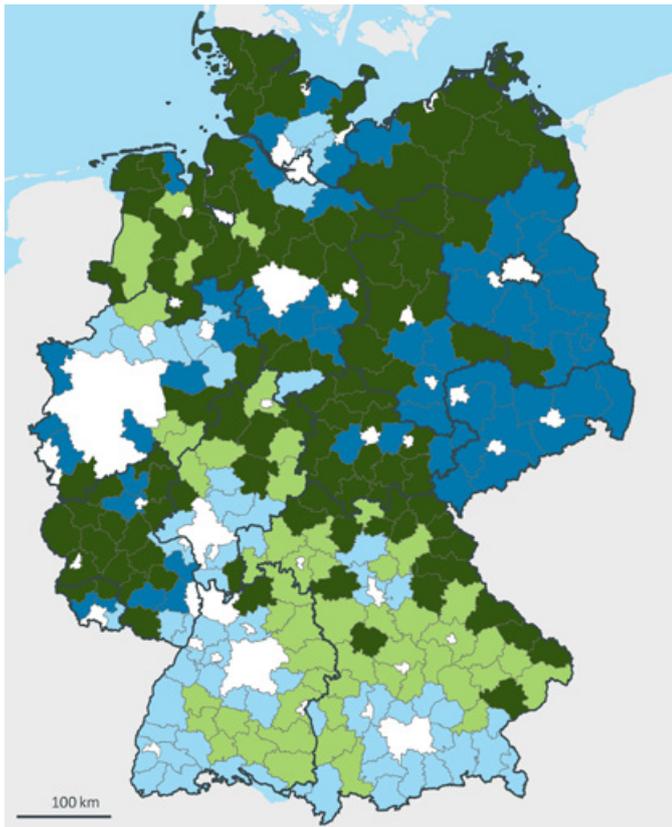
Nachdem im ersten Schritt der Thünen-Typisierung ländliche Räume anhand ihrer siedlungsstrukturellen Merkmale von den übrigen Räumen abgegrenzt wurden, sollen sie nun weiter differenziert werden, um ihre Vielfalt abzubilden. Der Thünen-Ansatz nutzt hierzu zwei Dimensionen und erzeugt dadurch neben dem nicht-ländlichen Raum vier Typen ländlicher Räume. Zusätzlich zur Ländlichkeitsdimension, die bereits zur Abgrenzung ländlicher Räume genutzt wurde, wird als zweite Dimension die sozioökonomische Lage verwendet. Mit ihr lässt sich unterscheiden, in welchen ländlichen Räumen eher gute und in welchen eher weniger gute Bedingungen für die dort lebenden Menschen vorherrschen. Damit wird die Erkenntnis aufgegriffen, dass mit steigender Ländlichkeit

Anteil der Fläche und Einwohner der einzelnen Typen ländlicher Räume sowie der nicht-ländlichen Räume



Patrick Küpper, Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume (= Thünen Working Paper 68), Braunschweig 2016, S. 28

Ergebnis des Thünen-Ansatzes zur Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume



- sehr ländlich / weniger gute sozioökonomische Lage
- sehr ländlich / gute sozioökonomische Lage
- eher ländlich / weniger gute sozioökonomische Lage
- eher ländlich / gute sozioökonomische Lage
- nicht-ländlich

Anmerkung: Alle Kartendarstellungen in dieser Themenausgabe sind dem Landatlas des Thünen-Instituts entnommen. Näheres siehe S. 64 (Eine Ausnahme bilden die zwei kleinen Karten auf S. 13 oben mit der Quelle BBSR)

© Thünen-Institut, 2020
Patrick Küpper, Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume (= Thünen Working Paper 68), Braunschweig 2016, S. 26

keineswegs automatisch auch wachsende sozioökonomische Probleme einhergehen.

Für die Dimension „Ländlichkeit“ wird der oben bereits beschriebene Index verwendet. Die ländlichen Räume werden nach „eher ländlich“ und „sehr ländlich“ unterschieden. Zur Bestimmung des Schwellenwertes zwischen diesen beiden Klassen ländlicher Räume wird erneut nach einer Stelle in der Verteilung geschaut, wo möglichst wenige der 267 ländlichen Kreisregionen an der Klassengrenze liegen. Eher ländlich sind dann zum einen Regionen, die sich am Rande von Großstadtregionen wie beispielsweise den Agglomerationsräumen München, Hamburg oder Berlin befinden. Zum anderen zählen dazu auch dichtbesiedelte oder durch Klein- und Mittelstädte geprägte Regionen wie Teile des Saarlandes oder das Vogtland.

Die Dimension „sozioökonomische Lage“ wird nach der gleichen Methode mit einem Index für die ländlichen Räume abgebildet. Hierbei werden neun Indikatoren aus den Bereichen öffentliche Finanzen, Einkommen, Gesundheit, Bildung und Arbeitslosigkeit zu einem Index verknüpft, der etwa zwei Drittel der ursprünglich in den neun Indikatoren enthaltenen Informationen abbildet. Das bedeutet, dass günstige Konstellationen und Problemlagen mit Bezug auf die neun betrachteten Indikatoren räumlich häufig zusammen auftreten. Der Index wird erneut anhand eines Schwellenwertes nach ländlichen Räumen mit guter und solchen mit weniger guter sozioökonomischer Lage unterschieden.

Durch die Kombination der beiden Dimensionen ergeben sich dann die vier Typen ländlicher Räume, die in der Karte und unter www.landatlas.de (siehe S. 64) dargestellt sind. Dabei fällt auf, dass in Ostdeutschland auch fast 30 Jahre nach der Wende keine ländlichen Regionen mit guter sozioökonomischer Lage (hellblau bzw. hellgrün) zu finden sind. Ländliche Räume mit weniger guter sozioökonomischer Lage (dunkelblau bzw.

-grün) liegen aber nicht nur in Ostdeutschland, sondern zum Beispiel auch in Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein, während sich ländliche Räume mit guter sozioökonomischer Lage eher in Süddeutschland befinden. Räume, die eher ländlich sind (hell- bzw. dunkelblau) liegen in den dicht besiedelten Regionen Nordrhein-Westfalens oder Sachsens sowie im weiteren Umland größerer Verdichtungsräume. Flächenmäßig ist der Typ „sehr ländlich / weniger gute sozioökonomische Lage“ mit circa 38 Prozent der Fläche Deutschlands am stärksten vertreten (siehe Grafik S. 6). Bezogen auf den Bevölkerungsanteil sind die vier Typen aber relativ ausgeglichen. Ihre Bevölkerungsanteile liegen zwischen etwa 11 und 16 Prozent.

Selbstverständlich stellt die Thünen-Typologie eine Vereinfachung der wesentlich vielfältigeren Raumstrukturen dar, weil innerhalb der Typen und innerhalb einzelner Regionen erhebliche Unterschiede bestehen können. So nimmt beispielsweise innerhalb der Berliner Umlandkreise die Ländlichkeit mit der Entfernung zu Berlin stark zu. Dennoch erlaubt die Begrenzung auf vier Typen gut interpretierbare Analysen und bildet die Vielfalt ländlicher Räume besser ab als reine Stadt-Land-Unterscheidungen oder eindimensionale Typisierungen.

Die Gegenüberstellung beider Dimensionen zeigt zudem, dass kaum ein Zusammenhang zwischen Ländlichkeit und sozioökonomischer Lage besteht. Damit wird die theoretische Erkenntnis bestätigt, dass von Ländlichkeit nicht (mehr) automatisch auf bestimmte wirtschaftliche und soziale Merkmale geschlossen werden kann. Daher erscheint es sinnvoll, ländliche Räume anhand baulicher und landschaftlicher Merkmale sowie nach ihrer Lage abzugrenzen und das Stadt-Land-Kontinuum nur zur Beschreibung der Siedlungsstruktur zu nutzen und nicht, um einen bestimmten Lebensstil oder eine „Rückständigkeit“ im Modernisierungsprozess zu erklären.



Dörfer, Klein- und Mittelstädte sind die prägenden Siedlungstypen ländlicher Räume. Blick vom Apothekerbrunnen in die Straße des Friedens in Ilmenau, Thüringen

ANNETT STEINFÜHRER

Dörfer und Kleinstädte im Wandel

Gegenwärtig leben etwa zwei Drittel der Bevölkerung Deutschlands außerhalb von Großstädten. Die Lebensverhältnisse in Dörfern sowie in Klein- und Mittelstädten haben sich durch die gesellschaftlichen Umbrüche des 20. Jahrhunderts, durch wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Wandel stark verändert. Bevölkerungswachstum und -schrumpfung, langfristige Folgen von Gebietsreformen sowie Funktionsverluste und -gewinne sind und bleiben wichtige Herausforderungen für die Siedlungen in ländlichen Räumen.

Dörfer und kleine Städte sind die wichtigsten Siedlungstypen in ländlichen Räumen. Hier findet gesellschaftliches Leben statt, gibt es Dienstleistungen und Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, ist Wohnen möglich. In der öffentlichen Debatte um großstädtisches Wachstum erscheinen Kleinstädte und Dörfer oft als randständige Siedlungsformen, die in jüngerer Zeit vermeintlich ausschließlich von Einwohnerverlusten gekennzeichnet seien. Legt man die Thünen-Typologie (siehe S. 5 ff.) zugrunde, lebt gegenwärtig etwa die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland in ländlichen Räumen – und damit in Dörfern sowie kleinen und mittleren Städten mit sehr unterschiedlichen Entwicklungspfaden.

Dörfer gestern und heute

Dorf, so ist im zweiten Band des Deutschen Wörterbuchs von Jacob und Wilhelm Grimm aus dem Jahr 1860 zu lesen, hieß „ursprünglich [...] wol so viel als zusammenkunft geringer leute auf freiem feld, dann aber eine niederlassung derselben an einem solchen ort, um ackerbau zu treiben“. Als weiteres Strukturmerkmal galt ein Mangel an Befestigungsanlagen, der im „Gegensatz zu den Burgen und Städten“ stand (DWB Bd. 2, Sp. 1277). In der Geografie bezeichnet Dorf eine ländliche Gruppensiedlung ab



einer Größe von etwa 100 Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. 20 Höfen oder Gebäudekomplexen. Während sich eine quantitative Grenze nach oben nicht fest bestimmen lässt, werden kleinere Siedlungen beispielsweise als Weiler bezeichnet. Für ein normalgroßes Dorf in Mitteleuropa ist von einer Bevölkerungszahl von etwa 1000 bis 1500 Personen auszugehen. Geografen wie Martin Born oder Gerhard Henkel heben auch die bauliche Prägung durch früher oder gegenwärtig vorherrschende agrarische Wirtschaftsformen als Strukturmerkmale des Dorfes hervor. Viele Dörfer haben in den Jahrzehnten seit 1960 ihre rechtliche Eigenständigkeit verloren und wurden in kleinere oder größere Städte eingemeindet. Bei aller baulichen Überprägung und Verdichtung finden sich selbst in Großstädten wie Berlin oder München heute noch erkennbare Reste vormals agrarisch geprägter Siedlungsteile.

Versucht man Dörfer nicht siedlungsbezogen, sondern beispielsweise aus einer soziologischen Perspektive zu fassen, so sind es wesentlich die beiden Dimensionen von „Gemeinschaft“ (als Fremd- und Selbstzuschreibung) sowie „Natur“ (im Sinne unterschiedlicher Nutzungsformen natürlicher Ressourcen), mit denen diese Siedlungsform beschrieben werden kann.

Die über Jahrhunderte gültige Gleichung vom Dorf als Ort landwirtschaftlicher Produktion und Arbeit hat sich im 20. Jahrhundert vielerorts aufgelöst. Von größter Bedeutung war hierfür der im 19. Jahrhundert einsetzende Prozess der Industrialisierung, der eine starke Verstädterung der Gesellschaft nach sich zog (siehe S. 26 ff.). Damit wanderten nicht nur viele Arbeitskräfte von den Dörfern in die weit über ihre historischen Grenzen wachsenden Städte ab, sondern auch ländliche Räume selbst wurden durch die neue Welt der Industrie verändert: Pendelnde Arbeiterinnen und Arbeiter brachten neben Geld auch andere Erfahrungen und Lebensvorstellungen ins Dorf. In landschaftlich attraktiven Gegenden wurden diese Entwicklungen durch den Fremdenverkehr – etwa durch Kurgäste oder die damals gern als „Sommerfrischler“ bezeichneten Urlauberinnen und Urlauber – weiter verstärkt.



Dörfer in landschaftlich attraktiven Gegenden wandeln sich unter den Einflüssen des wachsenden Fremdenverkehrs – eine Entwicklung, die sich ab dem Ende des 19. Jahrhunderts verstärkt. So belegen Postkarten aus der Zeit um 1920 mit ihren Motiven das Nebeneinander von ländlicher Wirtschaftsweise sowie Kur- und Badetourismus wohlhabender Städte in Prerow, einer Gemeinde auf der Ostsee-Halbinsel Fischland-Darß-Zingst in Mecklenburg-Vorpommern.

Die Auflösung traditioneller Lebensverhältnisse in den Dörfern beschleunigte sich nach dem Zweiten Weltkrieg, zusätzlich verstärkt durch den Zuzug von Geflüchteten und Vertriebenen etwa aus Schlesien und Böhmen. Als Übergang des Dorfes „zu einem offenen Gebilde“ beschrieb eine soziologische Untersuchung von Gerhard Wurzbacher und Renate Pflaum 1954 (siehe Literatur zu Kapitel 2, S. 65) die lokalen Folgen der gesamtgesellschaftlichen Modernisierungsprozesse des 20. Jahrhunderts und insbesondere der ersten Nachkriegsjahre: „Zuziehende und dorffremde Lebensformen finden nunmehr leichter Zugang, die Person gewinnt individuellere Entfaltungsmöglichkeiten“.

Der Strukturwandel der Landwirtschaft – vor allem die sinkende Zahl der Haupterwerbslandwirte – setzte sich fort und veränderte in grundlegender Weise die ökonomische Basis der meisten Dörfer und ihre Sozialstruktur. Seit den 1950er-Jahren entwickelten sich Dörfer in Westdeutschland mehr und mehr zum Abbild gesellschaftlicher Vielfalt, ohne dass die Arbeitsplatzverluste der Landwirtschaft kompensiert werden konnten – Pendel-, Wohn- und Schlafdörfer sind bis heute die Folge.

Einen anderen Entwicklungspfad nahmen die Dörfer in der Sowjetischen Besatzungszone und später in der DDR (einen anschaulichen Überblick geben Jens A. Forkel u. a. 2016 am Beispiel von Mecklenburg, siehe Literatur zu Kapitel 2, S. 64). Auch im Osten Deutschlands war in der unmittelbaren Nachkriegszeit ein grundlegender Bevölkerungswandel durch die Zuwanderung von Vertriebenen und Flüchtlingen zu verzeichnen. Mit der Bodenreform erhielten viele der neuen Mitbewohnerinnen und Mitbewohner sogenannte Neubauernstellen und blieben. Für die Herausbildung des „sozialistischen Dorfs“ war die Kollekti-

vierung (siehe auch S. 28) ab den 1950er-Jahren der einschneidende Veränderungsprozess: In den neu entstehenden und nach wenigen Jahren flächendeckend existierenden Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPGs) wurden Grund und Boden kollektiv bewirtschaftet. Bis zum Ende der DDR waren die LPGs sowohl Treiber einer industriemäßigen Landwirtschaft als auch Gewährleister zahlreicher sozialer Einrichtungen in den Dörfern – vom Kindergarten bis hin zum Kulturhaus.

Dies änderte sich grundlegend nach der Wiedervereinigung, beschränkten sich doch die in Agrargenossenschaften oder Kapitalgesellschaften (z. B. GmbHs) überführten landwirtschaftlichen Unternehmen weitgehend auf ihre rein wirtschaftliche Funktion. Verbunden mit den sich parallel vollziehenden Transformationsbrüchen (z. B. Schließung von Industriebetrieben, Verkleinerung von Verwaltungen und des Militärs) führte dies in den 1990er- und 2000er-Jahren zur Massenarbeitslosigkeit. Eine Folge dieser Veränderungen war eine starke Abwanderung vor allem jüngerer und besser ausgebildeter Bevölkerungsgruppen.

Mit der Bodenreform ab 1945/46 konnten auch viele Flüchtlinge und Vertriebene in der SBZ/DDR als Neubauern ansässig werden. Propagandaplakat von Anfang der 1950er-Jahre

Mit den LPGs endete ab 1952 die bäuerliche Selbstständigkeit. Sie sorgten aber auch für soziale Einrichtungen. Das erste Tanzturnier im LPG-Kulturhaus in Neetzow, heute Kreis Vorpommern-Greifswald, 1979

Nach dem Ende der DDR wanderten viele, besonders junge Menschen auf der Suche nach Arbeit in den Westen ab. Wusterwitz, Südbrandenburg, 1992



Können Dörfer wirklich „sterben“?

Kriegerische Auseinandersetzungen, Naturkatastrophen, Epidemien, erschöpfte Bodenschätze und gesellschaftliche Umbrüche haben in der Vergangenheit immer wieder dafür gesorgt, dass Siedlungen aufgegeben wurden. Ortsnamen wie Wüstenschlette in Sachsen oder Wüstenbilow in Mecklenburg-Vorpommern, aber auch Neudorf in Sachsen-Anhalt verweisen noch heute auf solche historischen Entsiedelungsprozesse. Auch in der jüngeren Vergangenheit (in den 1970er-Jahren und erneut verstärkt ab dem Jahr 2000) spielte das Thema des lokalen Bevölkerungsrückgangs in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte eine wichtige Rolle. Ein ganzes Glossar an Niedergangsbegriffen hat sich so entwickelt – von „Landflucht“ und „Entleerung“, ja sogar von „Wolfserwartungsland“ und (kommenden) „Wüstungen“ war da die Rede. Immer wieder wurde von „sterbenden“ Dörfern berichtet, ohne dass freilich Belege für tatsächlich „gestorbene“ Dörfer erbracht wurden.

Nun sind in der jüngeren Vergangenheit tatsächlich Dörfer von der Landkarte verschwunden, doch allen wiederkehrenden Prognosen zum Trotz zeichnete dafür nicht „die Demografie“ verantwortlich. Vielmehr waren (und sind) es alternative Nutzungsansprüche der Gesellschaft – meist: des Staates –, denen Vorrang vor der Erhaltung von Dörfern eingeräumt wurde und wird. In den Jahrzehnten nach 1945 waren es insbesondere Truppenübungsplätze, Tagebaue und Talsperren, denen Dörfer zum Opfer gefallen sind. So wurden in Deutschland nach den Berechnungen des Geowissenschaftlers und Leiters des Regionalen Planungsverbands Leipzig-West Sachsen Andreas Berkner allein in den drei größten Braunkohlerevieren zwischen 1951 und 2008 mehr als 100 000 Menschen aus knapp 300 ganz oder teilweise verschwundenen – abgebrochenen, gefluteten, anderswo neu aufgebauten – Orten umgesiedelt. Bekannte Namen in der erhitzten öffentlichen Debatte waren etwa Heuersdorf bei Leipzig oder Horno/Rogow in der Niederlausitz.

Auch für erneuerbare Energien wurden Dörfer aufgegeben, beispielsweise Schulenberg in Niedersachsen zugunsten der 1956 fertiggestellten Okertalsperre oder das brandenburgische Schlagsdorf/Mark, wo heute ein Windpark steht. Nicht selten begünstigten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts langfristige Abwanderungen in den Jahrzehnten davor die mit konkurrierenden Nutzungsansprüchen begründete Aufgabe von Dörfern.

Annett Steinführer



Durch den Braunkohlebergbau verschwinden ganze Dörfer. Als letztes Zeichen der Gemeinde Heuersdorf bei Leipzig steht am 23. März 2010 die entwidmete Taborkirche am Rand des Tagebaus „Vereinigtes Schleenhain“. Sie wurde Ende Juni 2010 abgerissen.

Bei allen ökonomischen Veränderungen der Dörfer im 20. Jahrhundert und einem beschleunigten demografischen Wandel insbesondere in Ostdeutschland seit den 1990er-Jahren hat sich die immer wieder formulierte Befürchtung eines „Sterbens“ der Dörfer aufgrund von Abwanderungen und einer vielerorts negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung (also einer höheren Zahl von Sterbefällen als Geburten) nicht bewahrheitet.

Kleinstädte als Zentren ländlicher Räume

Ländliche Räume bestehen nicht nur aus Dörfern. Immer schon dienten Kleinstädte als ihre Ankerpunkte und regionalen Zentren. Raumplanerisch wird diese Rolle in Deutschland durch die Zuweisung eines Status als Grund- oder Unterzentrum (mit Einrichtungen des Grundbedarfs für die Bevölkerung der Stadt und ihres Umlands) oder als Mittelzentrum (in dem darüber hinaus zentralörtliche Einrichtungen und Angebote zur Deckung des gehobenen Bedarfs vorhanden sind) verstärkt. Neben ihrer wirtschaftlichen Bedeutung als Markt- und Versorgungszentrum sowie ihrer politischen Steuerungsfunktion waren Kleinstädte immer auch Orte des kulturellen Austauschs und des

Innovationstransfers in ländliche Räume. Ein typisches Muster vieler Kleinstädte ist ihre funktionale Spezialisierung – historisch etwa als Residenz- oder Beamtenstädte, in der Gegenwart beispielsweise als Kur- und Erholungsorte.

Ob eine Stadt als „klein“ gilt, hängt vom Vergleichsmaßstab und von Konventionen ab, die sich von Staat zu Staat unterscheiden können. Seit 1877 werden Kleinstädte in der amtlichen Statistik in Deutschland als Orte mit 5000 bis 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern ausgewiesen, Mittelstädte analog als Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von 20 000 bis 100 000. Diese rein quantitative Stadtdefinition war im 19. Jahrhundert eine folgerichtige Antwort auf die Urbanisierung und auf den Bedeutungsverlust des in Mittelalter und Neuzeit so wichtigen rechtlichen Stadtstatus. Noch heute findet die auf der Bevölkerungszahl basierende Typisierung Verwendung – teils ergänzt um sich wandelnde Zentralitätskriterien.

In der Laufenden Raumbearbeitung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) werden Gemeinden eines Gemeindeverbandes oder eine Einheitsgemeinde als Kleinstadt verstanden, wenn in ihnen entweder 5000 bis unter 20 000 Einwohnerinnen und Einwohner leben oder wenn ihnen die Regionalplanung eine wenigstens grundzentrale Bedeutung mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums zugewiesen hat. Dabei wird der Status als Mittelzentrum beispielsweise an

Durch Zusammenschluss fit für die Zukunft?

[...] Seit acht Wochen ist Christian Kehrer Bürgermeister von Oberzent. Mit mehr als 165 Quadratkilometer Fläche ist das die drittgrößte Stadt Hessens, nur Frankfurt und Wiesbaden sind größer. Der Ort hat viel Wald, aber nur wenige Bürger. Heute leben hier 10 401 Menschen. Vor über 20 Jahren waren es knapp 1200 Menschen mehr.

Kehrer Stadt gibt es erst seit dem 1. Januar [2018]. Es ist die erste Gemeindegründung seit rund 40 Jahren in Hessen. Keine, die, wie sonst üblich, von oben als Gemeindereform verordnet wurde, sondern eine freiwillige, der über 80 Prozent der Bürger zugestimmt haben – und doch ist sie aus der Not geboren. Denn die Gemeinden Beerfelden, Hesseneck, Sensbachtal und Rothenberg im Odenwald schrumpfen seit Jahren, die Bevölkerung wird prozentual älter. Die Einnahmen reichten nicht mehr, um KITAS oder Kanalisation anständig zu unterhalten. Aber diese braucht man, will man nicht noch schneller schrumpfen. „Wir hatten als einzelne Gemeinden keinen Handlungsspielraum mehr“, sagt Kehrer.

Deutschland weiß nahezu alles über die Nöte seiner Städter: Es kennt den Mietpreisboom in Berlin-Mitte, die kaum erschwinglichen Hauspreise im Stuttgarter Speckgürtel, die Feinstaubbelastung an der Hamburger Stresemannstraße. Es kennt die Kämpfe gegen Gentrifizierung und um bezahlbare Wohnungen, für autofreie Innenstädte und Bioessen in KITAS.

Es gibt aber noch ein anderes Deutschland. [...]

Bezahlbares Wohnen ist dort weniger ein Problem, weil die Preise für Mieten und Immobilien seit vielen Jahren kaum steigen – oder sogar fallen. Dort gibt es Dörfer, in denen es keinen Laden und keine Gaststätte mehr gibt. Wo die Wege zur nächsten Schule weit und Ärzte manchmal so schwer zu finden sind wie die Luchse im Harz.

Deutschland wächst und schrumpft zugleich, oft machen nur wenige Kilometer den Unterschied aus. Zwischen 2005 und 2015 wuchs die Bevölkerung der 77 Großstädte um 1,4 Millionen Menschen. Es gab auch mittlere und kleinere Städte, vor allem mit Hochschulen, die wuchsen. Doch 37 Prozent der Mittelstädte sind geschrumpft, das gilt auch für 52 Prozent der Kleinstädte. Etwa 15 Millionen Menschen leben in solchen Gemeinden.

Die Herausforderungen des Ausdünnens an die Politik sind mindestens so groß, wie die der steigenden Mietpreise in den Boomregionen. „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ für alle Bürger, egal, wo sie leben, gehört zu den Prämissen des Grundgesetzes. Doch wie gleich ist „gleichwertig“ noch? Wenn es weit und breit kein Kino gibt? Wenn in den dünn besiedelten Gebieten weniger als 20 Prozent der Menschen einen Hausarzt in der Nähe haben?

Kehrer, der Bürgermeister von Oberzent, ist 42 Jahre alt. Er wurde hier geboren, wollte nie weg und lebt heute in Finkenbach, einem der 19 Ortsteile seiner Stadt. [...]

„Durch die Fusion haben wir finanziellen Handlungsspielraum gewonnen“, sagt er. Die Gemeinde spart 900 000 Euro im Jahr, vor allem weil statt vier Bürgermeistern nur noch einer bezahlt wird. Wegen der höheren Einwohnerzahl steigen die Zuweisungen des Landes, zugleich hat Hessen die Gemeinde um 4,5 Millionen Euro Schulden erleichtert. Geld, das dringend benötigt wird: Von einem zum anderen Ende der Stadt sind es 40 Kilometer, Oberzent muss 266 Straßen unterhalten. In drei Teilgemeinden müssen die Wasserleitungen erneuert werden. Geschätzte Kosten: 7 Millionen Euro.

Eines der wichtigsten Vorhaben ist das Gesundheitszentrum der Stadt, das im März eröffnet hat. „Die meisten Ärzte hier in der Region sind mittlerweile 60 Jahre und älter“, sagt Kehrer, „ein Großteil wird bald in den Ruhestand gehen.“ Nachwuchs zu bekommen ist schwer.

Gut einen Kilometer entfernt vom Rathaus hat Bernhard Wagner vor ein paar Wochen seine neuen Praxisräume im kleinen Gewerbegebiet bezogen. [...]

Wagner ist 41 Jahre alt und hatte bis vor Kurzem noch eine Praxis im Oberallgäu. Nun leitet er als erste Anlaufstation das Gesundheitszentrum. „Mich reizt der Ansatz, hier wird Gas gegeben“, sagt Wagner. Es ist das erste Zentrum seiner Art in Hessen, gefördert von der Landesregierung.

Es soll den Menschen nahe am Wohnort eine integrierte Versorgung mit Haus-, Fachärzten und Sozialdiensten sichern – was für Städter eine Selbstverständlichkeit ist. Ein Chirurg hat hier ebenso seine Räume wie ein Urologe, eine Frauenärztin, ein Orthopäde. Es gibt eine Heilpraktikerin, einen Psychotherapeuten, einen Neurologen und Physiotherapeuten. Gesucht werden noch ein Hausarzt und ein Augenarzt.

Wagner bietet 32 Sprechstunden in der Woche an. Er macht Hausbesuche, die die Krankenkasse mit 22,59 Euro vergütet, gleich, wie lang der Weg ist und wie lange sie dauern. Mehr als zwei am Tag schafft er wegen der Entfernungen nicht. [...]

In den schrumpfenden Regionen wird der demografische Wandel wie unterm Brennglas sichtbar. Die Großstädte profitieren von dem Zuzug der Jungen, dort liegt das Durchschnittsalter bei 42,4 Jahren. In den ländlichen Kreisen liegt es bei 45,2 Jahren. In den dünn besiedelten und strukturschwachen Gebieten, vor allem im Osten, ist schon heute jeder vierte Einwohner mindestens 65 Jahre alt. Dort erodiert die Mitte der Gesellschaft. [...]

Christoph Seip sitzt auf einer Bank am historischen Galgen am Rand von Beerfelden, der 1597 errichtet wurde. Man hat hier einen schönen Blick über die Felder. Der 34-Jährige wurde in der Region geboren. Nach der Schule zog er los zum Studium, er hat die Welt gesehen. Zuletzt lebte er in Mannheim.

Seit 2014 arbeitet der IT-Spezialist bei Daimler in Stuttgart, er ist Projektleiter. [...] „Als meine Frau schwanger wurde, haben wir uns die Frage gestellt: Wo wollen wir leben?“, sagt Seip. In Stuttgart, mit Hauspreisen bis zu einer Million Euro?

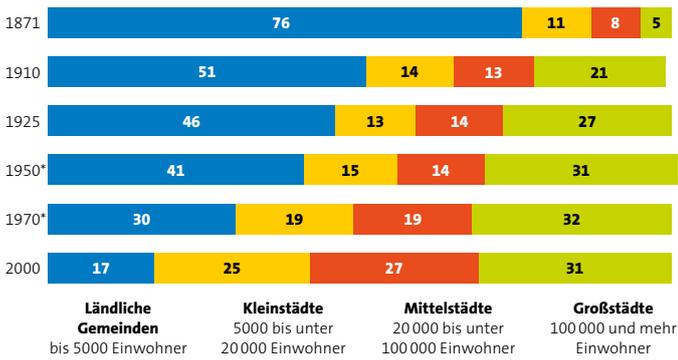
Sie entschieden sich für die Heimat. „Ich möchte, dass meine Kinder auf dem Land groß werden“, sagt Seip. Also haben sie auf dem Grundstück seiner Eltern ein Haus gebaut. Tageweise arbeitet Seip in Stuttgart und im Homeoffice.

Weil er glaubt, dass auch andere in Zukunft diesen Weg gehen werden, hat er mit anderen eine Plattform für Start-ups in Oberzent aufgemacht. Er will den Ort für junge Gründer attraktiv machen. Man könnte darüber lächeln. Andererseits, warum? Warum nicht den Boom der Großstadt auf das Land übertragen? Experten helfen, vom Schreiben des Businessplans bis zur Finanzierung, billige Geschäftsräume gibt es genug. „Wenn es Netzwerke gibt, dann auf dem Land“, sagt Seip.

Nach zwei Monaten liegen bereits 16 Geschäftsideen auf dem Tisch, die ersten Businesspläne sind geschrieben.

Verstädterung in Deutschland

Anteil der Bevölkerung nach Gemeindegrößen in %



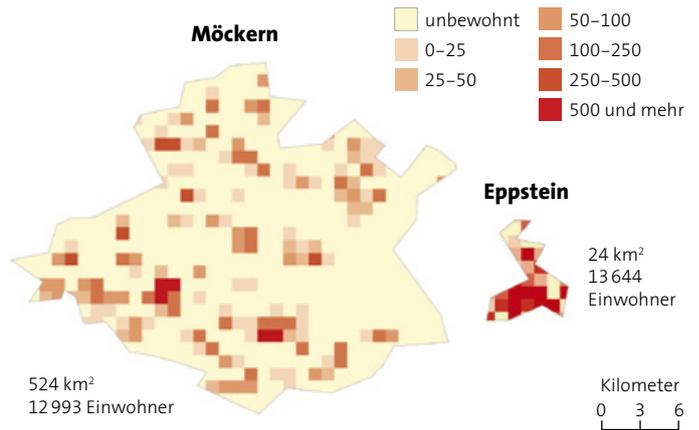
* Zahlen für Bundesrepublik und Gesamtberlin

Datenquelle: Franz Rothenbacher / Georg Fertig, Bevölkerung, Haushalte und Familien, in: Thomas Rahlf (Hg.), Deutschland in Daten. Zeitreihen zur Historischen Statistik (bpb-Zahlenbilder), Bonn 2015, S. 30–45, hier: S. 43

Kriterien wie einer Mindesteinwohnerzahl, dem Vorhandensein einer Schule mit Sekundarstufe II (Gymnasialstufe), anässigen Fachärzten, vorhandenen Krankenhäusern oder kulturellen Angeboten festgemacht. Dieser Abgrenzung zufolge lebten Ende 2017 etwa 29 Prozent der Gesamtbevölkerung in 2106 Kleinstädten. Dies entsprach knapp 47 Prozent aller 4528 Einheits- und Verbandsgemeinden.

Diese Zahlen sind nur als eine grobe Annäherung zu verstehen, denn durch veränderte Raumordnungspläne und Gemeindegebietsreformen wandeln sich Statuszuweisungen für zentrale Orte, werden Kleinstädte selbst eingemeindet oder neu gebildet. Gebietsreformen gelten seit Jahrzehnten als probates Mittel, um Kommunalverwaltungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge an gesellschaftliche Veränderungen anzupassen und ihre Leistungsfähigkeit zu erhöhen. In der Hochphase des Reformeifers zwischen 1960 und 1976 nahm die Zahl der Gemeinden in der damaligen Bundesrepublik von 24 500 auf 10 700 und damit um 56 Prozent ab. Ganz im Sinne der in Politik und Wissenschaft vorherrschenden Idee einer „nachholenden“ Modernisierung wurde

Siedlungsstruktur zweier Kleinstädte im Vergleich: Möckern (Sachsen-Anhalt) und Eppstein (Hessen)



Statistische Ämter des Bundes und der Länder – Zensus 2011, Laufende Raumbeobachtung des BBSR. Geometrische Grundlage: Gemeinden (generalisiert), 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG

dieser Prozess nach der Wiedervereinigung auch in den fünf ostdeutschen Flächenländern vollzogen: Innerhalb der ersten zehn Jahre verringerte sich hier die Zahl der Gemeinden um 30 Prozent, und 2015 war sie im Vergleich zu 1990 von 7600 auf knapp 2700 und damit um 65 Prozent gesunken. Die Zahl der Kleinstädte erhöhte sich von Ende 1992 bis Ende 2018 von 259 auf 413, die Zahl der Landgemeinden nahm – bei großen Unterschieden zwischen den Bundesländern – von 7159 auf 2930 ab.

Was diese Prozesse bedeuten, lässt sich gut an zwei Beispielen zeigen: Die mit über 500 Quadratkilometern viertgrößte deutsche Flächengemeinde, die Stadt Möckern in Sachsen-Anhalt, ist planungsrechtlich und von der Bevölkerungszahl (13 000) her eine Kleinstadt. Damit ist sie, bei annähernd gleicher Bevölkerungszahl, flächenmäßig etwa 22mal größer als die dicht besiedelte Stadt Eppstein in Hessen. Des Weiteren gibt es in Deutschland mehr als 300 Klein- und Landstädte mit weniger als 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die in ihren Selbstdarstellungen oft stolz auf ihr Stadtrecht hinweisen – in der Laufenden Raumbeobachtung aber nicht als Städte verstanden werden.



Aus Perspektive der Raumplanung sollten Kleinstädte mindestens 5000 Bewohnerinnen und Bewohner haben, um als solche zu gelten. Mehr als 300 Orte, die dieses Kriterium nicht erfüllen, verweisen dagegen auf ihr Stadtrecht – wie Arnis in Schleswig-Holstein, sowohl von der Fläche als auch von der Einwohnerzahl die kleinste Stadt Deutschlands. Gegründet 1667, erhielt sie 1934 das Stadtrecht.

Irgendeinen Schatz gibt's immer

[...] Es ist ein trüber Februartag, Schmuddelwetter [...]. Aber der Blick auf den Schatz des Städtchens [Wanfried] entlohnt für Gänsehaut und kalte Füße: Ein prächtiges Ensemble alter, oft hochherrschaftlicher Fachwerkhäuser. Keine windschiefen Butzen, nein, tipptopp renovierte Gebäude. Die hätten den Ort einst fast in den Ruin getrieben, retteten ihn aber auf wunderbare Weise schließlich vor dem Niedergang. Der Ort an der Werra ist ein, wenn auch ungewöhnliches, Beispiel dafür, wie eine Provinzkommune ohne Autobahnanschluss, Hochschule und Großunternehmen ihr Überleben einigermaßen sichern kann. [...]

[...] Die alte Hafenstadt an der hessisch-thüringischen Grenze dörnte nach der Wiedervereinigung sozusagen aus. Die Leute zogen weg, auf der Suche nach besseren Jobs, andere starben. Dutzende Häuser, auch altehrwürdige Fachwerkhäuser im Ortskern, standen leer, blinde Scheiben, bröckelnder Putz. Es herrschte Trauer, auch Angst. Man bangte um die Existenz. Weniger Menschen, weniger Geld, weniger Leistungen der Gemeinde – ein teuflischer Kreislauf, ein Albtraum, den andere ländliche Gemeinden jenseits der Speckgürtel und wohlhabenden Mittelzentren der Republik nur zu gut kennen.

Dann 2007 [...] wurde [Wilhelm] Gebhard Bürgermeister [...]. Zugleich hatte sich zu dieser Zeit eine Bürgergruppe zusammengefunden, aus einer Mischung von Verzweiflung und Leidenschaft. Sie alle waren und sind Liebhaber von Fachwerkhäusern, denen das Herz blutete, wenn sie auf die verfallenden historischen Gebäude blickten. Bei diesen Enthusiasten wiederum holte sich ein holländisches Ehepaar Rat, das an der Renovierung eines alten Forsthauses zu scheitern drohte.

[...] Bürgermeister Gebhard [...] kam auf die Idee, in den Niederlanden Werbung für seine Häuser zu machen, die waren damals noch zu einem Spottpreis zu erwerben. Die Interessenten aus dem Westen reisten an, manche kauften und restaurierten mithilfe der Experten von der Bürgergruppe. [...]

Aber kann man mit zwei Dutzend zwar solventen, aber nicht mehr ganz jungen Niederländern eine Stadt retten? Natürlich nicht. Skeptiker, Kritiker und Neider mokierten sich seinerzeit, dass die Entwicklungen in Wanfried eine Art Gentrifizierungs-Firlefanz seien, nicht nachhaltig und deshalb Unfug. Unfug? Von wegen.

Denn die Berichte über diese Holländer, die unbedingt an die Werra wollten, machten auch Deutsche neugierig. Aus Frankfurt, aus Wiesbaden und Freiburg meldeten sich Leute, die es aus den Zentren in die Provinz zog [...]. Ruhiger, preiswerter, sicherer. [...]

[...] [D]ie 21 einst leer stehenden Fachwerkhäuser sind verkauft, 13 an Niederländer, fünf davon werden dauerhaft von ihnen bewohnt, die übrigen dienen als Ferienwohnungen. Der kleine Fachwerkrausch war eine Art Urknall. Inzwischen werden auch weniger herrschaftliche Immobilien saniert, finden Mieter und auch Käufer. [...]

Auch die Siedlungshäuser am Ortsrand, gebaut in den 1950er-Jahren für Flüchtlinge aus der DDR, werden hergerichtet, Block für Block. Die Kita sei proppenvoll, die Schule auch, sagt der Bürgermeister. Auch das haben, wenn nur indirekt, die Niederländer bewirkt. [...] In Wanfried jedenfalls gibt es längst keine historischen Super-Schnäppchen mehr. [...]

Die Wanfrieder können mit der Bilanz der vergangenen Jahre zufrieden sein. Der Bevölkerungsschwund wurde gestoppt.

1991, ein Jahr nach der deutschen Wiedervereinigung, lebten noch 4938 Menschen in der Stadt. 2015 waren es gerade noch 4131. Inzwischen geht es wieder leicht aufwärts: Im vergangenen Jahr [2018] zählte man immerhin 4177 Einheimische.

Alles gut also im Ort? Nicht ganz. Mehr Arbeitsplätze zum Beispiel wären schon schön. Es gibt keine großen Firmen und Fabriken, dafür Handwerk und mittelständisches Gewerbe. Etliche Einwohner pendeln ins nahe Eschwege, manche auch nach Kassel oder noch ein Stückchen weiter. Wer kann und darf, arbeitet im Homeoffice, das Netz funktioniert schließlich anständig. [...] 1990, kurz nach der Wende, hatte Wanfried 1312 sozialversicherungspflichtige Jobs. 2005 waren es gerade noch 666. Jetzt sind es immerhin wieder 770. Kein Boom, sicher nicht. Aber es geht langsam aufwärts. [...]

[...] Nun hat natürlich nicht jeder Ort einen historischen Fachwerkbestand. Aber irgendeinen Schatz gibt es immer. Sei es eine zentrale Lage, mit guten Straßenverbindungen in den Rest der Republik. Seien es fruchtbares Ackerland oder alte Karsen, die man zu Wohnungen, Büros oder Gewerberäumen umbauen kann. Eine Kita mit langen Öffnungszeiten und ausreichend Personal kann auch ein Zuwanderungsmagnet sein, ebenso ambitionierte Schulen, es muss nicht ein Gymnasium sein. Wer als Vater oder Mutter vergleichsweise preiswert und mit viel frischer Luft leben will, nimmt bei solchen Angeboten auch längere Pendelfahrten zur Arbeit in Kauf.

Und Wanfried lehrt auch: Es lohnt sich, das heimische Silber zu putzen. Man muss das Zentrum mit allen Mitteln pflegen und schützen. „Was hilft uns ein Neubaugebiet, wenn die Ortskerne verkommen?“, fragt Bürgermeister Gebhard beim Stadtrundgang.

[...] Ohne rührige Kommunalpolitiker kommt eine Gemeinde nicht auf die Beine. Aber auch nicht ohne eine engagierte Ortsgemeinschaft. Ohne die Fachleute der Bürgergruppe hätten sich die Niederländer nicht in Wanfried eingekauft, ohne die wiederum wären die Leute aus Frankfurt, Wiesbaden und Freiburg womöglich woandershin gegangen [...]. Die Neuankömmlinge, so erzählen die Herren aus der Bürgergruppe, hätten die Stadt bereichert. [...]

Susanne Höll, „Das Wunder von Wanfried“, in: Süddeutsche Zeitung vom 23. Februar 2019

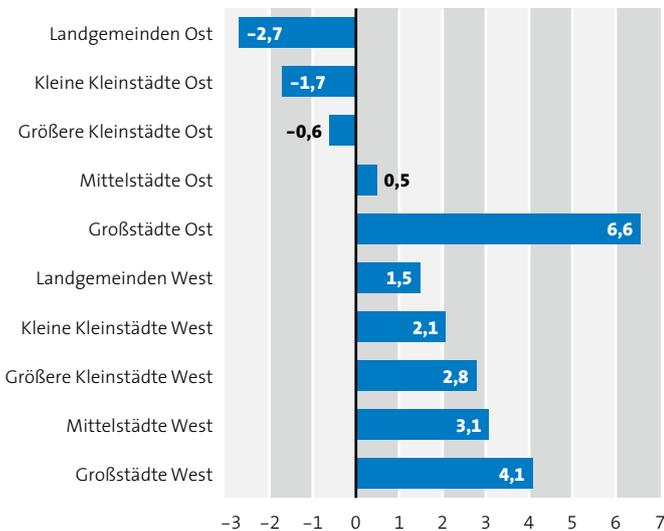


Fachwerkhaus an der Schlagdstraße im hessischen Wanfried. Im Ortskern der Kleinstadt an der Werra wurde der wertvolle Fachwerkbestand zum Teil aufwändig restauriert.

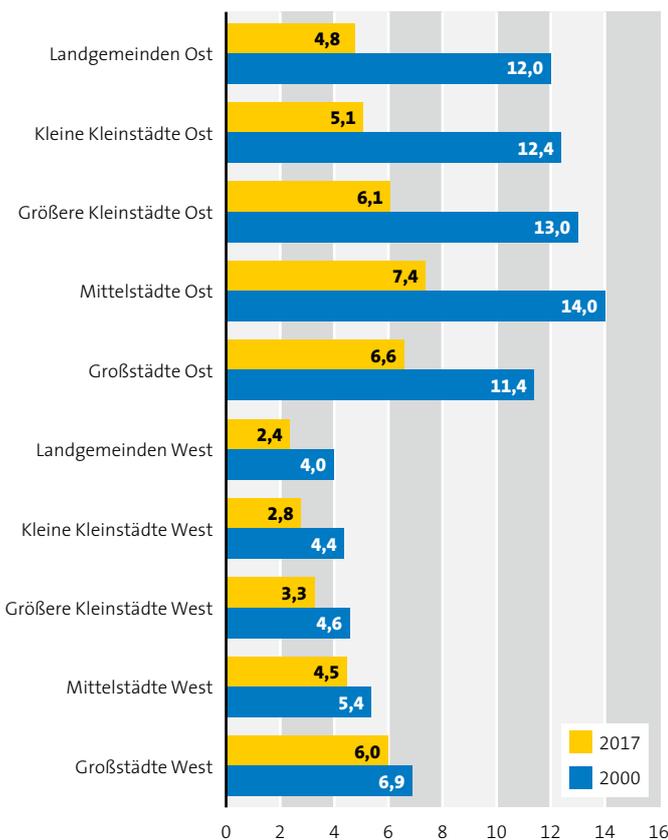
Demografische und ökonomische Strukturdaten

nach Stadt- und Gemeindetypen sowie nach Ost- und Westdeutschland

Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, nach Siedlungstypen
2012–2017, in %



Arbeitslose je 100 Einwohner/innen im erwerbsfähigen Alter
2000 und 2017, in %



Anmerkung: Großstädte haben 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner oder mehr, Mittelstädte weisen eine Bevölkerungszahl zwischen 20 000 und 100 000 auf. Für Kleinstädte siehe die Erläuterungen im Text. Trifft keine der Bedingungen für Kleinstädte zu, spricht die Laufende Raubeobachtung von einer Landgemeinde.

Datenquelle: Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, INKAR, Ausgabe 2019. Hg.: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2019

Die kleinste von ihnen ist Arnis in Schleswig-Holstein mit 284 Einwohnerinnen und Einwohnern und einer Fläche von 0,5 Quadratkilometern (2018).

Kleinstädte ergänzen die vielfältige Städtelandschaft Deutschlands und verdeutlichen in besonderem Maße, dass „Stadt“ und „Land“ keine absoluten Raumkategorien sind, denn die typische Kleinstadt in Deutschland besteht heutzutage aus einem in den Ursprüngen oft mittelalterlichen Kern und einer kleineren oder größeren Zahl von im Laufe des 20. und 21. Jahrhunderts eingemeindeten Dörfern, deutlich erkennbar etwa in der aufgelockerten Siedlungsform von Möckern (siehe S. 13).

Eine relativ geringe Bevölkerungszahl ist ein notwendiges, aber kein hinreichendes Kriterium für Kleinstädte. Hinzu kommt eine im Vergleich zu Großstädten weniger dichte, dennoch städtische Art der Bebauung. Diese ist mit einer kleinteiligen und relativ beständigen Eigentümerstruktur verbunden. Typisch für Kleinstädte in Deutschland und bedeutsam für die lokale Identität sind historische bauliche Überreste – etwa eine Stadtmauer oder ein Rathaus aus der Gotik bzw. Renaissance.

Die Jahrzehnte seit der Wiedervereinigung 1990 waren für den Großteil der Kleinstädte in wirtschaftlich schwachen Regionen mit ausgeprägtem Arbeitsplatzabbau in Industrie und Landwirtschaft, aber auch im öffentlichen Sektor verbunden. Das gilt in besonderem Maße für Ostdeutschland, doch war und ist wirtschaftliche Strukturschwäche, verbunden mit negativen Folgen des demografischen Wandels, auch ein Kennzeichen für Regionen in den alten Ländern, etwa in der Nähe zur vormaligen innerdeutschen Grenze. Viele Kleinstädte verloren wichtige Infrastruktureinrichtungen, wie etwa weiterführende Schulen, und mussten Bevölkerungsrückgänge insbesondere durch Abwanderungen verkraften. In extremen Fällen haben Kleinstädte innerhalb der zwei Jahrzehnte von 1990 bis 2010 bis zu 40 Prozent ihrer Einwohnerinnen und Einwohner verloren.

Mit Blick auf neuere Daten konnten Kleinstädte in Westdeutschland allerdings zwischen 2012 und 2017 wieder Bevölkerungsgewinne verzeichnen und die Schrumpfung ostdeutscher Kleinstädte hat sich verringert. Die Zahl der Arbeitslosen im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist überall zurückgegangen und hat sich in den meisten ostdeutschen Stadt- und Gemeindetypen überwiegend mehr als halbiert – was freilich nicht nur an mehr Arbeitsplätzen, sondern auch an einer zurückgehenden Erwerbsbevölkerung liegt. Dass eine reine Defizitperspektive Kleinstädten mit wirtschaftlichen Dynamiken und Bevölkerungswachstum sowohl in peripheren Lagen als auch innerhalb von Agglomerationsräumen nicht gerecht wird, hat in den vergangenen Jahren die Forschung zu den sogenannten *Hidden Champions*, das heißt meist mittelständischen Weltmarktführern in eng spezialisierten Bereichen, gezeigt (siehe auch S. 35 f.).

Der Bevölkerungsrückgang und die Alterung in vielen ländlichen Räumen sowie die zunehmende lokale Konzentration von Einrichtungen der täglichen Versorgung verlangen von kleinen Städten heute, neue bzw. erweiterte Funktionen für ihr regionales Umland wahrzunehmen. Gleichzeitig werden diese Anforderungen durch die anhaltenden Funktionsverluste etwa im innerstädtischen Einzelhandel konterkariert, der unter der Konkurrenz der Verbrauchermärkte „auf der grünen Wiese“ sowie des Internets zu leiden hat (siehe S. 16 ff.). Von einem anhaltenden Wandel der Dörfer und Kleinstädte kann also auch in Zukunft ausgegangen werden, ohne dass die konkreten Dynamiken, Funktionen und Siedlungsformen vorhersagbar sind.

Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen

Daseinsvorsorge umfasst alle lebensnotwendigen Dinge für eine wohnortnahe Grundversorgung und soll damit im Sinne des grundgesetzlich fixierten Sozialstaatsprinzips möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland gewährleisten. Neben Gesundheits- und Pflegedienstleistungen sind die Lebensmittelversorgung sowie Brandschutz und Hilfeleistung zentrale Beispiele für die aktuellen Herausforderungen, mit denen sich die Angebots- und die Nachfrageseite in ländlichen Räumen konfrontiert sehen.

Daseinsvorsorge als Sozialstaatsversprechen

Daseinsvorsorge – dazu gehören Schulen, Wasserversorgung, Hausärzte ebenso wie die Feuerwehr oder der Internetanschluss, kurz: alle lebensnotwendigen Dinge, die für die wohnortnahe Grundversorgung der Bevölkerung von Bedeutung sind. In Deutschland spielt die öffentliche Hand für die Gewährleistung dieser Einrichtungen, ihre Finanzierung, die rechtlichen Rahmenseetzungen und ihre Umgestaltung eine zentrale Rolle. Aber auch private Unternehmen und freie Träger zum Beispiel der Wohlfahrtspflege stellen soziale und technische Infrastrukturen bereit und bewirtschaften diese. Angebote der Daseinsvorsorge spielen eine wichtige Rolle, um gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu erreichen,

so die Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL) in ihrem 2016 veröffentlichten Bericht „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken“. Dieses politische Ziel ist beispielsweise im Bundesraumordnungsgesetz verankert und gilt als räumliche Dimension des Sozialstaatsprinzips gemäß Grundgesetz Artikel 20 Abs. 1 „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“.

In modernen Sozialstaaten ist Daseinsvorsorge also das Versprechen auf soziale Teilhabe durch eine möglichst wohnortnah verfügbare, zumindest aber gut erreichbare Infrastruktur zu sozialverträglichen Kosten, so der Wirtschaftswissenschaftler Andreas Knorr 2005 (siehe Literatur zu Kapitel 3, S. 65). Aus Sicht der Bevölkerung stellt Daseinsvorsorge eine wichtige Dimension der lokalen Lebensqualität dar. Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung wiederum müssen Argumente der sozialen und räumlichen Gerechtigkeit gegen die Kosten solcher Einrichtungen abwägen. Zugleich ändern sich Ansprüche und technische Standards: Ging es für ländliche Räume im frühen 20. Jahrhundert beispielsweise um die Anbindung an das Stromnetz und um den Ausbau von Wasserleitungen, so waren es nach dem Zweiten Weltkrieg unter anderem Gemeindeschwesternstationen, moderne Schulzentren und Abwassersysteme, die in vielen Dörfern neu entstanden.

Heute sind die meisten dieser Einrichtungen selbstverständlich geworden und andere Themen, wie etwa der Breitbandausbau, rücken in den Vordergrund: Während die einen fordern, dass jeder „weiße Fleck“ verschwinden müsse, argumentieren andere, dass nicht „an jeder Milchkanne“ Hochleistungsinternet zur Verfügung stehen müsse bzw. könne. Schließlich verändern sich auch die Wege der Leistungsbereitstellung, etwa von öffentlich zu privatwirtschaftlich, von stationär zu mobil oder von analog zu digital. Neben technischen Innovationen, klammen kommunalen Haushalten sowie sich ändernden rechtlichen Rahmenbedingungen und Präferenzen der Nutzerinnen und Nutzer beeinflussen auch die Alterung und der Bevölkerungsrückgang in manchen Regionen den Wandel der Daseinsvorsorge.

Angebote zur Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen

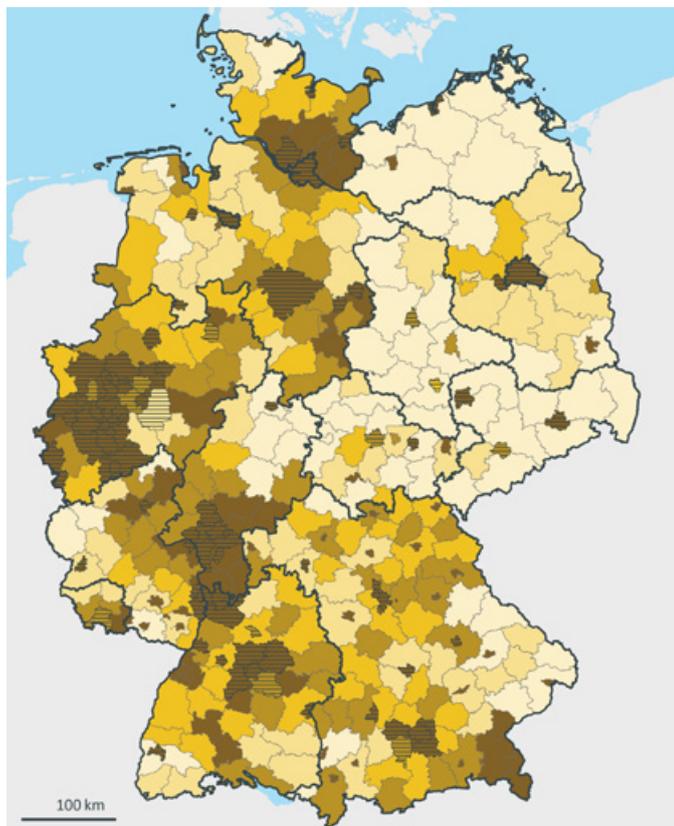
Bereiche der Daseinsvorsorge	Wichtigste Anbieter
Ver- und Entsorgung (Wasser, Abwasser, Abfall)	Kommune, Privatwirtschaft
Energieversorgung (Strom, Wärme, Gas)	Privatwirtschaft, Kommune
Kommunikationstechnik und -dienstleistungen	Privatwirtschaft
Verkehrsinfrastruktur und -dienste (z. B. Schülertransport, öffentlicher Verkehr)	Staat, Kommune, Privatwirtschaft
Einrichtungen der frühkindlichen, schulischen und beruflichen Aus- und Weiterbildung	Staat, Kommune, Gemeinnützige
Kulturelle Einrichtungen und Angebote	Kommune, Ehrenamtliche
Gesundheitsversorgung und (Alten-)Pflege	Privatwirtschaft, Gemeinnützige, Kommune
Nahversorgung	Privatwirtschaft
Katastrophenschutz, Feuerwehr, Rettungswesen	Ehrenamtliche, Kommune
Wohnungsversorgung	Privatwirtschaft, Kommune

Eigene Darstellung



Eine wichtige Voraussetzung, um die Lebensqualität in ländlichen Räumen zu verbessern, ist eine wohnortnahe, moderne Infrastruktur; dazu gehört der Breitbandausbau für schnelles Internet. Im nordrhein-westfälischen Nümbrecht wird im Dezember 2019 ein Glasfasernetz verlegt.

Verfügbarkeit von Breitband (mindestens 16 Mbit/s) für private Haushalte im Jahr 2017 in % aller Haushalte



© Thünen-Institut, 2020
Landatlas (www.landatlas.de), Ausgabe 2020, hg. vom Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig 2020

Wohnortnahe Daseinsvorsorge aus Sicht der Bevölkerung

Ländliche Räume werden in der gesellschaftlichen Debatte um die Daseinsvorsorge meist als defizitär dargestellt. Und tatsächlich haben in den vergangenen Jahren viele Schulen und Läden geschlossen, wurden Öffnungszeiten reduziert, Hauptdurch Ehrenamtliche ersetzt, und Erreichbarkeiten haben sich verschlechtert. Gleichzeitig finden aber auch in ländlichen Räumen Erweiterungen und ein Ausbau von Daseinsvorsorge statt. Am eindrucksvollsten erfolgte dies in der jüngeren Zeit in den westdeutschen Ländern im Bereich der Kinderbetreuung und in den ostdeutschen Ländern in Teilen der technischen Infrastruktur, etwa durch den nahezu flächendeckenden Anschluss an die Kanalisation. Gleichzeitig nehmen die Bürgerinnen und Bürger nicht selten ihr Schicksal selbst in die Hand, gründen Dorfläden oder fahren Bürgerbusse. Dabei kämpfen sie mit manch bürokratischer Hürde – sei es in Gestalt komplizierter Antragsformulare, sich oftmals wandelnder Förderprogramme, differenzierter Gemeinnützigkeitsregeln des Vereinsrechts oder in Form von komplexen Haftungs- und Steuerfragen.

In der Gesamtschau belegen weder bundesweite Erreichbarkeitsanalysen noch standardisierte Befragungen ein flächendeckendes Fehlen nähräumlicher Grundversorgungseinrichtungen in ländlichen Räumen. Dennoch sind die Unterschiede bemerkenswert. Am Beispiel der medizinischen Versorgung hat Stefan Neumeier am Thünen-Institut unter anderem untersucht, inwieweit spezielle Arztpraxen erreichbar sind. Erreichbarkeit ist dabei ein statistischer Wert, der von einem über ganz Deutschland gelegten Raster von 250 mal 250 Metern ausgeht. Die computerbasierte Erreichbarkeitsanalyse ermittelt die Arztpraxis, die dem Zellenmittelpunkt eines Rasters jeweils am nächsten liegt. Sind Haus- und Zahnarztpraxen diesen Analysen zufolge in ländlichen Räumen von 55 bzw. 54 Prozent der Bevölkerung fußläufig in 15 Minuten erreichbar, liegt der gleiche Wert in nicht-ländlichen Räumen bei 84 bzw. 82 Prozent. Bei Kinderärzten beträgt der Bevölkerungsanteil,

Landarzt sein gegen den Trend

[...] In Groß-Umstadt leben gut 21 000 Menschen [...]. Der Ort liegt im nördlichen Odenwald. Darmstadt und Aschaffenburg sind jeweils etwa eine halbe Autostunde entfernt, bis Frankfurt ist es eine Stunde. Nicht wirklich Land, aber doch ländlich. [...]

Sebastian List ist 33 Jahre alt und arbeitet seit ein paar Monaten in einer Hausarztpraxis in seiner Heimatstadt. Es sind die letzten Monate seiner fünfjährigen Weiterbildungszeit zum Facharzt für Allgemeinmedizin. Ende Januar macht er die Facharztprüfung, und wenn alles gut läuft, bleibt er danach gleich hier – nicht als angestellter Arzt, wie so viele seiner Kollegen, sondern am liebsten mit einer vollwertigen Niederlassung. [...]

Mit seiner Entscheidung, einen Arztsitz in Groß-Umstadt zu übernehmen, ist Sebastian List in doppelter Hinsicht eine Ausnahme. Zum einen wollen viele Ärzte in den Metropolen bleiben und nicht aufs Land gehen, um dort zu praktizieren. Denn während die Städte meist überversorgt sind, können auf dem Land in der Regel längst nicht alle Praxen besetzt werden. Allein in Hessen hat die Kassenärztliche Vereinigung (KV), der Zusammenschluss der niedergelassenen Ärzte, derzeit 106 Hausarztstellen ausgeschrieben. Zum anderen zeigen Umfragen, dass gerade junge Ärzte lieber als Angestellte arbeiten wollen, anstatt als Selbständige einen Kassensitz zu führen. Das unterscheidet sie von älteren Generationen, in denen es üblich war, nach der Weiterbildung eine eigene Praxis zu übernehmen.

Das Modell ermöglichte zwar vielen Medizinern ein sehr gutes Einkommen, allerdings waren damit teilweise exorbitante Arbeitszeiten verbunden sowie die Verantwortung für komplizierte Abrechnungen mit den Krankenkassen. Darauf haben viele junge Ärzte keine Lust mehr, für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf verzichten sie auf einen Teil des Einkommens und lassen sich dafür bevorzugt anstellen – mit einem Arbeitsvertrag, der die Arbeitszeit klar regelt und begrenzt. Sebastian List hat sich zweimal dagegen entschieden, gegen die Großstadt und gegen die Sicherheit des Angestelltseins. In seiner Praxis sind derzeit zwei Ärzte tätig, mit ihm werden es übergangsweise drei sein, bis eine heute 63 Jahre alte Medizinerin irgendwann aufhört. „Eine eigene Praxis würde ich jetzt aber nicht aufmachen“, sagt er. „Die ganzen Formalitäten muss man erst einmal lernen.“ [...]

Um junge Ärzte aufs Land zu locken, lassen sich die Kassenärztlichen Vereinigungen einiges einfallen. In Hessen zahlt die KV Medizinstudenten aus ganz Deutschland bis zu 595 Euro pro Monat, wenn sie eines der verpflichtenden zweimonatigen Praktika in einer hessischen Hausarztpraxis absolvieren, die in einem Ort mit weniger als 25 000 Einwohnern liegt. Seit 2017 hat die Vereinigung 1500 Anträge genehmigt und dabei Fördergelder in Höhe von 850 000 Euro ausgezahlt – in der Hoffnung, dass die Studenten eines Tages zurückkehren. Ein anderer Fördertopf zielt auf die Weiterbildungszeit. Für jeden Monat, den ein Assistenzarzt in einer kleinen Gemeinde mit Unterversorgung verbringt, kann er später Geld bekommen, wenn er auf dem Land einen Kassensitz übernimmt.

Seit 2017 hat die KV neun solcher Anträge genehmigt, Tendenz steigend, wie eine Sprecherin bestätigt. Am Ende wird auch Sebastian List zwei Jahre seiner Weiterbildungszeit im ländlichen Raum verbracht und damit Anspruch auf die Höchstförderung von 24 000 Euro haben. „Ohne diese Förde-



So wie der 74-jährige Lothar Kruse, der in Hohen Wangelin, im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, als Hausarzt tätig ist, suchen viele Landärzte eine Nachfolge für ihre Praxen.

rung hätte ich wohl länger überlegt, mich doch erst mal anstellen zu lassen“, sagt er. „Ich wäre aber auch so wieder in die Region zurückgekommen.“ Um einen Praxissitz zu übernehmen, müssen junge Ärzte sich vielfach einkaufen und – wie im Fall von Sebastian List – einen höheren fünfstelligen Betrag aufbringen, manchmal auch mehr.

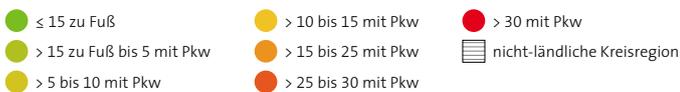
Im äußersten Osten der Republik hat Jens Drahonovsky in dieser Woche eigentlich keine Sprechstunde, eine Erkältung hat den Arzt erwischt. Aber der 46 Jahre alte Familienvater sitzt trotzdem am Schreibtisch in seiner Praxis in Sachsen, auf der Patientenliege stapeln sich die Akten. Immer wieder kommt eine Mitarbeiterin herein mit Rezeptwünschen von Patienten, Unterschriften, wichtigen Anrufen. Drahonovsky lässt sich nicht aus der Ruhe bringen. „Landarzt ist der beste Beruf, den es gibt“, sagt er. Im Jahr 2010 kehrte er nach Rothenburg zurück, einem kleinen Ort in der Oberlausitz, und übernahm die Praxis seiner Mutter. Sie war da schon 77 Jahre alt und hatte so lange gearbeitet, weil sie keinen Nachfolger fand und überdies kaum Rente bekam – bei der Wiedervereinigung war sie bereits zu alt, um noch in ein Versorgungswerk der Ärzte aufgenommen zu werden.

[...] [I]n seiner Praxis in Rothenburg [...] stehen die Leute [montags] schon mal bis zum Haupteingang die Treppe runter. Sprechstunde ist eigentlich nur bis zwölf Uhr, dauert aber meist zwei Stunden länger. Danach erledigt Drahonovsky die Post, liest Befunde, schreibt Gutachten und macht Hausbesuche, manchmal fährt er bis zu dreißig Kilometer zu einem Patienten. „Das geht dann schon mal so bis 22 Uhr“, sagt er. [...]

Vor zwei Jahren schloss eine Praxis im Ort, seitdem hat sich die Zahl seiner Patienten verdoppelt. 1700 Leute behandelt er heute im Quartal. „Ich könnte so wie andere die Patienten ablehnen, aber das mache ich nicht“, sagt er. [...]

Kim Björn Becker, Groß-Umstadt / Stefan Locke, Rothenburg / Rüdiger Soldt, Hausach, „Praxis zu verschenken“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Dezember 2019 © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

Geh- bzw. Fahrzeit per Pkw bis zum nächsten Hausarzt in Minuten



© Thünen-Institut, 2020
Stefan Neumeier, Berechnungen nach dem Thünen-Erreichbarkeitsmodell, 2019; administrative Grenzen: vg250 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, 2016

der die nächste Praxis in 15 Minuten zu Fuß erreichen kann, in ländlichen Räumen gerade einmal 17 Prozent, bei Augenärzten 13 Prozent und bei Hals-Nasen-Ohren-Ärzten 10 Prozent. Die entsprechenden Werte für nicht-ländliche Räume liegen bei 42, 33 bzw. 30 Prozent. Bemisst man die Erreichbarkeit des nächsten Hausarztes in Pkw-Fahrzeit, so beträgt diese sowohl in ländlichen als auch nicht-ländlichen Räumen für knapp 100 Prozent der Bevölkerung maximal 15 Minuten.

Potenzielle Erreichbarkeiten statistisch zu ermitteln, ist eine Möglichkeit, um zu untersuchen, wie es um die Ausstattung mit Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen bestellt ist. Eine andere Option besteht darin, die Betroffenen selbst zu fragen. Eine 2016 in ländlichen Räumen durchgeführte repräsentative Bevölkerungsbefragung des Thünen-Instituts zeigt, dass die dort erfragten Einrichtungen der wohnortnahen Versorgung im Umkreis von zehn Kilometern für die meisten Befragten verfügbar sind. Die geringsten Werte weisen kleine Lebensmitteläden, weiterführende Schulen und spezialisierte Geschäfte etwa für Haushaltsgeräte und Möbel auf (siehe Joachim Kreis 2020, Literatur zu Kapitel 3, S. 65).

Den Antworten war freilich nicht zu entnehmen, was fehlende Versorgungsinfrastruktur tatsächlich für die Bewältigung des Alltags in ländlichen Räumen bedeutet. Deshalb wurden diejenigen, die fehlende Einrichtungen und Dienst-

leistungen benannt hatten, nachfolgend gefragt, ob dies für sie mit Alltagserschwernissen einherginge. 180 Befragte (10 Prozent aller Befragten) bejahten diese Frage für mindestens eine der vorgegebenen Einrichtungen. Am häufigsten war dies für spezialisierte Versorgungseinrichtungen (z. B. zum Kauf von Möbeln) der Fall (absolut: 99 Nennungen). Mit großem Abstand dahinter folgten kleine Läden für den täglichen Bedarf (37 Nennungen). Bezogen auf die Altersgruppen fand sich der höchste Anteil derer, die mindestens einmal Alltagserschwernisse nannten, unter den Befragten zwischen 25 und 49 Jahren (14 Prozent im Vergleich zu 10 bzw. 11 Prozent bei den 65- bis 74-Jährigen bzw. den Befragten im Alter ab 75 Jahren). Mutmaßlich ist die Vielzahl der zu koordinierenden Wege im Spannungsverhältnis von Erwerbstätigkeit und Familienarbeit der Hauptgrund, weshalb die jüngeren und mittleren Altersgruppen fehlende Einrichtungen im Wohnumfeld vergleichsweise häufiger als erschwerend bezeichneten.

Im Folgenden werden zwei Bereiche der Daseinsvorsorge und die aktuellen Herausforderungen, mit denen sich die Angebots- und die Nachfrageseite in ländlichen Räumen konfrontiert sehen, genauer dargestellt.

Beispiel Nahversorgung

Unter Nahversorgung wird die ortsnahe Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs verstanden. Um auch Personen mit eingeschränkter Mobilität eine selbstständige Versorgung zu ermöglichen und um den Autoverkehr zu begrenzen, besteht das politische Ziel, die Nahversorgung fußläufig sicherzustellen, wobei eine Entfernung von zehn Gehminuten oder 1000 Metern veranschlagt wird. Neben der reinen Versorgung haben die Angebote, wie Lebensmittelgeschäfte, Post oder Banken, auch eine wichtige soziale Funktion als Treffpunkt im Ort. Aktuelle Erreichbarkeitsberechnungen des Thünen-Instituts zeigen jedoch, dass mehr als die Hälfte der ländlichen Bevölkerung kein Lebensmittelgeschäft fußläufig (d. h. in 1000 Metern) erreichen kann. In nicht-ländlichen Räumen trifft dies nur auf ein gutes Viertel der Einwohnerschaft zu (für alle Zahlen in diesem Abschnitt siehe Matthias Kokorsch / Patrick Küpper 2019, Literatur zu Kapitel 3, S. 65).

Seit 1990 hat sich die Zahl der Verkaufsstellen im Lebensmitteleinzelhandel deutschlandweit mehr als halbiert. Insbesondere die kleinen Geschäfte mit weniger als 400 Quadratmetern Verkaufsfläche, die für die Nahversorgung in ländlichen Orten besondere Bedeutung haben, sind fast vom Markt verschwunden. Ähnliche Trends sind bei Bäckereien und Fleischereien zu

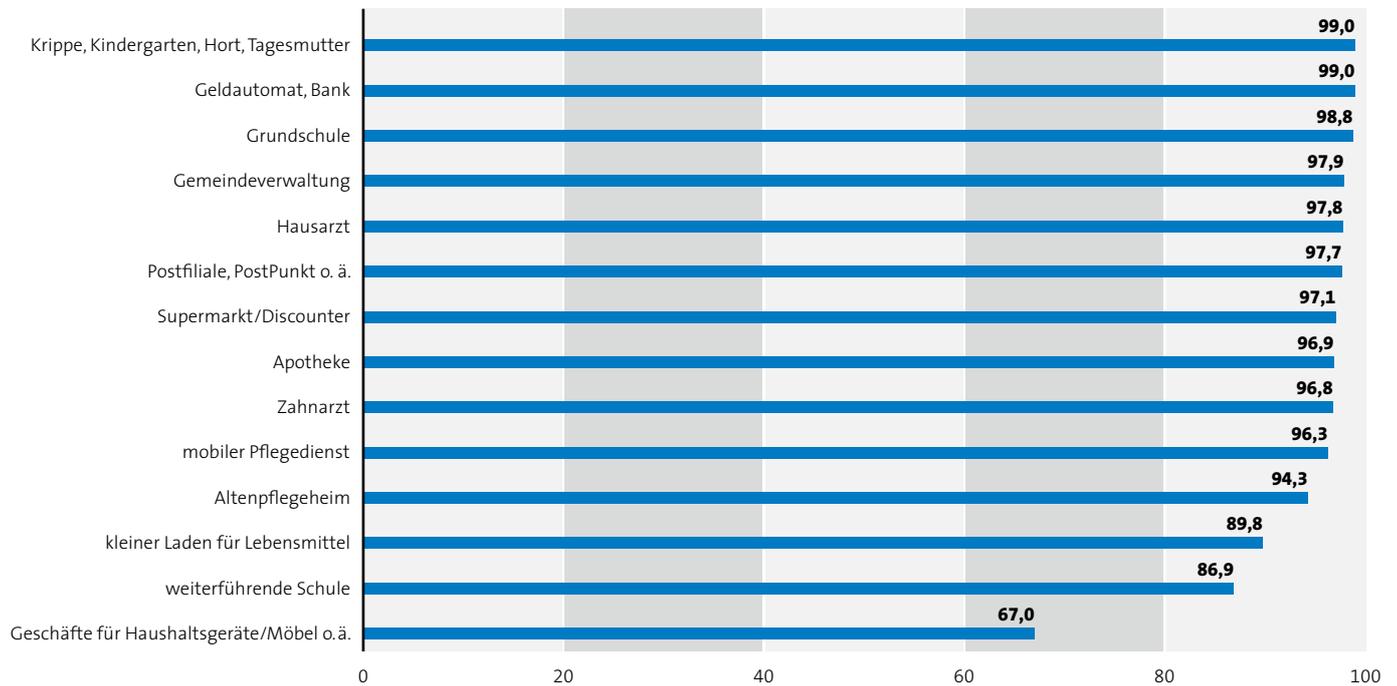


In den vergangenen Jahren wurden viele Postfilialen geschlossen. Um das Angebot vor Ort aufrechtzuerhalten, werden Postdienstleistungen oft in ausgewählte bestehende Geschäfte integriert, wie hier im bayerischen Memmingen.

Wohnortnahe Verfügbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen

in %

„Im täglichen Leben braucht man ganz verschiedene Dienstleistungen und Einrichtungen. Bitte sagen Sie mir, ob im Umkreis von etwa 10 Kilometern um Ihre Wohnung folgende Einrichtungen vorhanden sind.“ (Befragung 2016; n=1717)



Thünen-Allgemeinbefragung in ländlichen Räumen 2016 (personengewichtete Werte)

beobachten. Postfilialen gibt es ebenfalls kaum noch in kleineren Orten, sie wurden vielmehr in ausgewählte bestehende Läden größerer Orte integriert. Seit einigen Jahren schließen auch immer mehr Bankfilialen oder werden durch Automaten ersetzt. Für diese Entwicklungen, die im Folgenden mit Blick auf den Lebensmitteleinzelhandel skizziert werden, gibt es verschiedene Ursachen auf der Seite der Kundinnen und Kunden sowie auf Seiten derjenigen, die die Angebote machen.

Auf der Nachfrageseite sind die gestiegene Mobilität und die Individualisierung die zentralen Triebkräfte dieser Entwicklung. Gerade in ländlichen Räumen ist der Besitz eines oder mehrerer Pkw pro Haushalt der Normalfall, und selbst Hochbetagte nutzen das Auto, so lange es irgendwie geht. In der Folge ist der Großteil der Verbraucherinnen und Verbraucher immer weniger auf die lokale Versorgung angewiesen. Gleichzeitig verlassen ohnehin die meisten Bewohnerinnen und Bewohner kleinerer Orte regelmäßig ihren Wohnort, um zur Arbeit zu pendeln, Besorgungen zu erledigen oder Freizeitaktivitäten nachzugehen. Daher koppeln sie verstärkt den Weg zum Einkauf mit anderen Wegen, was sich relativ gut mit Einkäufen an autoorientierten Standorten in Klein- und Mittelstädten verbinden lässt.

Der Trend zu immer individuelleren Lebensstilen hat das Spektrum der nachgefragten Produkte fortlaufend ausgeweitet. Verlangt werden beispielsweise Fertiggerichte, vegane Lebensmittel oder exotische Früchte. Gleichzeitig besteht der Wunsch nach mehr Produktarten, wie etwa bestimmten Marken neben Discount-Produkten, Bio-Lebensmitteln, Light- oder regional erzeugten Produkten. Großflächige Lebensmittelmärkte, die eine große Auswahl an verschiedenen Produkten bieten und bequem mit dem Auto erreicht werden können, sind damit besonders attraktiv für eine Kundschaft, die seltene Großein-

käufe macht und alles zeitsparend in einem Geschäft einkaufen möchte. Andererseits geht mit der Ausdifferenzierung der Nachfrage auch eine gestiegene Mehrfachorientierung einher. Das bedeutet, dass immer mehr Verbraucherinnen und Verbraucher ihren Bedarf nicht in einem Geschäft, zum Beispiel beim lokalen Einzelhändler, decken, sondern verschiedene Märkte und Standorte aufsuchen, also neben dem Discounter auch das hochpreisige Fachgeschäft.

Auf der Anbieterseite lässt sich eine zunehmende Konzentration auf wenige große Ketten feststellen. So konnten die fünf größten Anbieter ihren Marktanteil von 2000 bis 2017 kontinuierlich von 62 auf knapp 77 Prozent ausbauen. Kleine und unabhängige Anbieter haben zunehmend Schwierigkeiten, überhaupt noch einen Lieferanten zu finden, oder die Lieferkosten erschweren es ihnen, ein konkurrenzfähiges Angebot zu machen. Die Ladenformate der großen Ketten sind in der Vergangenheit immer größer geworden, um eine breitere Auswahl und günstige Preise zu gewährleisten. Dadurch verdrängen sie einerseits kleine, unabhängige Märkte und andererseits rechnen sich diese Formate nur bei immer größeren Einzugsbereichen. Das bedeutet, dass die großen Anbieter Orte mit weniger als 5000 Einwohnern in der Regel nicht mehr für die Errichtung neuer Märkte in Betracht ziehen. Stattdessen konzentrieren sie sich auf hochfrequentierte Standorte in den Innenstädten und an Ausfallstraßen, die oftmals fußläufig kaum erreichbar sind.

Die beschriebenen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte lassen sich anhand eines Beispielorts veranschaulichen. Tettenborn, ein kleines Dorf mit circa 600 Einwohnern, liegt im Südharz und ist ein Ortsteil der niedersächsischen Kleinstadt Bad Sachsa mit gut 7000 Einwohnern. In der Nachkriegszeit gab es in Tettenborn ein umfassendes Nahversorgungsange-

Mit Energie und Zusammenhalt gegen den Rückgang

[...] In der Gemeinde [Kirchenlamitz] im Fichtelgebirge nahe der tschechischen Grenze [sollen] [s]chon 2028 [...] 500 Menschen weniger [...] leben als heute [2016], 2800 wären sie dann noch. Der Landkreis Wunsiedel wird in den nächsten Jahren 16 Prozent seiner Bevölkerung verlieren. Nicht nur hier drohen Ortschaften zu verwaisen, auch in Thüringen, Brandenburg und der Eifel, im Hunsrück, in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen.

Manche Wissenschaftler sagen: Lasst die Dörfer endlich untergehen. Die Menschen in den Dörfern sagen: nicht mit uns. Rund 160 Kilometer entfernt von Kirchenlamitz [...] [liegt] Falkenau, ein Ort [...] mit Vereinen und Ärzten, [...] ein Mini-Wirtschaftswunder. [...] Dem Ort an der Flöha zwischen Dresden und Chemnitz ging es noch zu DDR-Zeiten gut: fünf Bäcker, zwei Metzger, seit Jahrzehnten bestehende Baumwollspinnereien, ein Skigebiet. Mit der Wende aber ging die Industrie darnieder, in manchen Familien waren Vater und Mutter ohne Job, die Arbeitslosenquote lag bei 30 Prozent. Läden schlossen, der für Textilien, der Fleischer.

[...] Doch Falkenau geht es längst besser – besser, als so manchem Nachbardorf. [...] Früher, sagt Elke Kielmann, da hörte sie, wenn die Mittagszeit in Kirchenlamitz anbrach. Dann zogen Pulks von Arbeitern in Latzhosen aus, um sich zu stärken, schwatzend und schäkern. Porzellan Winterling etwa, hier waren 4000 Menschen beschäftigt. Wenige Meter von Kielmanns Tankstelle entfernt prangt noch der rote Schriftzug. Er zeugt von einer Zeit, als dieser Landkreis für die bedeutendsten Porzellanmanufakturen des Landes bekannt war, für feines Tafelgeschirr, weißes Gold.

Doch wie in Falkenau zog die Wiedervereinigung einen tiefen Schnitt: Die Zonenrandförderung fiel weg, Geschirr aus dem Ausland drückte die Preise, die teuren Services aus Oberfranken verstaubten. Die Menschen ersehnten das Neue, auch bei Porzellan. Die Firma Winterling sperrte 1994 eines ihrer Werke zu, nach und nach zerbrach die Porzellanindustrie – Winterling, Hutschenreuther, Arzberg, Rosenthal. Lange schuftete mehr als ein Drittel aller Beschäftigten in der Region bei diesen Firmen, nun verloren Tausende ihre Arbeitsplätze. Lange waren die Porzellanmanufakturen für den Aufstieg der Region verantwortlich. Dann für den Abstieg.

[...] Der Kreislauf in den sich leerenden Dörfern ist grob stets der gleiche: Zuerst gehen die Firmen, nehmen die Arbeit mit und die Menschen. [...] [I]n Kirchenlamitz etwa sind mit der Porzellanindustrie innerhalb eines Jahres zwischen einer und eineinhalb Millionen D-Mark Steuern weggebrochen. Einem Ort fehlt dann das Geld für Sporthallen, für Straßen oder Beleuchtung. Das wiederum schreckt all die ab, die nach einem neuen Heim suchen; die Hauspreise verfallen. Eine Spirale, die sich dreht und dreht und nur schwer zu stoppen ist.

Wer verstehen will, wie Falkenau das geschafft hat, muss nur den Dorfladen verlassen, gleich nebenan schmückt sich Falkenau mit einem neuen Volkshaus. Im ersten Stock in einem Eck des Sitzungssaals hat sich Martin Müller [...] eingerichtet, der Mann, den hier alle nur „den Bürgermeister“ nennen, obwohl der korrekte Titel seit der Eingliederung ins nahe Flöha „Ortsvorsteher“ heißt. [seit 2019 nicht mehr im Amt – Anm. d. Red.] [...] Obwohl die Bewohnerzahlen sanken, setzte sich Müller für ein Neubaugebiet ein. Tatsächlich zogen frühere Bewohner

wieder her, bekamen neue Nachbarn. Den Menschen folgten die Betriebe, 1995 entstand ein Gewerbegebiet, nur einen Supermarkt vermissten die Falkenauer.

Doch weder Aldi noch Edeka wollte eine solche Ortschaft versorgen, nicht rentabel sei das, hörten die Lokalpolitiker über Jahre. Deshalb kümmerte man sich eben selbst: ein Gebäude im Zentrum, einst Turnhalle, mit Fördergeldern saniert. 300 Falkenauer kamen zur Gründung der Genossenschaft zusammen – 15 000 Euro gaben sie für „Unser Laden Falkenau eG“.

[...] [A]lles, was dem Ort fehlt, packen die Falkenauer in dieses Lädchen: Hier melden sie ihr Auto an, geben ihre Briefe ab, ihren Lottoschein. Pragmatismus und Einfallsreichtum, beides braucht es, und deshalb behandelt in Falkenau wohl auch immer noch ein Arzt mitten im Ort, während man in anderen Gegenden Dutzende Kilometer bis zur nächsten Praxis fahren muss. Unter den Bewohnern des Neubaugebietes nämlich war ein junger Mediziner, den Müller zwei Jahre lang bekniete, ob er nicht die Praxis eines alten Kollegen übernehmen wolle.

Der Mann hatte Bedenken: die Kartei abzukaufen, wie bei einer Praxisübergabe üblich, konnte er sich ohnehin nicht leisten. Die Gemeinde aber baute ihm neue Praxisräume, wer kann da schon ablehnen. Alles eine Frage der Einstellung, sagt Müller – und selbstverständlich auch des Geldes.

Das Geld nämlich hat auch in Kirchenlamitz entschieden. Nach dem Zusammenbruch der Porzellanindustrie sparte die Gemeinde und sparte, besetzte keine Stelle mehr im Rathaus, schenkte an Festen kein Freibier mehr an ehrenamtliche Helfer aus. „A bissl sauer waren sie schon“, sagt Bürgermeister Thomas Schwarz [...] aber das habe nun einmal sein müssen. Er lächelt. Gegenüber vom rot angestrichenen Rathaus mahnt das verlassene Gasthaus „Goldner Löwe“, früher einmal das erste Wirtshaus des Ortes. Heute aber bleiben die Fenster dunkel, Tag und Nacht.

Ja, Schwarz ärgert sich schon, dass seine Region als braches Land gilt, dass Besucher immer nur über diese verlassenen Häuser in der Ortsmitte lamentieren, aber nicht den Rest von Kirchenlamitz würdigen, der doch noch viel verspricht: Ein Großlogistiker ist in die Fabrikhallen eingezogen, die Busse bringen die Alten durch die Region, der Supermarkt am Ortsausgang besteht, auch die Tankstelle der Kielmanns. Benzin verkauft sich, denn noch immer fahren viele Autos durch die Ortsstraße. Auch wenn weniger anhalten, parken – bleiben. Zwar sind zuletzt einige Menschen mehr zu- als weggezogen, doch auf lange Sicht wird die Einwohnerzahl wohl sinken, das weiß auch Schwarz.

Er versucht dagegen anzuzahlen. Das Rathaus bedenkt Bürger mit einem Zuschuss, die ihre Fassaden renovieren, Schwarz will verlassene Häuser in der Ortsmitte aufkaufen, sanieren und weiterverkaufen. Der „Goldne Löwe“ etwa, der gehört bereits der Kommune. Vielleicht ziehen sie an seiner statt irgendwann Neubauten hoch, moderne Wohnungen. Vielleicht zieht das wieder mehr Menschen an, wie damals in Falkenau. [...] [E]s sind nicht nur die Firmen, die das eine Dorf prosperieren und das andere schrumpfen lassen. Es ist auch der Wille, der Zusammenhalt. [...]

Lea Hampel / Pia Ratzesberger, „Was vom Dorfe übrig blieb“, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. Mai 2016



picture alliance / ZB / euro luft bild.de / Robert Gram



Thünen-Institut (Alexandra Raute)

bot. Neben einer Post und einer Bank existierten bis zu vier Lebensmittelgeschäfte, drei Bäcker, zwei Fleischer und zwei Gemüseläden. Insbesondere in den 1980er- und 1990er-Jahren mussten diese stationären Angebote schließen. Das letzte Lebensmittelgeschäft wurde 2002 aufgegeben. Allerdings kommen auch heute noch mobile Händler für Fleischerei- und Backwaren in das Dorf. Für alle anderen Waren des täglichen Bedarfs müssen die Bewohner Tettenborns den vier Kilometer entfernten Hauptort Bad Sachsa aufsuchen, wo entsprechende stationäre Angebote verfügbar sind.

Prinzipiell gibt es raumplanerische Instrumente, um die Ausgestaltung der Nahversorgung zu steuern. Insbesondere die Bauleitplanung, die festlegt, welche Nutzungen wo im Gemeindegebiet zulässig sind, kann Auswirkungen, wie

Die Läden großer Ketten zieht es an hochfrequente Standorte in den Innenstädten und an gut mit dem Auto erreichbare Ausfallstraßen. Gewerbegebiet und Einkaufszentrum im Süden von Fürstenberg/Havel in Brandenburg 2015 (oben)

Im niedersächsischen Tettenborn gab es noch bis in die 1970er-Jahre ein umfangreiches Angebot zur Lebensmittelversorgung, 2002 wurde das letzte Lebensmittelgeschäft in dem kleinen Ort aufgegeben.

überdimensionierte Märkte an autoorientierten Standorten, verhindern. Die beschriebenen Entwicklungen zeigen jedoch, dass dieses Instrumentarium zumindest in der Vergangenheit oftmals nicht genutzt wurde, was auch an der Standortkonkurrenz zwischen den Kommunen liegt. Zudem kann die Planung nur bestimmte Fehlorientierungen eindämmen, aber kaum eigene Impulse für die Ansiedlung neuer Läden in kleinen Orten setzen.

Angesichts dieser Situation entstanden zahlreiche politische Initiativen und Fördermöglichkeiten, um die Nahversorgung in ländlichen Räumen zu sichern. Zudem gibt es auch in einzelnen Dörfern Bürgerinnen und Bürger, die sich zum Beispiel in einer Genossenschaft zusammenschließen, um neue Angebote vor Ort zu schaffen, die nicht in erster Linie auf Gewinn ausgerichtet sind. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass alle politischen und bürgerschaftlichen Initiativen eine gewisse Mindestnachfrage erfordern und es nicht ausreicht, wenn nur die Personen, die auf den Einkauf vor Ort angewiesen sind, das neu geschaffene Angebot nutzen. Häufig sind die meisten Bewohnerinnen und Bewohner von Orten ohne Einkaufsmöglichkeit relativ zufrieden mit ihrer Versorgungssituation, weil die Wohnortnähe neben Preis, Auswahl, Qualität der Produkte und Öffnungszeiten nur ein Bewertungskriterium unter vie-

Neues Leben im Ortskern

Etwas lief schief in seinem Heimatort, das konnte Wolfgang Borst damals schon sagen. Es war kurz nach der Jahrtausendwende, das mittelalterliche Städtchen Hofheim in Unterfranken, einst Zonenrandgebiet, lag nun in der Mitte des wiedervereinigten Deutschlands. Trotzdem zog eine junge Familie nach der anderen weg. In den kleinen Straßen um den Marktplatz machten die Geschäfte zu. Und rundherum in den Dörfern, die zu der Gemeinde gehören, zählte Borst die alten Fachwerkhäuser, in denen der Putz zwischen den Balken bröckelte. [...] Damals florierten allenfalls die Filialen der Supermarktketten mit den großen Parkplätzen, die dem Ortsausgang in Richtung der nahen Bundesstraße sein Gesicht gaben. [...]

Der Wendepunkt war [...] im Jahr 2006. [...] Vier junge Familien aus dem Ort [Ostheim, Gemeinde Hofheim] hatten Kinder bekommen und brauchten mehr Platz, also sollten vier neue Bauplätze ausgewiesen werden. [...] Aber jetzt hatte er gerade mit viel Fördergeld eine Dorferneuerung durchgebracht, und trotzdem standen mehrere Häuser leer. „Ich wusste, wie viele alte Menschen in dem Ort wohnten, und konnte mir ausrechnen, was da noch kommen würde.“ Und er kannte die Prognosen: Strukturschwache Gegend weitab der nächsten Großstadt, die Fachleute rechneten mit bis zu 20 Prozent Bevölkerungsrückgang in den kommenden 20 Jahren. Borst dachte sich: „Wenn irgendwann acht, neun Häuser leer stehen, ist der Ort verloren.“ Also sagte er nein, kein neues Baugebiet. [...]

Was 2006 für ihn der Beginn eines „Nachdenkens“ war, wie er es beschreibt, hat er heute [2018] zu einem Leerstandsmanagement ausgearbeitet. Die Gemeinde erfasst alle unbewohnten Gebäude, vermarktet sie über eine Internetseite, hilft in dem Wirrwarr an öffentlichen Fördermitteln und stellt den Interessenten gleich zu Anfang einen Architekten zur Seite. [...] „Wir müssen die Dorfkerne beleben, koste es, was es wolle“, sagt Borst. „Sonst ist der Ort verloren.“ Den alten Leitsatz, dass Familien nur gehalten werden könnten, wenn die Gemeinde Neubaugebiete ausweist, hat er inzwischen umgedreht: „Jeder Neubau in einer Siedlung bedeutet Leerstand im Altort“, sagt er, ganz ruhig, aber entschieden. Das treffe vielleicht nicht auf die großen Ballungsräume für München oder Frankfurt zu, auf die restlichen 80 Prozent des Landes aber schon.

[...] Doch ein paar mehr Menschen auf der Straße machen noch kein funktionierendes Dorfleben aus. Was fehlte, war ein sozialer Mittelpunkt. In Rügheim stand ein altes Schulhaus leer [...]. Die Gemeinde ließ die Renovierungskosten schätzen und sammelte Fördergelder ein, insgesamt 200 000 Euro. „Ich habe den Leuten gesagt: Die eine Hälfte davon trägt die Gemeinde, die andere Hälfte müsst ihr selbst aufbringen.“ [...] Wenn die Anwohner kein eigenes Geld investieren, so seine Rechnung, wird sich niemand wirklich verpflichtet fühlen, wenn die erste Euphorie verflogen ist.

Inzwischen sind in mehreren Dörfern der Gegend ähnliche Gemeinschaftshäuser entstanden. Yogastunden gibt es dort und ein kleines Café. In einem Nachbarort haben die Bürger Räume für eine Praxis ausgebaut, damit eine Ärztin zweimal die Woche zur Sprechstunde vorbeikommen kann. Wieder woanders wurde eine Leihbücherei zusammengestellt. In Rügheim haben die Bürger inzwischen [...] einen kleinen Dorfgemeinschaftsladen finanziert, in dem es Lebensmittel und

morgens ab 6,30 Uhr frische Backwaren gibt. [...] Zuletzt gründeten ein paar Bürger sogar einen Brotback- und Brauverein und restaurierten ein weiteres historisches Gebäude.

Über so viel neuentdeckten Bürgersinn war auch Borst überrascht. [...] Die Stimmung habe sich jedenfalls in den letzten Jahren völlig gewandelt. Keine Rede mehr von der Abwärtsspirale und der Ausweglosigkeit angesichts all der globalen Entwicklungen, in der sich die Menschen lange wähten.

[...] „Wir holen durch unsere Projekte die Eigenverantwortung zurück“, sagt Borst. „Die Leute müssen merken, dass sie sich selbst einbringen müssen, wenn sich etwas ändern soll.“ Raus aus der Passivität.

Doch auch Borst ist klar, dass selbst eine engagierte Bürgerschaft nicht gegen alle Entwicklungen der Zeit ankämpfen kann. Von den kleinen Läden, die im Hauptort Hofheim entlang der Einkaufsstraße die Jahrzehnte überlebt haben, werden viele trotz aller Bemühungen schließen. Gegen die Konkurrenz der Versandhändler aus dem Internet kommt ein Fachgeschäft in Hofheim auf Dauer kaum an. „Wir müssen uns jetzt Gedanken machen, wie man die Ladengeschäfte in anderer Form nutzen kann“, sagt Borst, „damit der Leerstand nicht um sich greift.“ In Hofheim hat er die Einkaufsstraße vor allen anderen mit Glasfaserkabeln für schnelles Internet versorgen lassen, damit sich dort vielleicht der eine oder andere kleine Dienstleister ansiedelt. Für die Wirtshäuser in den Dörfern sieht es kaum besser aus. Die meisten wurden schon vor Jahren aufgegeben, nur selten brennt hinter dunklen Butzenscheiben noch ein Licht. [...]

Doch den als mindestens ebenso aussichtslos geltenden Kampf gegen die großen Supermarktketten am Ortsausgang, den haben Borst und sein Gemeinderat aufgenommen – und einen überraschend leichten Sieg errungen. Vor ein paar Jahren fassten sie den Beschluss, dass keine neuen Flächen mehr ausgewiesen und vorhandene nicht mehr erweitert werden dürfen. Der Bedarf war schließlich mehr als gedeckt mit mehreren großen Filialen, und Flächen gab es auch im Ort. Die waren nur nicht ganz so quadratisch und praktisch. Die Supermarktkonzerne schimpften und drohten, Schließung und Abwanderung standen im Raum, doch niemand ging. Inzwischen haben Rewe und Netto je einen Laden im Zentrum aufgemacht, mit genug Platz, nur etwas eingepasst in die vorhandene Bebauung. [...]

Die Zukunft zeichnet Bürgermeister Borst für seine Gemeinde alles andere als düster. Die Bevölkerungsentwicklung hat sich in den letzten Jahren entgegen allen Prognosen ins Positive gedreht, seine Bürger sind zufrieden. Und in den globalen Trends will er ohnehin nicht nur Gefahren sehen. Wenn die Urbanisierung so weitergehe, es in den Großstädten immer enger werde und die Preise dort weiter stiegen, dann glaubt Borst, werde sich der Trend irgendwann wieder umkehren, dann sehnten sich die Leute wieder nach Land und Natur. Und darin liegt für ihn die Chance des Internets: Das macht es schließlich möglich, auch weit weg von den Kollegen am eigenen Computer zu arbeiten. Vielleicht in einem kleinen Fachwerkhaus in Unterfranken.

Alexander Haneke, „Der Dorfkerne soll leben“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Dezember 2018

© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv



Als Ersatz für stationäre Lebensmittelläden, deren Betrieb sich nicht mehr lohnt, bieten rollende Supermärkte Waren für den Grundbedarf, damit sich auch Menschen ohne Pkw vor Ort versorgen können. Im niedersächsischen Hagen bezahlte 2017 eine Kundin ihre Einkäufe.

len ist. Damit Initiativen zur Verbesserung der Nahversorgung nicht zu Fehlinvestitionen werden, gilt es also, den tatsächlichen Bedarf genau zu prüfen und gegebenenfalls Kommunen oder Ehrenamtliche bei alternativen Lösungen, wie rollenden Supermärkten, Einkaufstaxis oder Nachbarschaftshilfe, zu unterstützen.

Beispiel Brandschutz und Hilfeleistung als Teil der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr

Abwehrender Brandschutz und Hilfeleistung sind Pflichtaufgaben, die kommunale Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Selbstverwaltung wahrnehmen müssen. Die Gemeinden müssen eine leistungsfähige Feuerwehr aufstellen, die erforderliche Technik bereitstellen und erneuern, die Feuerwehrangehörigen aus- und fortbilden sowie die Versorgung mit Löschwasser sicherstellen. In den ländlichen Räumen Deutschlands, also in den Dörfern, aber auch in den meisten Klein- und Mittelstädten, bilden fast ausschließlich Ehrenamtliche das Rückgrat der Feuerwehren: Nach Auskunft des Deutschen Feuerwehrverbandes gab es 2016 unter knapp einer Million Aktiver in Freiwilligen Feuerwehren gerade einmal knapp 6500 hauptberuflich Tätige (weit weniger als ein Prozent). Gemeinsam mit den etwa 40 000 Beschäftigten bei Berufs- und anerkannten Werkfeuerwehren stellen Hauptamtliche nicht einmal vier Prozent aller Feuerwehrleute in Deutschland. Somit ist die nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr, insbesondere der Brandschutz und die technische Hilfeleistung, der einzige Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, der in ländlichen Regionen (und bei weitem nicht nur dort) auf der Basis bürgerschaftlichen Engagements gewährleis-

tet wird. Punktuell unterstützen hauptamtlich besetzte Leitstellen und Wachen sowie professionelle Gerätewarte diese Strukturen.

Die gegenwärtig wichtigste Herausforderung des ehrenamtlichen Systems besteht in seiner flächendeckenden Aufrechterhaltung. Zwischen 2000 und 2017 sank die Zahl der Personen, die bundesweit in Freiwilligen Feuerwehren aktiv waren, um knapp sieben Prozent. Die größten Verluste verzeichneten dem Deutschen Feuerwehrverband zufolge ostdeutsche Flächenländer (Thüringen 29 Prozent, Brandenburg und Sachsen-Anhalt jeweils 20 Prozent). Die Zahl der Einsätze hingegen hat im gleichen Zeitraum nicht abgenommen, sondern lag konstant zwischen 1,1 und 1,2 Millionen pro Jahr.

Die Grafik auf S. 25 verdeutlicht, dass – anders, als es populäre Darstellungen, etwa in der Kinderliteratur, suggerieren – nur ein Bruchteil der Einsätze tatsächlich der Brandbekämpfung dient: Nicht einmal zehn Prozent der Einsätze Freiwilliger Feuerwehren 2017 betrafen Brände und Explosionen. Auch in allen anderen Jahren zwischen 2000 und 2017 waren Rettungsdienstfahrten und Technische Hilfeleistungen anteilmäßig von weitaus größerer Bedeutung als die Brandbekämpfung. In Jahren mit Großschadensereignissen (etwa die Hochwasser 2002 und 2013 oder der Sturm Kyrill 2007) ist die Zahl technischer Hilfeleistungen besonders hoch. In ländlichen Räumen kommt für die Aktiven der Freiwilligen Feuerwehren eine Fülle weiterer Aufgaben für das Gemeinwesen hinzu – von der Absperrung bei Festen über Kinder- und Jugendarbeit bis zum Tag der Offenen Tür.

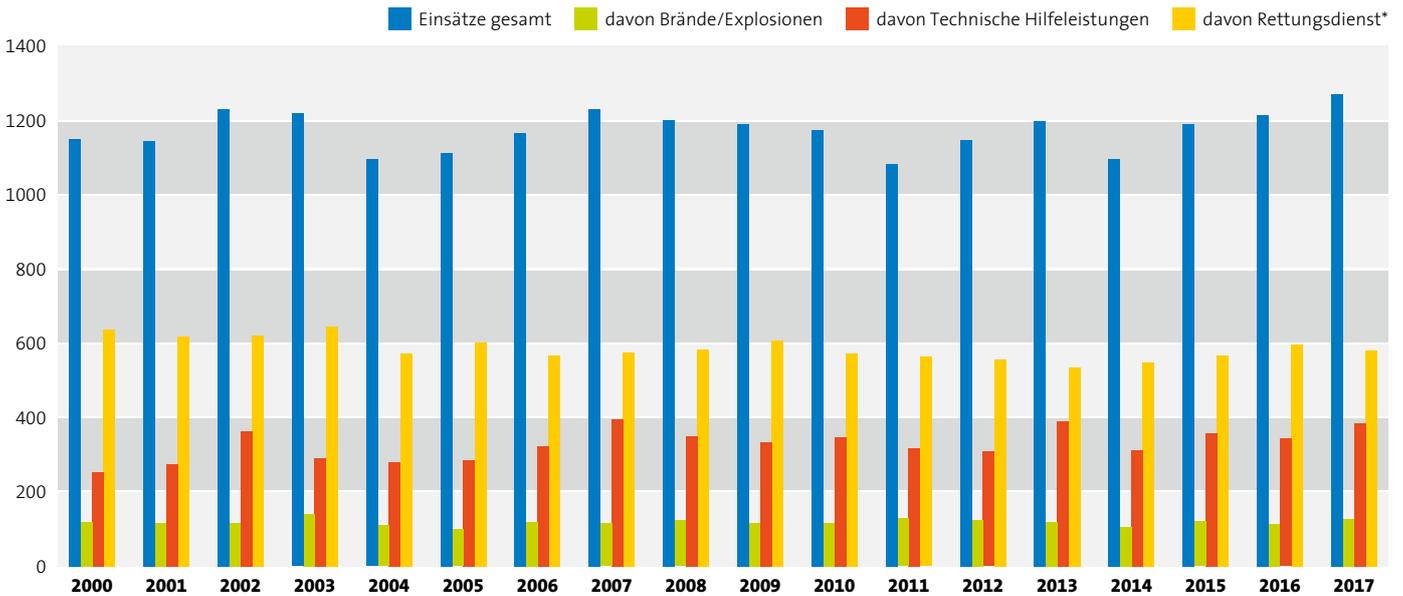
Feuerwehren sind ein Parade- und zugleich Spezialfall bürgerschaftlichen Engagements. Noch heute verkörpern sie wie kaum eine andere Institution das der Daseinsvorsorge innewohnende Spannungsfeld von staatlicher Fürsorge und privater Vorsorge: Der Staat kann seine Pflicht zum Schutz der Bevölkerung in diesem Feld der Daseinsvorsorge nicht ohne das private Engagement Einzelner erfüllen. Doch in Zeiten des soziodemografischen Wandels ist die stete Verfügbarkeit qualifizierter Freiwilliger gefährdet: Insbesondere in ländlichen Räumen mit wirtschaftlichen Strukturproblemen lässt sich die Tagesalarmsicherheit angesichts zahlreicher Pendlerinnen und Pendler, die nicht vor Ort arbeiten, sowie der dauerhaften Abwanderung junger Menschen nicht mehr ohne Weiteres gewährleisten. Neue Organisationsformen und mehr Eigenvorsorge sind also gefordert.

Fazit

Eine wohnortnahe Nahversorgung und die kontinuierliche Gewährleistung des Brandschutzes gehören für viele Einwohnerinnen und Einwohner ländlicher (wie auch städtischer) Räume zu den Gewissheiten ihres Alltagslebens – ebenso wie Wasser und Strom, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, medizinische Versorgung und Betreuungsangebote für Kinder und Ältere. Doch um diese vermeintlichen Selbstverständlichkeiten zu gewährleisten, bedarf es fortgesetzter Anstrengungen der politisch Verantwortlichen, von privaten Unternehmen, von Ehrenamtlichen und gemeinnützigen Organisationen. Denn Daseinsvorsorge ist kein statisches Konzept und kein fester Katalog – was genau sie umfasst, welche Erwartungen an sie herangetragen werden, welche Steuerungsmodelle zum Einsatz kommen und wie sie gewährleistet werden kann, verändert sich kontinuierlich mit dem gesellschaftlichen Wandel.

Einsätze Freiwilliger Feuerwehren 2000–2017

nach Art des Einsatzes, in Tausend



Eigene Darstellung nach Feuerwehr-Jahrbuch des Deutschen Feuerwehrverbandes (DFV) 2002–2019

* Notfalleinsätze und Krankentransporte



Erfolgreiche Nachwuchsgewinnung mit dem Wahlpflichtfach Feuerwehrausbildung: Neuntklässler der Ehm-Welk-Oberschule im brandenburgischen Angermünde 2019

Zu über 95 Prozent stellen Ehrenamtliche in Deutschland das Personal der Feuerwehren, zu deren Hauptaufgaben technische Hilfeleistungen gehören. Feuerwehreinsatz in Sulzbach an der Murr, Baden-Württemberg, 2016



Wirtschaftliche Vielfalt ländlicher Räume

Bereits Anfang des 20. Jahrhunderts arbeiteten im Deutschen Reich mehr Erwerbstätige in der Industrie als in der Landwirtschaft. Inzwischen dominiert in ganz Deutschland der Dienstleistungssektor – auch in den ländlichen Räumen. Dennoch sind die regionalen Branchenstrukturen vielfältig. Die ländlichen Regionen im Süden Deutschlands sind beispielsweise vor allem durch eine Spezialisierung auf das verarbeitende Gewerbe gekennzeichnet, während einige touristisch geprägte Küstenregionen besonders hohe Beschäftigtenanteile im Gastgewerbe aufweisen.

Sektor- und Siedlungsstrukturen im historischen Wandel

In der Wahrnehmung breiter Bevölkerungskreise herrschen Vorstellungen von der ländlichen Wirtschaft, die weniger mit deren aktuellen Strukturen als vielmehr mit deren traditionellen Erscheinungsformen verknüpft sind. Über mehrere Jahrtausende hinweg bestand der Hauptzweck des Wirtschaftens für Menschen in der Befriedigung elementarer Grundbedürfnisse, darunter die Versorgung mit Nahrungsmitteln. Noch gegen Ende des 15. Jahrhunderts waren bis zu 90 Prozent der Erwerbstätigen in Europa in der Landwirtschaft beschäftigt. Die Menschen lebten und arbeiteten mehrheitlich in kleinen Dörfern, deren große Abhängigkeit vom weiträumig verteilten Produktionsfaktor Boden zudem für eine zerstreute Siedlungsstruktur sorgte.

An dieser dünnen, weiträumigen Besiedlung und der großen Abhängigkeit der Menschen von der Landwirtschaft änderte sich bis zum 19. Jahrhundert wenig. Zwar führte das Bevölkerungswachstum des 12. und 13. Jahrhunderts zu einer Welle von Stadtgründungen, so die Wissenschaftler Franz Rothenbacher und Georg Fertig 2015. Mit dem rasanten Städtewachstum im 19. und 20. Jahrhundert aber war diese Entwicklung kaum vergleichbar. Zum einen hatten die Städte bis zum Ende des Mittelalters oft nur einige hundert Einwohner, zum anderen behielten sie nach Erkenntnis des Stadtforschers Hartmut Häußermann (2012) vielfach den Charakter einer Agrarstadt (oder Ackerbürgerstadt), in der sich der Großteil der Bevölkerung durch Landwirtschaft selbst versorgte.

Darüber hinaus brachen die Bevölkerungszahlen infolge von Kriegen, Hungersnöten und Seuchen immer wieder ein. Besonders verheerend wirkten die vor allem im 14. Jahrhundert stark grassierende Pest sowie der Dreißigjährige Krieg (1618–1648), denen jeweils große Teile der Bevölkerung zum Opfer fielen und die auch zur Aufgabe von Siedlungen führten. Mitte des 17. Jahrhunderts, kurz nach Beendigung des Dreißigjährigen Krieges, lebten im nordalpinen Teil des Heiligen Römischen Reichs, zu dem das Gebiet der heutigen Bundesrepublik damals zählte, nur ungefähr zehn Millionen Menschen und damit nicht mehr als

bereits um 1470 (siehe hierzu und zu den folgenden Angaben zu Bevölkerungszahlen und Wirtschaftsstruktur in diesem Abschnitt die Grafik auf S. 27 und die dort angegebenen Quellen).

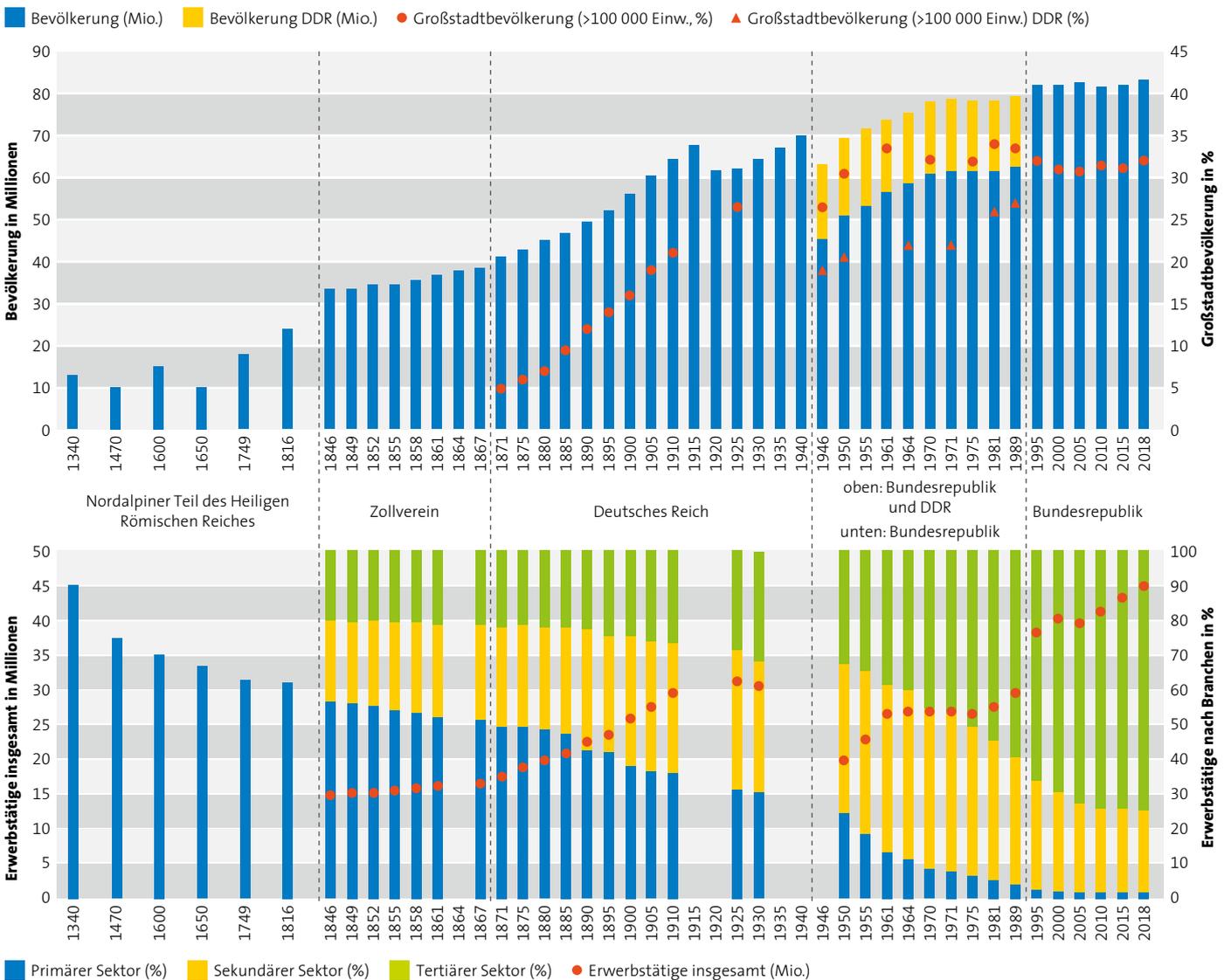
Ein dauerhafter Bevölkerungsanstieg setzte erst in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts ein. Gestützt wurde diese Entwicklung durch die um 1750 beginnende Modernisierung der Landwirtschaft, wo sich neben neuen Kulturpflanzen zunehmend effizientere Anbaumethoden sowie der systematische Einsatz von Düngemitteln etablierten. In der Folge stiegen die Erträge und die verbesserte Ernährungssituation begünstigte das Wachstum der Bevölkerung. Um 1850 lebten im Gebiet des Deutschen Zollvereins bereits über 30 Millionen Menschen.

Zugleich begannen die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft und auf dem Lande im Laufe des 19. Jahrhunderts zu sinken. Zum einen sorgte die nach und nach einsetzende Mechanisierung für einen verringerten Bedarf an landwirtschaftlichen Arbeitskräften. Zum anderen führten die sogenannte Bauernbefreiung und die damit einhergehenden Bodenreformen zu einer Neuverteilung von Eigentumsrechten am Boden, wodurch ein Teil der Landbevölkerung seine vormaligen Nutzungsrechte an Ackerflächen, Holz und anderen natürlichen Ressourcen verlor. Schließlich trug auch die zunehmende Produktion in Manufakturen und Fabriken dazu bei, dass Familien auf dem Land, die bisher vielerorts etwa durch handwerkliches Spinnen und Weben in Heimarbeit einen Zuverdienst erwirtschaftet hatten, ihre Einkommensmöglichkeiten einbüßten. Parallel zu den rückläufigen Erwerbsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten stieg in den Städten die Nachfrage nach (einfachen) Arbeitskräften. Im Zuge der Industrialisierung, die im heutigen Deutschland ungefähr in den 1850er-Jahren einsetzte, wanderten deshalb immer mehr Menschen auf der Suche nach Arbeit vom Land in die Städte ab.

Als Standorte für die Errichtung großer industrieller Produktionsanlagen boten die Städte aber nicht nur ein wachsendes Potenzial an Erwerbspersonen, sondern sie ermöglichten auch die räumliche Konzentration von Kapital, das gegenüber dem Boden als Produktionsfaktor an Bedeutung gewann. Das Kapital wurde in Produktionsanlagen investiert, die eine standardisierte Massenproduktion zu sinkenden Lohnstückkosten

Bevölkerung und Erwerbstätigkeit

ca. 1340 bis 2018



Anmerkung: Aufgrund sich ändernder Gebietsstände und fehlender systematischer statistischer Erhebung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene vor den 1950er-Jahren bleibt die Darstellung der Zahlen lückenhaft und ungenau. Die Abstände auf der horizontalen Achse sind nicht gleich weit voneinander entfernt.

Eigene Abbildung. Datenquellen: Statistisches Bundesamt (1994, 2018, 2020), Thomas Rahlf 2015 und für die Jahre vor 1846 Franz Schlosser 1999 (siehe auch Literatur zu Kapitel 4, S. 65)



Der Einzug der Technik und die zunehmende Mechanisierung verringern den Bedarf an landwirtschaftlichen Arbeitskräften. Getreideernte in den 1920er-Jahren

Viele suchen und finden Beschäftigung in der Massenfertigung der städtischen Industriebetriebe. Produktionshalle der Druckerei und Kartonagenfabrik Reichardt-Kakao-Werk Wandsbek um 1920

ermöglichten. Eine solche Massenproduktion lohnt sich vor allem für große Absatzmärkte. Weil freier Handel die Absatzmärkte tendenziell vergrößert, dürfte auch der Abbau innerdeutscher Zollschranken durch die Gründung des Deutschen Zollvereins 1834 zur heimischen Industrialisierung und wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen haben. Die Absatzmöglichkeiten für Massenerzeugnisse stiegen zudem deshalb, weil mit der Industrialisierung die durchschnittlichen Einkommen langfristig zunahm. Da mit wachsenden Einkommen der für Grundbedarfsgüter wie Lebensmittel ausgegebene Einkommensanteil in der Regel zurückgeht, stieg die Nachfrage nach höherwertigen Konsumgütern überproportional und die Bedeutung des sekundären, produzierenden Sektors gegenüber dem primären, landwirtschaftlichen Sektor nahm zu.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts arbeiteten im Deutschen Reich (einschließlich Elsass-Lothringen) erstmals mehr Erwerbstätige in der Industrie als in der Landwirtschaft. Hatte der Erwerbstätigenanteil des primären Sektors im Gründungsjahr des Deutschen Reiches 1871 noch bei 49 Prozent gelegen, sank er bis 1907 auf 35 Prozent. Im selben Zeitraum kletterte der Anteil des sekundären Sektors von 29 Prozent auf über 38 Prozent. Seine Position als wichtigster Wirtschaftsbereich sollte der sekundäre Sektor, bezogen auf das spätere Westdeutschland, bis Anfang der 1970er-Jahre behalten.

Vor allem in der Phase der Hochindustrialisierung nach der Gründung des Deutschen Reiches verliefen Industrialisierung und Verstädterung weitgehend parallel. Lebten im Jahr 1871 noch weniger als fünf Prozent der insgesamt 41 Millionen um-

fassenden Bevölkerung in Großstädten von mehr als 100 000 Einwohnern, war dieser Anteil bei einer Gesamtbevölkerung von nunmehr fast 65 Millionen bis 1910 bereits auf über 21 Prozent gestiegen. Während die zunehmende Verstädterung wie oben beschrieben zumindest teilweise eine Folge von Massenproduktion und der damit einhergehenden Konzentration von Kapital und Arbeitskräften war, wurde das Wachstum der Bevölkerung in dieser Zeit vor allem durch sinkende Sterberaten begünstigt. Das 20. Jahrhundert war dann zunächst geprägt von zwei Weltkriegen und der „Spanischen Grippe“ in der Zwischenkriegszeit, deren verheerende Gesamtwirkung sich vor allem am Einbruch der Bevölkerungszahlen ablesen lässt, während die Weltwirtschaftskrise ab 1929 für globale wirtschaftliche Verwerfungen sorgte.

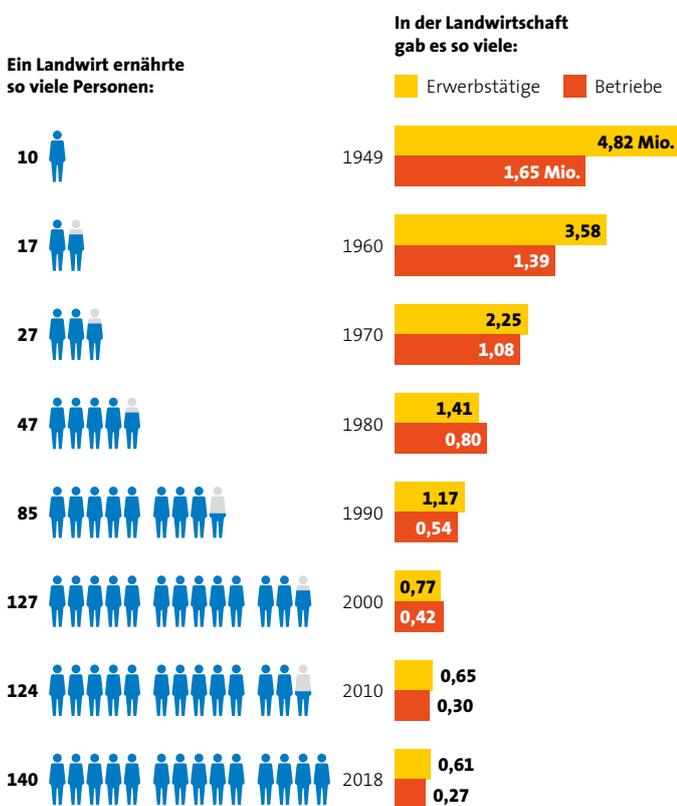
Für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis zur deutschen Wiedervereinigung 1990 muss zwischen den Entwicklungen unterschieden werden, die sich in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ), ab 1949 Deutsche Demokratische Republik (DDR), und den ehemaligen Westzonen, dem Gebiet der ebenfalls 1949 gegründeten Bundesrepublik, vollzogen. Dies geschieht zunächst mit Blick auf den primären Sektor. In der westdeutschen Landwirtschaft wurden infolge fortschreitender Mechanisierung und Standardisierung der Produktion immer weniger Arbeitskräfte benötigt. Landwirtschaftliche Betriebe wurden dort oft im Zuge des Generationswechsels aufgegeben, möglicherweise weil die potenziellen Hofnachfolger außerhalb der Landwirtschaft bessere Einkommensmöglichkeiten sahen, während die verbliebenen Betriebe wuchsen, indem sie die frei gewordenen Flächen übernahmen. Die freigesetzten Arbeitskräfte wanderten vor allem in den sekundären Sektor ab, der in den 1950er- und 1960er-Jahren ein starkes Wachstum verzeichnete.

In der Sowjetischen Besatzungszone wurden nach 1945 im Zuge der Bodenreform Großgrundbesitzer, die über mehr als 100 Hektar landwirtschaftliche Fläche verfügten, enteignet. Rund zwei Drittel des „Bodenreformlands“ wurde Neubauern und landarmen Bauern als Eigentum übergeben, das restliche Drittel ging an Staatsgüter, die später so genannten Volkseigenen Güter (VEG). Ab 1952 wurde der Boden zunehmend kollektiviert und die kleineren, zuvor privat bewirtschafteten Betriebe wurden zu großen landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) zusammengefasst. Von da an war die LPG in der DDR die vorherrschende landwirtschaftliche Organisationsform; der von VEG bewirtschaftete Teil des Bodens lag bei unter zehn Prozent.

Zwar schritt auch in der DDR die Mechanisierung der Landwirtschaft weiter voran, ja mehr noch, die Durchsetzung „industriemäßiger Produktionsmethoden“ war hier erklärtes Ziel der Staatsführung (Jens Schöne 2005, siehe Literatur zu Kapitel 4, S. 65). Jedoch ging die Zahl der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft der DDR deutlich langsamer zurück als in der Bundesrepublik. Das lag unter anderem daran, dass zur Versorgung der Bevölkerung gerade arbeitsintensive Produktionszweige ausgeweitet wurden und LPG sowie VEG vielfach auch außerlandwirtschaftliche Tätigkeiten ausführten. Weitere Ursachen für den geringeren Anstieg der Arbeitsproduktivität in der DDR-Landwirtschaft könnten Engpässe in der Versorgung mit Maschinen und Ersatzteilen gewesen sein. Dazu kam das Staatsziel, eine flächendeckende Vollbeschäftigung zu erreichen, das tendenziell die Freisetzung von Arbeitskräften in Wirtschaftszweigen mit sinkendem Arbeitskräftebedarf verlangsamte. Während sich in der Bundesrepublik die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft von 1970 bis 1989 von 2,2 auf 1,1 Millionen halbierte, sank sie in der DDR im selben Zeitraum nur relativ geringfügig von 1,02 auf 0,97 Millionen.

Wandel in der Landwirtschaft

Immer weniger Erwerbstätige in der Landwirtschaft ernähren immer mehr Menschen



Betriebe mit mindestens einem Hektar Landfläche, ab 1991 mit zwei Hektar und mehr, ab 2010 mit fünf Hektar und mehr

© dpa-infografik GmbH, dpa 100.454; Quelle: Deutscher Bauernverband, DBV-Situationsbericht



Anfang der 1950er-Jahre beginnt in der DDR die Kollektivierung der Landwirtschaft. Einzelbäuerliche Betriebe werden auf staatliche Direktive hin in große Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPGs) überführt. Propagandaplakat der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED), der herrschenden DDR-Staatspartei von 1961

Auch in den LPGs der DDR schritt die Mechanisierung voran, im Vergleich zur Bundesrepublik sank die Zahl der Beschäftigten in diesem Sektor aber nur geringfügig. Genossenschaftsbauern bei der Getreideernte nahe Dresden 1979. Die Erntetechnik wurde vom Mähdescher über den Lastwagen bis zum Traktor in der DDR gebaut.

Was den sekundären Sektor betrifft, so verzeichnete dieser in der Bundesrepublik während des wirtschaftlichen Aufschwungs der Nachkriegszeit weitere Zuwächse und erreichte mit einem Erwerbstätigenanteil von etwa 49 Prozent Mitte der 1960er-Jahre einen historischen Höchststand. Ab Anfang der 1970er-Jahre begann der Erwerbstätigenanteil des sekundären Sektors jedoch kontinuierlich zu schrumpfen und fiel 1972 mit 45 Prozent hinter den stark expandierenden tertiären (Dienstleistungs-)Sektor zurück, dessen Anteil zu diesem Zeitpunkt bereits 47 Prozent betrug. Wichtige Triebfedern dieser Schwerpunktverschiebung waren unter anderem die zunehmende Automatisierung der Produktion, die globalisierungsbedingte Zunahme des Wettbewerbs und Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung. Verstärkend wirkten zudem die mit wachsender Kaufkraft gestiegene Nachfrage nach personenorientierten Dienstleistungen sowie der Bedeutungszuwachs unternehmerorientierter Dienstleistungen.

In der zentral gelenkten Wirtschaft der DDR hatte bis mindestens in die späten 1950er-Jahre der Ausbau der Schwerindustrie aus strategischen und ideologischen Überzeugungen heraus Vorrang gegenüber der Produktion von Konsumgütern und Dienstleistungen. Zwar wurden die Konsummöglichkeiten der eigenen Bevölkerung in den Folgejahrzehnten von der zentralen Planung stärker berücksichtigt, doch die Erzeugung von Dienstleistungen und Konsumgütern blieb im Vergleich zu Westdeutschland schwach ausgeprägt, auch weil die Sowjetunion die Neuausrichtung weg von der Schwerindustrie nicht unterstützte, so der Wirtschaftshistoriker André Steiner 2018 (siehe Literatur zu Kapitel 4, S. 65). In der Folge stieg die Zahl der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe der DDR von 4,2 Millionen im Jahre 1970 auf 4,4 Millionen im Jahre 1989, wogegen sie in der damaligen Bundesrepublik im selben Zeitraum von 12,4 auf 10,8 Millionen zurückging.

Primärer, sekundärer und tertiärer Sektor

Das Haupttätigkeitsfeld von Unternehmen und anderen Wirtschaftsakteuren wie Behörden wird durch ihre Branchenzugehörigkeit beschrieben. Branchen wiederum können auf höherer Ebene zu den sogenannten Sektoren zusammengefasst werden. Üblicherweise werden drei Sektoren unterschieden. Der erste oder primäre Sektor umfasst Aktivitäten der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei und beschreibt damit die sogenannte Urproduktion. Der Bergbau, der in einer weiteren Definition ebenfalls der „Urproduktion“ zugerechnet werden könnte, wird in heutigen Statistiken in der Regel dem sekundären Sektor zugeschlagen. Der zweite oder sekundäre Sektor umfasst insbesondere das produzierende Gewerbe, zu dem vor allem Unternehmen aus Industrie und Handwerk gehören; aber auch die Bauwirtschaft wird in der Regel dazu gezählt. Der tertiäre Sektor schließlich entspricht dem Dienstleistungsbereich mit so unterschiedlichen Angeboten wie dem Haarschnitt beim Friseur oder der Planung großer Projekte durch Ingenieurbüros. Es liegt auch an der großen Vielfalt an Aktivitäten innerhalb der Sektoren, dass sich verschiedene ländliche Regionen in ihrer Entwicklung manchmal stark voneinander unterscheiden, obwohl sie vergleichbare Sektorstrukturen aufweisen. Wirtschaftliche Aktivitäten und Strukturen verändern sich im Zeitablauf. Angesichts der zunehmenden Bedeutung wissensintensiver Dienstleistungen in Bereichen wie Wissenschaft, Information, Kommunikation und Beratung wurde bereits vorgeschlagen, die drei Sektoren um einen vierten, „quartären“ Sektor zu ergänzen, ohne dass sich diese Idee schon in der Breite durchgesetzt hätte.

Christian Hundt / Anne Margarian / Jan Cornelius Peters

Insgesamt erhöhte sich die Zahl aller Erwerbstätigen in beiden deutschen Staaten zwischen 1970 und 1989 um circa elf Prozent. In der Bundesrepublik resultierte dieser Zuwachs einzig aus einem Anstieg der Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich, dessen Anteil von 45 Prozent (1970) auf 60 Prozent (1989) stieg. In der DDR hingegen erfuhr der Dienstleistungssektor keinen vergleichbaren Bedeutungszuwachs. Stattdessen stieg sein Anteil nur geringfügig von 21 Prozent (1970) auf 22 Prozent (1989).

In der Bundesrepublik ging der Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft mit einer fortschreitenden Urbanisierung einher. Dazu beigetragen haben könnte, dass die räumliche Nähe im Dienstleistungsbereich Vorteile bietet, weil viele Dienstleistungen am selben Ort erbracht wie in Anspruch genommen werden. Für die Erbringung wissensintensiver Dienstleistungen bieten zudem große lokale Arbeitsmärkte, wie sie in Großstädten zu finden sind, besondere Vorteile (siehe Erläuterungen zu Urbanisationsvorteilen im folgenden Abschnitt).

In der DDR hingegen verfolgte die politische Führung mit dem Instrument der Territorialplanung seit den 1950er-Jahren unter anderem das Ziel, industrielle und landwirtschaftliche Stützpunkte in strukturschwachen Gebieten zu schaffen und den Gegensatz von Stadt und Land schrittweise aufzuheben, so Hermann Behrens 1997 (siehe Literatur zu Kapitel 4, S. 65). Dementsprechend war die DDR zunächst weniger durch Verstädterungstendenzen gekennzeichnet als die damalige Bundesrepublik. Seit der Wiedervereinigung liegt der Bevölkerungsanteil in Großstädten von über 100 000 Einwohnern in Deutschland recht konstant bei über 30 Prozent (2018: 32 Prozent).

Nach der Wiedervereinigung 1990 verlor das Gebiet der ehemaligen DDR massiv an Produktionsstätten, die unter den Bedingungen des neuen globalen Marktes gegenüber ihren westlichen Konkurrenten meist nicht wettbewerbsfähig genug waren. Dieser Verlust traf besonders die ländlichen Regionen, die zudem für hochqualifizierte Beschäftigte aus anderen Regionen wenig attraktiv waren und so auch keine neuen Industrien anzogen. Diese De-Industrialisierung weiter Landstriche führte dazu, dass sich der Strukturwandel hin zu einer „Dienstleistungsgesellschaft“ nach der Wiedervereinigung in Gesamtdeutschland praktisch unvermindert fortsetzte. In Gesamtdeutschland waren 2019 noch gut 24 Prozent aller Erwerbstätigen im Sekundären Sektor beschäftigt, während der Tertiäre Sektor mit einem Anteil von über 74 Prozent eindeutig dominierte. Im primären Sektor arbeiten 2019 in Gesamtdeutschland weniger als zwei Prozent der Erwerbstätigen, während es 1950 im früheren Bundesgebiet noch knapp 25 Prozent waren.

Die Wirtschaftsstruktur ländlicher Räume heute

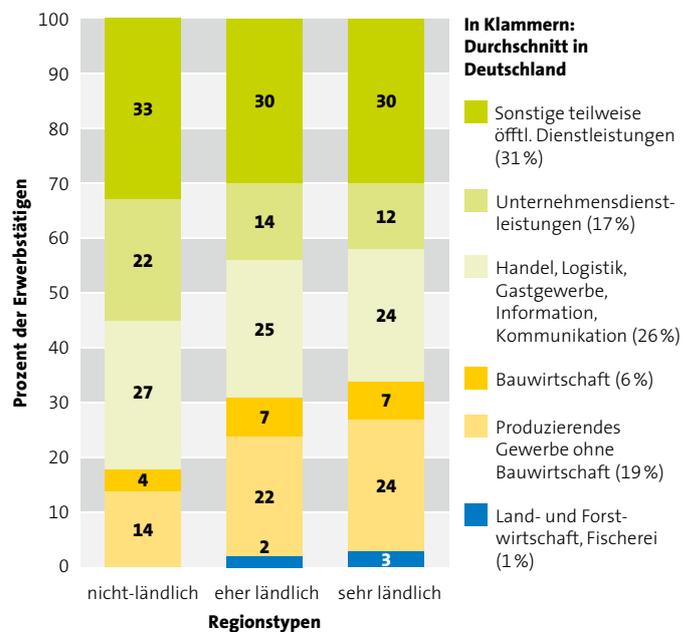
Im Zuge des sektoralen Wandels von der Agrar- über die Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft hat sich auch die Branchenstruktur der ländlichen Räume erheblich gewandelt. 2016 arbeiteten in sehr ländlichen und eher ländlichen Regionen im Durchschnitt nur noch zwei bzw. drei Prozent der Erwerbstätigen in der Agrar- und Forstwirtschaft bzw. in der Fischerei. Trotz der auch heute noch ersichtlichen Konzentration des primären Sektors auf die ländlichen Räume ist die wirtschaftliche Bedeutung des Sektors also auch dort inzwischen gering. Demgegenüber sind etwa zwei Drittel der Erwerbstätigen in den

ländlichen Räumen im tertiären Sektor beschäftigt und etwa 30 Prozent dem sekundären Sektor zuzuordnen. Ein Vergleich mit der Branchenstruktur der nicht-ländlichen Räume zeigt, dass sowohl sehr als auch eher ländliche Räume eine gewisse Spezialisierung auf das produzierende Gewerbe aufweisen, wohingegen die Wirtschaft nicht-ländlicher Räume besonders stark durch den Dienstleistungssektor geprägt ist. So arbeiten in den nicht-ländlichen Räumen weniger als 20 Prozent der Erwerbstätigen im sekundären und mehr als 80 Prozent im tertiären Sektor.

Eine tiefergehende Differenzierung lässt weitere Unterschiede erkennen. So ist es innerhalb des sekundären Sektors vor allem das nicht wissensintensive produzierende Gewerbe wie etwa die Herstellung von Textilien, das, verglichen mit der Gesamtwirtschaft, eine ausgeprägte Konzentration auf ländliche Räume aufweist. Die räumliche Verteilung der wissensintensiven Branchen des produzierenden Gewerbes gestaltet sich hingegen differenzierter. Während sich etwa der Maschinenbau

Anteil der Erwerbstätigen in den Wirtschaftssektoren nach Regionstypen

2016, in %



Eigene Abbildung. Daten: Statistisches Bundesamt, 2018. Regionstypen entsprechend der Thünen-Typologie ländlicher Räume (siehe S. 4 ff.)



Auf dem Dach der Textilfirma Trigema im baden-württembergischen Burladingen ist die Werbefigur des Unternehmens zu sehen. Die Textilherstellung gehört traditionell zu den Branchen, die in Deutschland häufig in ländlichen Räumen anzutreffen sind.

Wo das Land gegen die Stadt gewinnt

[...] Seit mehr als zehn Jahren war ich nicht mehr in meiner Heimat, warum auch? Es ist nicht viel los in den Hügeln des oberpfälzischen Jura, im nordöstlichsten Zipfel Bayerns. In Wolfsfeld gibt es 23 Häuser, eine Freiwillige Feuerwehr und eine Kirche. Die nächste Grundschule ist fünf Kilometer entfernt, das nächste Gymnasium fünfzehn, und in einer halben Stunde ist man an der tschechischen Grenze. Einmal im Jahr ist Kirchweih, da tanzt das ganze Dorf um einen großen Baum. Es gibt keine Kneipe, keinen Laden, keine Tankstelle. Als Jugendliche haben wir eine Art Urbanitätsquotienten entwickelt. Dabei wird die Anzahl der Ziffern der Vorwahl durch die Anzahl der Ziffern des Telefonanschlusses geteilt: Je niedriger der Wert, desto urbaner die Gegend. Berlin hat eine dreistellige Vorwahl und achtstellige Rufnummern und damit einen Urbanitätsquotienten von 0,4.

Der Urbanitätsquotient von Wolfsfeld beträgt 1,7 – fünf Ziffern für die Vorwahl und drei für die Rufnummer. Man würde erwarten, dass es hier von Globalisierungsverlierern nur so wimmelt. [...] Und dann läuft mir als Erstes Manfred mit seinem Mercedes über den Weg [...].

Jedenfalls macht hier [...] alles einen recht zufriedenen Eindruck. Die Häuser sind gepflegt, die Balkone mit Blumen geschmückt, die Straßen in einem tadellosen Zustand, in den meisten Garagen stehen zwei oder drei Autos, auf den Wiesen grasen Pferde, und der Bauer, bei dem wir früher immer unsere Milch gekauft haben, betreibt jetzt einen Bioland-Hof. Es gab ein paar aufgeregte Diskussionen, als vor ein paar Jahren im Zuge der Energiewende fünf Windkraftanlagen aufgestellt wurden, aber jetzt ist wieder alles ruhig. [...]

Der Kölner Regionalforscher Wolfgang Steinle hat kürzlich alle 402 Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland auf ihre Wirtschaftskraft hin untersucht. Er ermittelte die Lage am Arbeitsmarkt, die Zahl der Firmengründungen, die Einkommen und die Lebensqualität. Ergebnis: Auf den ersten Plätzen in der Gesamtwertung finden sich nicht die Metropolen, sondern Orte wie Ebersberg, Heilbronn oder Tuttingen. Der Ort mit der höchsten Lebenserwartung in Deutschland ist der Bodenseekreis. Im Schnitt wird man dort 80,66 Jahre alt – und lebt damit mehr als zwei Jahre länger als in Berlin. Die Gegend mit der größten Industriedichte ist der hessische Lahn-Dill-Kreis. [...]

Meine Heimat hat es beim Faktor Beschäftigungsquote in die Top Ten geschafft. Die Arbeitslosigkeit beträgt 2,9 Prozent; das bedeutet nach gängigen ökonomischen Kriterien Vollbeschäftigung. Tatsächlich habe ich in meinem Dorf keine Klagen über die Generation Praktikum, das akademische Prekariat oder die Gig-Economy der Internetplattformen zu hören bekommen, wie sie in Berlin allgegenwärtig sind.

Die Leute hier in der Gegend fahren morgens zur Arbeit und kommen am Abend nach Hause. In der Regel reicht das Geld, um eine Familie zu ernähren, und wenn es gut läuft, dann bleibt genug übrig für das Eigenheim. Wie bei Manfred. Oder bei Georg, der eine Banklehre gemacht hat. Er hat sich eine wuchtige Behausung mit großem Garten und Doppelgarage in die Landschaft gestellt und fragt mich, wie ich das eigentlich aushalte, eingezwängt mit all den Menschen in der großen Stadt, und ob sich die lange „Studiererei“ eigentlich gelohnt habe. Eine berechtigte Frage.

[...] In der näheren Umgebung meines Heimatdorfes [...] gibt es: ein Siemens-Werk, das wegen seiner fortschrittlichen

Produktionsabläufe vor zwei Jahren von der Bundeskanzlerin besichtigt wurde, den Hauptsitz des Automobilzulieferers Grammer, Weltmarktführer für Fahrzeugsitze mit über 10.000 Beschäftigten und Standorten in Asien und Amerika, eine hochmoderne BMW-Niederlassung, in der jede Minute ein Neuwagen vom Band rollt, unzählige kleine und mittelgroße Handwerksbetriebe, die bessere Löhne zahlen als so manche Internetklitsche in Berlin. Die Unternehmen in der Region Regensburg erwirtschaften dabei mehr als die Hälfte ihres Umsatzes im Ausland. Die Leute hier sind Globalisierungsgewinner, nicht Globalisierungsverlierer, [...].

[...] Deutschland [...] war den längsten Teil seiner Geschichte über ein Geflecht von Fürstentümern mit eigenen Universitäten, Theatern und Finanzverwaltungen. Goethe schrieb in Weimar, Albrecht Dürer malte in Nürnberg, und die Fugger betrieben ihre weltweiten Geschäfte von Augsburg aus. Die deutsche Provinz war nie so randständig wie die französische oder die britische, und deshalb ist das Gefälle zwischen Stadt und Land hierzulande auch heute nicht so groß wie in vielen anderen europäischen Ländern. Und die deutsche Industrie hat früh damit begonnen, neue Absatzmärkte in Übersee zu erobern, weshalb Deutschland wie kaum ein anderes Land vom Aufstieg der schnell wachsenden Volkswirtschaften Asiens und Lateinamerikas profitiert.

Deutschland ist aber auch deshalb stabiler, weil es hierzulande Mechanismen des sozialen und ökonomischen Ausgleichs gibt, die anderswo nicht existieren. Den viel gescholtenen Länderfinanzausgleich zum Beispiel, der in Bayern ungefähr so beliebt ist wie die Hilfskredite für Griechenland. Dabei hat sich auch der Freistaat nach dem Krieg aus diesem Topf bedient und mit dem Geld die Transformation vom reinen Agrarland zu einem der führenden Industriezentren Europas finanziert. Oder die Volksbanken und Sparkassen, die dafür sorgen, dass das Geld der Sparer nicht einfach in die Weltfinanzmärkte fließt, sondern in der Region bleibt, was bedeutet, dass auch kleinere Unternehmen in entlegenen Gebieten Kredite bekommen können. Oder das Bildungswesen, das zwar keine international führenden Spitzenuniversitäten hervorgebracht hat, aber zumindest dort, wo es funktioniert, allen, die es durchlaufen, eine solide Qualifikation vermittelt.

[...] Ich war auf einem ganz normalen staatlichen Gymnasium, aber ich konnte mir danach aussuchen, wo und was ich studieren wollte, und als ich für einige Semester nach Großbritannien und in die USA gegangen bin, haben sich meine Dozenten dort nicht über Wissenslücken beschwert.

Klar: Das ist mehr als 20 Jahre her, und auch in Deutschland hat man seither mit dem Neoliberalismus experimentiert. Aber selbst Gerhard Schröder setzte sich zur Wehr, als die Europäische Kommission die Sparkassen zerschlagen wollte. Und in den vergangenen Jahren haben die Reformen eher den sozialen Ausgleich gestärkt – siehe Mindestlohn oder Mietpreisbremse.

Was wiederum nichts anderes bedeutet, als dass die Neoliberalen es hierzulande nie so bunt getrieben haben wie anderswo. Deshalb kann Manfred sich einen Mercedes leisten und Georg den Feierabend in seinem Garten genießen. [...]

und die Herstellung elektrischer Anlagen ebenfalls eher auf ländliche Regionen konzentrieren, trifft dies für die übrigen Bereiche des wissensintensiven produzierenden Gewerbes wie beispielsweise die Herstellung chemischer Erzeugnisse nicht oder nur im geringen Maße zu. Entsprechende Unterschiede gibt es auch innerhalb des Dienstleistungssektors. So sind die besonders wissensintensiven Branchen wie der Finanz- und Versicherungssektor oder Unternehmensdienstleistungen seltener als die nicht wissensintensiven Branchen in den ländlichen Räumen ansässig und konzentrieren sich stattdessen auf Großstädte und ihr hoch verdichtetes Umland. Andere (nicht wissensintensive) Branchen des tertiären Sektors wie Handel, Gastgewerbe und Haushaltsdienstleistungen zeigen keine besondere Konzentration auf einen Regionstyp.

Die regional unterschiedliche Verteilung von Branchen ist ganz allgemein darauf zurückzuführen, dass für die verschiedenen Wirtschaftszweige unterschiedliche Standortfaktoren entscheidend sind. Systematische Unterschiede in den Branchenstrukturen ländlicher und nicht-ländlicher Räume ergeben sich dabei daraus, dass verschiedene Branchen in unterschiedlichem Ausmaß von sogenannten Urbanisationsvorteilen profitieren. Urbanisationsvorteile treten in Ballungszentren auf und resultieren unter anderem aus einer guten Infrastrukturausstattung, einer hohen Verfügbarkeit von Arbeitskräften, großen lokalen Absatzmärkten und einer breiten lokalen Zulieferindustrie. Des Weiteren gilt ein hochverdichtetes Arbeitsumfeld als förderlich für den Austausch von Wissen. Ein möglicher Nachteil von Ballungszentren ist, dass die Bodenpreise und Mieten für Büro- und Industriefläche (wie auch für Wohnraum) höher sind als außerhalb der Zentren. Typischerweise zeigt sich daher, dass in Zentren überdurchschnittlich viele Unternehmen ansässig sind, die mithilfe vieler hochqualifizierter Beschäftigter innovative Angebote und Geschäftsmodelle entwickeln. Für Betriebe, die ver-

gleichsweise wenig von einem Standort in einem Ballungsraum profitieren und/oder viel Fläche für zum Beispiel Fabrikgelände oder Lagerhallen benötigen, ist ein Standort außerhalb der teuren Zentren oft attraktiver.

Darüber hinaus können Unternehmen von der räumlichen Nähe zu anderen Unternehmen derselben Branche profitieren. Dies wird als Lokalisationsvorteil bezeichnet. Prominente Beispiele sind die Spezialisierung von Frankfurt am Main auf die Finanzbranche sowie die auf Maschinen- und Fahrzeugbau spezialisierten Regionen Baden-Württembergs, unter denen auch viele ländliche sind. Historisch gesehen spielen auch die naturräumlichen Gegebenheiten für die regionale Spezialisierung eine wichtige Rolle, was sich teilweise noch heute in der Branchenstruktur widerspiegelt. So ist es kein Zufall, dass die energieintensive Schwerindustrie in Deutschland vor allem in den (ehemaligen) Kohleabbaugebieten des Ruhrgebiets angesiedelt ist. Die Ernährungswirtschaft weist heute dort vergleichsweise hohe Beschäftigungsanteile auf, wo die Landwirtschaft länger als in anderen Regionen von größerer Bedeutung war. Ähnliches gilt für die Holz verarbeitende Industrie, deren Standorte tendenziell in Regionen mit (ehemals) großen Waldflächen liegen.

Gerade in ländlichen Regionen üben zudem oft einzelne (Groß-)Unternehmen einen starken Einfluss auf die regionale Wirtschaft aus. Dies kann sich als vorteilhaft erweisen, birgt aber wegen der einseitigen Abhängigkeit auch Risiken. So hat sich die Beschäftigungs- und Einkommenssituation im niedersächsischen Emden durch die Ansiedlung eines VW-Werks in den 1960er-Jahren deutlich verbessert. Die Wirtschaft des ländlichen Kreises Schweinfurt in Bayern hingegen geriet in eine Krise, als der Region im Zuge globaler Konzentrationstendenzen in der Wälzlagerindustrie die Konzernzentralen einiger ihrer größten Unternehmen verloren gingen.

Für Betriebe, die viel Platz benötigen und weitgehend unabhängig von Ballungszentren sind, können Standorte insbesondere in ländlichen Räumen attraktiv sein. DHL-Frachtzentrum in Neustrelitz im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte 2015

Die Holz verarbeitende Industrie ist naturgemäß vorwiegend in Regionen mit (ehemals) großen Waldflächen zu finden. Außenbereich eines Sägewerks im Landkreis Osnabrück 2017





Eine ausgeprägte Abhängigkeit der regionalen Wirtschaft von einigen wenigen Betrieben oder einem Wirtschaftszweig kann sich negativ auf die Beschäftigungs- und Einkommenssituation auswirken, wenn diese Betriebe in Schieflage geraten bzw. eine krisenhafte Entwicklung durchlaufen. Protest im bayerischen Schweinfurt 2009 gegen einen geplanten Stellenabbau

Lokalisationsvorteile und der Einfluss einzelbetrieblicher Standortentscheidungen größerer Konzerne helfen, die unterschiedlichen Branchenprofile ländlicher Regionen zu erklären. Dazu können auch historische Pfadabhängigkeiten beitragen, also die langfristigen Auswirkungen von historischen, heute nicht mehr relevanten Standortbedingungen und von ursprünglich eher kleinen, zufälligen Entwicklungen in der Vergangenheit. Wie stark sich die Branchenstruktur der einzelnen (Kreis-)Regionen Deutschlands vom nationalen Durchschnitt unterscheidet und welcher Wirtschaftsbereich jeweils am stärksten zu dieser Spezialisierung beiträgt, wird in der Karte auf S. 34 veranschaulicht (siehe auch Kasten S. 34; für eine vertiefte Analyse Moritz Meister u.a. 2019, Literatur zu Kapitel 4, S. 65). Es wird deutlich, dass vor allem ländliche Regionen an der Nord- bzw. Ostseeküste sowie in Bayern und Baden-Württemberg in ihrer Branchenstruktur stark vom nationalen Durchschnitt abweichen. Die ländlichen Regionen im Süden Deutschlands sind dabei vor allem durch eine Spezialisierung auf das verarbeitende Gewerbe gekennzeichnet, während einige touristisch geprägte norddeutsche Küstenregionen besonders hohe Beschäftigtenanteile im Gastgewerbe aufweisen.

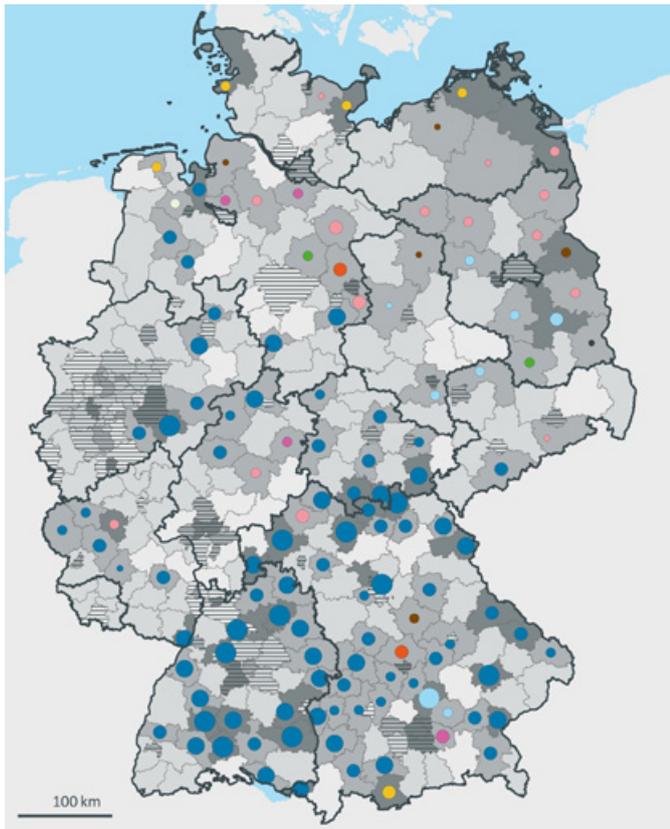
Eine Spezialisierung auf das Gesundheits- und Sozialwesen, wie sie sich vor allem in Kreisen Nordbrandenburgs findet, steht dabei häufig in Zusammenhang mit niedrigen Anteilen des verarbeitenden Gewerbes, das sich bundesweit durch eine relativ hohe Produktivität und überdurchschnittliche Aktivität im Bereich Forschung und Entwicklung auszeichnet. Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes liegt in beinahe allen ländlichen Regionen Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, Schleswig-Holsteins und Nordniedersachsens, deren Branchenstruktur überdurchschnittlich von der Gesamtdeutschlands abweicht, unter dem Bundesdurchschnitt (ohne Darstellung). Die Karte Bruttolöhne und -gehälter auf S. 35 veranschaulicht, dass das Lohnniveau in ebendiesen Regionen vergleichsweise niedrig ist. Demgegenüber ist es in ländlichen Regionen mit einer Spezialisierung auf Bereiche des verarbeitenden Gewerbes mit vergleichsweise hoher Arbeitsproduktivität oft höher. Ebenso liegen die Durchschnittslöhne insbesondere in vielen Großstädten auf hohem Niveau, was typischerweise insbesondere auf die oben genannten Urbanisationsvorteile zurückgeführt wird.

In der Karte auf Seite 35 wird außerdem ein systematisches West-Ost-Gefälle deutlich. Dass auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung noch ein Unterschied im Lohnniveau (und in der Wirtschaftskraft) Ost- und Westdeutschlands zu erkennen ist, wird in der Literatur auf verschiedene Aspekte zurückgeführt, so die Ökonomin Annekatrien Niebuhr 2017 (siehe Literatur zu Kapitel 4, S. 65): Unterschiede in der Betriebsgrößenstruktur und Siedlungsdichte, das Fehlen von Konzernzentralen in Ostdeutschland und damit weniger Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung, schwierige Startbedingungen der ostdeutschen Betriebe nach der Wiedervereinigung sowie geringe Investitionsquoten.



Manche ländlichen Räume weichen in ihrer Branchenstruktur stark vom nationalen Durchschnitt ab. So haben sich einige Küstenregionen auf den touristischen Bereich spezialisiert. Blick auf den Binnenhafen von Husum, Kreisstadt des Kreises Nordfriesland in Schleswig-Holstein, in dessen Wirtschaft der Tourismus eine große Rolle spielt

Abweichung der Branchenstruktur der Kreisregionen von der Branchenstruktur Deutschlands auf Ebene der Wirtschaftszweigabschnitte 2017



Abweichung der regionalen Branchenstruktur: Florence-Maß in Prozent

- 5,8 bis 11,4 (46)
- > 11,4 bis 16,4 (145)
- > 16,4 bis 21,4 (119)
- > 21,4 bis 38,4 (50)

Wirtschaftszweigabschnitt mit der größten positiven Abweichung des Wirtschaftszweiganteils

- Land-/Forstwirtsch., Fischerei
- Bergbau, Gew. v. Steinen/Erde
- Verarbeitendes Gewerbe
- Baugewerbe
- Handel u. Reparatur v. Kfz
- Verkehr u. Lagerei
- Gastgewerbe
- freib., wiss., tech. Dienstleistungen
- öffentl. Verwaltung u. Ä.
- Gesundheits- u. Sozialwesen

Differenz im Wirtschaftszweiganteil (Prozentpunkte)

- 2 bis 5
- > 5 bis 10
- > 10 bis 15
- > 15 bis 20
- > 20 bis 38
- nicht-ländliche Kreisregion

Dank: Die der Karte zugrunde liegenden Daten wurden im Rahmen des Projektes „MobiLä: Die räumliche Mobilität von Arbeitskräften im Erwerbsverlauf – Analysen für ländliche Räume in Deutschland“, welches durch das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung (BULE) aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages gefördert wird, am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung aufbereitet. Entsprechendes gilt für die Berechnung des Florence-Maßes. Dafür danken wir Moritz Meister und Philipp Reutter.

Anmerkung: Die in der Legende in Klammern angegebenen Zahlen entsprechen der Anzahl der in der jeweiligen Größenordnung abweichenden Kreisregionen. Für weitere Erläuterungen siehe Kasten unten

© Thünen-Institut, 2020

Eigene Darstellung in Anlehnung an Moritz Meister u. a. 2019: Karte 1, Literatur zu Kapitel 4, S. 65; basierend auf Berechnungen von Moritz Meister und Philipp Reutter (IAB), Datengrundlage: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen am 30.06.2017; geometrische Grundlage: VG250, ©Basis-DE/BKG 2012

Zur Messung der Spezialisierung der regionalen Wirtschaft anhand des Florence-Maßes

Die Einfärbung der Kreisregionen in der Karte oben zeigt die Spezialisierung der regionalen Wirtschaft im Vergleich zum nationalen Durchschnitt auf. Die Spezialisierung wurde hier anhand des sogenannten Florence-Maßes (nach Philip Sargant Florence, 1890–1982) bestimmt. Sein Wert gibt an, welcher Anteil der in der Region Beschäftigten den Wirtschaftszweig wechseln müsste, damit die regionalen den nationalen Branchenanteilen entsprächen. Der höchste Wert von 38,4 Prozent ergibt sich für die „Autostadt“ Wolfsburg. Das heißt, 38,4 Prozent der 2017 in Wolfsburg sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen müssten in einem anderen Wirtschaftszweig tätig sein, damit sich für Wolfsburg die Wirtschaftsstruktur Gesamtdeutschlands ergäbe. Im Durchschnitt aller Kreisregionen liegt dieser Wert bei 16,4 Prozent. Ausgehend von diesem Mittelwert des Florence-Maßes wurden die für die Darstellung der Abweichung der regionalen Branchenstruktur in der Karte verwendeten Klassengrenzen gebildet (siehe Klasseneinteilung rechts oben). Die Obergrenze der

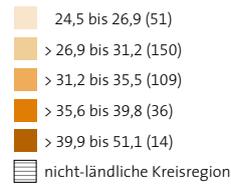
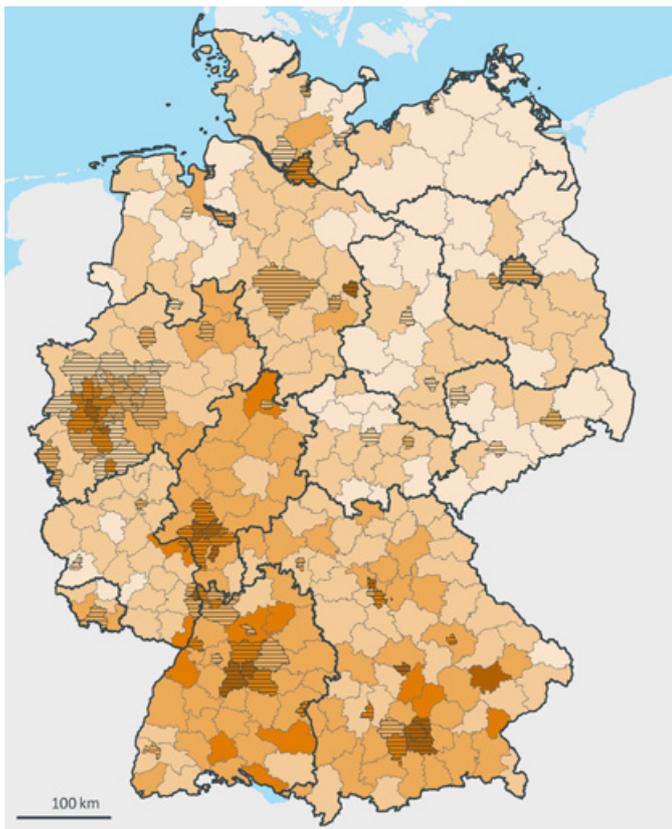
ersten Klasse ergibt sich durch Subtraktion einer Standardabweichung vom Mittelwert und die der dritten Klasse durch Addition einer Standardabweichung zum Mittelwert.

Welcher Wirtschaftsbereich in einer Region am stärksten zu der durch das Florence-Maß gemessenen wirtschaftlichen Spezialisierung beiträgt, lässt sich durch einen Blick auf die jeweiligen Beschäftigtenanteile der verschiedenen Branchen in der Region bestimmen. In der Karte oben zeigt ein farbiger Kreis für die ländlichen Regionen, die eine überdurchschnittlich starke Abweichung der Branchenstruktur vom nationalen Durchschnitt aufweisen, jeweils an, in welcher Branche (Wirtschaftszweigabschnitt) die positive Abweichung am größten ist. Der Durchmesser der Kreise gibt an, wie groß die Abweichung des regionalen vom bundesweiten Anteil des jeweiligen Wirtschaftszweigabschnitts ist.

Christian Hundt / Anne Margarian / Jan Cornelius Peters

Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer 2016 auf Ebene der Kreisregionen

in Tausend Euro



Anmerkung: Die Klassengrenzen wurden ausgehend vom (ungewichteten) Durchschnitt über alle Kreisregionen (31,2 Tsd. €) gebildet. Die Differenz zwischen den Obergrenzen zweier aufeinander folgender Klassen entspricht jeweils einer Standardabweichung, wobei die letzte Klasse alle Kreisregionen umfasst, in denen die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter um mehr als zwei Standardabweichungen über dem Mittelwert von 31,2 Tsd. € liegen. Die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter für Deutschland insgesamt belaufen sich auf 33,3 Tausend Euro. Die in der Legende in Klammern angegebenen Zahlen entsprechen der Anzahl der Kreisregionen je Klasse.

© Thünen-Institut, 2020

Eigene Berechnung, Datengrundlage: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; Geometrische Grundlage: VG250, ©Basis-DE/BKG 2012

Aktuelle und zukünftige Entwicklungen

Im globalen und im europäischen Vergleich zeichnen sich die ländlichen Regionen Deutschlands durch ihre relativ hohe Wirtschaftskraft aus. Dies hängt eng mit der weiterhin hohen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des produzierenden Sektors in Deutschland zusammen. Dabei unterscheiden sich die wirtschaftsstrukturellen Bedingungen in den ländlichen Regionen deutlich voneinander: Einige ländliche Regionen wie das Emsland und die Region Vechta/Cloppenburg im Westen Niedersachsens wachsen bei relativ niedrigen Löhnen und Einkommen in wenig wissensintensiven Branchen. Während etwa die Produktion der Textilwirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten aus vielen, oft ländlichen Regionen fast vollständig ins Ausland verlagert wurde, bleiben Branchen wie die Ernährungswirtschaft in diesen ländlichen Wachstumsregionen stark. Zum Teil könnte Letzteres daran liegen, dass hohe, auf europäischer Ebene definierte Qualitätsstandards eine Verlagerung der Produktion ins außereuropäische Ausland erschweren. Der Preiswettbewerb in diesen Branchen ist allerdings hoch.

In anderen ländlichen Regionen haben es Unternehmen, unter ihnen die sogenannten *Hidden Champions*, geschafft, sich in bestimmten Nischen einen Wissens- und Qualitätsvorsprung vor Wettbewerbern zu erarbeiten. Dieser Vorsprung erlaubt es den Unternehmen, hohe Löhne an ihre zunehmend besser qualifizierten Beschäftigten zu zahlen. Ländliche Regionen, die durch solche Unternehmen geprägt sind, weisen oft eine enge räumliche Anbindung an Produktionszentren etwa der Automobilwirtschaft oder des Maschinenbaus auf, wie es

vor allem für Baden-Württemberg beschrieben worden ist (siehe z. B. Stefan Donhauser 2006, Literatur zu Kapitel 4, S. 65).

In den letzten zehn Jahren ist der Anteil der in der Produktion Erwerbstätigen gerade in den ländlichen Räumen relativ stabil geblieben (siehe Grafik S. 37). Von größerer Bedeutung für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Standorte und ihrer Unternehmen ist aber weniger die Zahl der Beschäftigten als vielmehr die Bewahrung und Weiterentwicklung von vorhandenen Fähigkeiten und Kenntnissen sowie die Aneignung neuen Wissens. Vor diesem Hintergrund stellen die sich beschleunigende Digitalisierung der Wirtschaft und der demografische Wandel ländliche Räume heute vor neue Herausforderungen.



In ländlichen Räumen sind oftmals sogenannte *Hidden Champions* anzutreffen, Weltmarktführer auf ihrem Gebiet. Zu ihnen zählt die Firma hansgrohe in Schiltach im Schwarzwald, hier in einer Luftaufnahme von 2019.

Wie man Fachkräfte für ländliche Räume gewinnt

Unternehmen in der Provinz leiden besonders unter dem Fachkräftemangel. Manche verlegen deshalb ihren Firmensitz nach Berlin. Andere locken mit mehr Flexibilität, als man sie in der Provinz vermuten würde.

[...] Willkommen bei Rehau in Rehau: Das Familienunternehmen mit Schwerpunkt Kunststoff heißt wie der Ort in Oberfranken, aus dem es stammt. Es hat weltweit 20 000 Mitarbeiter, davon arbeiten mehr als 2000 in dem kleinen Ort mit seinen 9000 Einwohnern. Drum herum: eine sanft hügelige Landschaft, viel Wald, viel Grün, die nächste Stadt [...] ist Hof mit 47 000 Einwohnern. Die große Welt und die kleine, sie prallen hier oft aufeinander. Die englischen Business-Begriffe und der weiche Hofer Dialekt. Die Menschen aus der Region und die Geschäftsreisenden aus aller Welt. Das Heimat- und Wiesenfest mit Festzug zum Maxplatz und die Innovation Days im firmeneigenen Kommunikationszentrum.

Marc Augustin findet, dass sich die zwei Welten eigentlich ergänzen. „Die Offenheit und Internationalität der Firma, die Ruhe hier, das ist für mich optimal.“

Der 27-jährige Werkstoffwissenschaftler ist Projektingenieur bei Rehau, obwohl er auch in München oder Hamburg bei Siemens oder Airbus arbeiten könnte. Aber Augustin hat sich für Rehau entschieden, das in seiner mehr als 70-jährigen Geschichte erst Handhalteschlaufen für VW Käfer produziert hat, dann Stoßdämpfer, Fensterrahmen, Rohre und Lamine, kurzum: alles, was man aus hochwertigem, robustem Kunststoff herstellen kann.

Für Rehau ist Augustin damit einer jener Glücksfälle, nach denen sich eher unbekannte, aber global orientierte Mittelständler sehnen, weil viele der Fachkräfte, die sie bräuchten, von Start-ups, IT-Unternehmen und der großen, weiten Welt träumen – und nicht von malerischen Landschaften, in denen morgens die Hähne krähen und abends die Grillen zirpen.

Manche Betriebe machen gemeinsame Sache, um Fachkräfte in ihre Region zu holen; in Zwickau etwa versuchen Unternehmen wie der Gebäudetechnikanbieter Micas, abgewanderte Fachkräfte über eine „Rückkehrerbörse“ in ihre alte Heimat zurückzuholen. Andere Firmen verlassen sich inzwischen nicht mehr darauf, dass die Mitarbeiter zu ihnen in die Region kommen. Sie bieten nun Arbeitsplätze dort an, wo die Mitarbeiter leben wollen.

So hat der Heizungshersteller Viessmann aus dem hessischen Allendorf an der Eder vergangenes Jahr [2018] eine ehemalige Schuhfabrik unweit des Zionskirchplatzes in Berlin zu einem 4500 Quadratmeter großen Digitalstandort umgebaut. In Berlin-Mitte eröffnete der eigentlich aus Emmerich stammende Süßwarenkonzern Katjes eine Berlin-Dependance plus Café. Und der Schrauben- und Chemieproduzent Berner aus Künzelsau im Norden Baden-Württembergs verlegte 2016 gleich den kompletten Sitz der hauseigenen Holding vom 15 000 Einwohner großen Stammsitz an den Rheinhafen in Köln – weil die Personalabteilung errechnet hatte, dass das Unternehmen bis zu 38 Monate brauchte, um eine Stelle zu besetzen.

Das passt zu Daten, die das Institut der deutschen Wirtschaft Köln bei den Arbeitsagenturen des Landes zusammengetragen und für die Stiftung Familienunternehmen analysiert hat: Zwischen 2011 und 2017 ist die Zahl der fehlenden Fachkräfte im Bereich Maschinen-, Fahrzeug- und Elektrotechnik von 51 000 auf mindestens 80 000 gestiegen. Die tatsächliche Zahl

könnte noch höher liegen, weil sich viele Firmen die Meldung beim Arbeitsamt sparen.

Die oft gelobten Hidden Champions trifft das noch härter als weltumspannende Konzerne, weil sie als Arbeitgeber und Marken weniger bekannt sind und oft ihren Sitz abseits der großen Ballungszentren haben. Im Arbeitsagenturbezirk Bayreuth zum Beispiel, in dem Rehau liegt, waren 2017 mehr als 80 Prozent der Stellen in sogenannten Engpassberufen ausgeschrieben, das waren rund 30 Prozentpunkte mehr als in München. [...]

Thomas Bunke hat sich die Infrastruktur ausgedacht, die es Augustin so einfach machte, Ja zu sagen. [...]

„Wir haben verstanden, dass sich die Bewerber gewandelt haben“, sagt Bunke. [...] Je länger Thomas Bunke erzählt, wie das Unternehmen vorgeht, um auch in Zukunft die geeigneten Mitarbeiter für sich zu gewinnen, desto klarer zeichnet sich seine Recruiting-Strategie ab:

1. Wenn der Bewerber nicht zum Job kommt, muss der Job zum Bewerber. Rehau hat in den vergangenen Jahren jede Flexibilisierung möglich gemacht, die sich Mitarbeiter nur wünschen können – Homeoffice, Sabbaticals, Teilzeitregelungen, Fortbildungen. Es gibt Mitarbeiter, erzählt Bunke, die für ihn in Hamburg arbeiten, die von Österreich aus für Rehau tätig sind. Und zwar bei bayerischen Gehältern und ausschließlich unbefristeten Verträgen. Als Thomas Bunke vor über 15 Jahren gleich nach seinem BWL-Studium bei Rehau anfang, war all dies noch undenkbar. „Von der Leitungsebene wurde damals noch erwartet, dass Sie nach Rehau ziehen“, erzählt Bunke und lacht.

2. Studierende ansprechen, die in einer Lebensphase großer Offenheit und großer Unsicherheit stecken. „Wir investieren sehr viel in die Entwicklung unserer Mitarbeiter“, sagt Bunke. „Damit binden wir die Leute auch an uns.“ Konkret heißt das: Man kann hier Abschlussarbeiten schreiben, promovieren, sich fortbilden.

3. Mitarbeiter anlocken, statt sie zu zwingen. Bei Rehau gibt es ein firmeneigenes Apartmenthaus, in dem auch Marc Augustin gewohnt hat; wer den Arbeitsvertrag unterschreibt, kann sich so die Region erst einmal anschauen, um zu sehen, ob eine nahe Stadt wie Bayreuth doch besser zu ihm passt. Die Personalabteilung helfe gerne bei der Suche nach dem richtigen Wohnort, sagt Bunke.

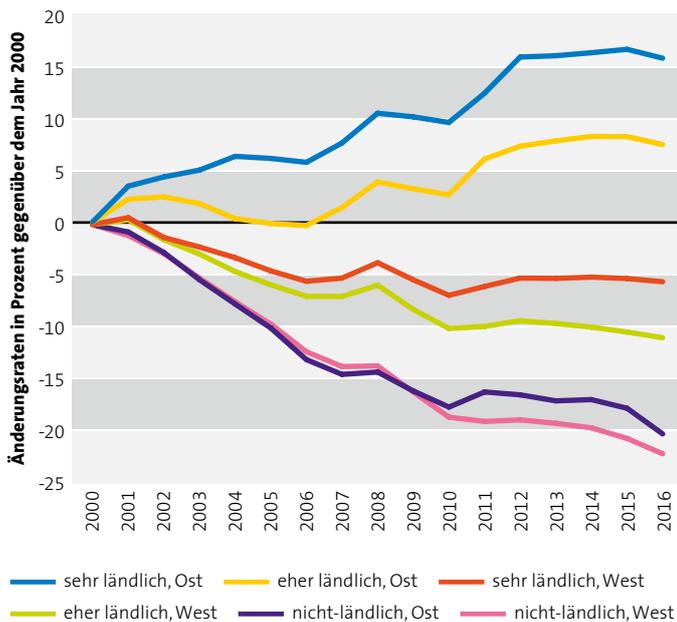
4. Die Rahmenbedingungen verbessern. Die Firma setzt sich ein dafür, dass die Hindernisse im Ort verschwinden. In Rehau gibt es mittlerweile Kindergartenzeiten wie in Großstädten – einfach weil das für die Mitarbeiter wichtig ist.

5. Menschen ansprechen, denen die Peripherie Vorteile bietet. Wenn Bunke auf Messen oder über Headhunter Bewerber aus Großstädten anspricht, dann möglichst solche, die wegen der Familie die Vorzüge der Stadt sowieso nur noch bedingt nutzen – dafür aber täglich im Stau stehen. Für die, sagt Bunke, sind die kurzen Wege und die immer noch spottbilligen Grundstücke in Oberfranken oft eine interessante Kombination. Die Firma vermittelt ihren Mitarbeitern Sonderkonditionen bei Baudarlehen, auch in der Hoffnung, dass länger bleibt, wer ein Haus baut oder kauft.

Für Familienunternehmen ist eine derart strategische und langfristig gedachte Personalplanung wichtig. [...]

Daniel Erk, „Fachkräftemangel: Große, kleine Welt“, in: ZEIT für Unternehmer Nr. 2/2019 vom 19. Juni 2019

Anteil des produzierenden Sektors an allen Erwerbstätigen nach Regionstypen 2000 bis 2016



Eigene Abbildung. Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018. Regionstypen entsprechend der Thünen-Typologie ländlicher Räume (Patrick Küpper 2016, siehe S. 4 ff.)

Die Digitalisierung begünstigt kurzfristig den Abbau von Arbeitsplätzen in standardisierbaren, routineintensiven Berufen, darunter viele in den Bereichen Produktion und Bau. Da insbesondere im verarbeitenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft deutlich mehr Beschäftigte in ländlichen als in nicht-ländlichen Regionen tätig sind (siehe Grafik S. 30), könnten ländliche Regionen kurzfristig mehr von Arbeitsplatzverlusten betroffen sein als nicht-ländliche Regionen. Andererseits

entstehen im Zuge der Digitalisierung auch neue Geschäftsfelder, Tätigkeiten und Arbeitsplätze. Sollten technologische Neuerungen verstärkt von digitalen Dienstleistern und ihren Forschungs- und Entwicklungsabteilungen erzeugt werden, die vor allem in den urbanen Zentren angesiedelt sind, könnten ländliche Standorte davon womöglich nur wenig profitieren. Wenn die produzierenden Unternehmen hingegen selbst in der Lage sind, digitales Knowhow zu entwickeln, könnten sie ihre Wettbewerbsposition sichern bzw. stärken.

Der demografische Wandel bewirkt vor allem in vielen ländlichen Regionen eine Abnahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Zusammen mit den oft steigenden Anforderungen an die Beschäftigten durch Digitalisierung und sonstigen technischen Fortschritt führt das in manchen Bereichen heute schon zu einem Anstieg der gemeldeten offenen Stellen und zu einer Verzögerung bei der Stellenbesetzung (siehe IAB 2018, Literatur zu Kapitel 4, S. 65). Erfolgreiche Arbeitskräfteentwicklung vor Ort ist daher insbesondere in ländlichen Regionen eine zentrale Voraussetzung für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Standorten. Angestrebt wird deshalb oft vor allem eine Stärkung der Aus- und Weiterbildung in den Regionen und Unternehmen. Außerdem wird in diesem Zusammenhang zunehmend die Gründung von Hochschulen bzw. Substandorten in peripheren ländlichen Gebieten diskutiert. Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass vor Ort ansässige Unternehmen von Kooperationen profitieren und Hochschulabsolventen tatsächlich an die Region gebunden werden können, wäre, dass sich die Lehrangebote und Forschungsschwerpunkte an der Wirtschaftsstruktur der Regionen orientieren.

Insgesamt gehen die sich aktuell abzeichnenden gesellschaftlichen und technologischen Umbrüche mit großen Unsicherheiten für die zukünftige Wirtschaftsentwicklung auch in ländlichen Räumen einher. Es kann aber als sicher gelten, dass wirtschaftlich erfolgreiche ländliche Regionen in Zukunft in noch engerem Austausch mit anderen urbanen und ländlichen Regionen der ganzen Welt stehen werden.



Eine zentrale Voraussetzung für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Standorten in Zeiten der Digitalisierung dürfte die Entwicklung digitalen Knowhows sein. Auf dem DLD Campus (*Digital Life Design*) in Bayreuth treffen 2017 Studierende mit Personen aus Wissenschaft, Wirtschaftsmanagement und Regionalpolitik zusammen.

Landnutzungswandel

Die Landnutzung in Deutschland ist gekennzeichnet durch die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen und die Intensivierung der Landwirtschaft. Neben regionalen Besonderheiten stellen unter anderem technologische Neuerungen und Verbraucherwünsche wichtige Einflussfaktoren dar. Aber auch der Klimawandel gewinnt an Bedeutung.

Wie Land genutzt wird, hängt von durch den Menschen verursachten (anthropogenen) sowie von natürlichen Standortfaktoren ab und unterliegt einem ständigen Wandel. „Landnutzungswandel ist das Ergebnis der Entscheidungen und Handlungen von Menschen, als Reaktion auf institutionelle, technologische oder wirtschaftliche Entwicklungen die Art oder Intensität der Flächennutzung zu ändern. Charakteristisch für den Landnutzungswandel in Deutschland seit den

1950er-Jahren sind die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen und die Intensivierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung.“ (Horst Gömann / Peter Weingarten 2018, S. 1335). Deutschland hat eine Fläche von circa 358 000 Quadratkilometern. Dies entspricht 35,8 Millionen Hektar (ha). Gut die Hälfte davon (2017: 51 %) entfällt auf Landwirtschaftsfläche. Waldflächen machen knapp ein Drittel (31 %) aus, Siedlungs- und Verkehrsflächen ein Siebtel (14 %).

Die insbesondere seit Mitte des letzten Jahrhunderts erfolgte Intensivierung der Landwirtschaft ist ein Kennzeichen des Landnutzungswandels in Deutschland. Das blühende Rapsfeld nahe dem Dorf Bobbin am Jasmunder Bodden, Ostsee, bietet einen überwältigenden Anblick, wirft aber auch ökologische Fragen zur biologischen Vielfalt auf.



Einflussfaktoren für den Wandel der Landnutzung

Institutionelle Entwicklungen

Im Zeitablauf haben sich rechtliche und politische oder – allgemeiner ausgedrückt – institutionelle Rahmenbedingungen geändert, die für die Landnutzung wichtig sind. Ob landwirtschaftliche Flächen als Ackerland – zum Beispiel zur Produktion von Getreide oder Zuckerrüben – oder aber als Grünland, also als Wiese oder Weide, genutzt werden und wie intensiv Dünge- und Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden, wird stark durch die Agrar- und die Umweltpolitik beeinflusst. Diese Politikbereiche haben sich in den vergangenen Jahrzehnten gewandelt, weil sich die Ansprüche der Gesellschaft an die Landnutzung verändert haben.

Bis in die 1970er-Jahre lag der Schwerpunkt der Agrarpolitik auf der Sicherstellung der Nahrungsversorgung und auf einer Agrarpreispolitik, die sich an der Stützung landwirtschaftlicher Einkommen orientierte. Mit den 1980er-Jahren gewannen Aspekte der Nachhaltigkeit an Bedeutung, weil die negativen Auswirkungen einer intensivierten landwirtschaftlichen Produktion auf die Umwelt zunahmten oder stärker wahrgenommen wurden. Kritisch diskutiert wurden beispielsweise der steigende Anteil von Nitrat im Grundwasser und der Verlust an biologischer Vielfalt (Biodiversität) in Agrarlandschaften. Dies führte zu einer Verschärfung ordnungsrechtlicher Vorgaben beispielsweise im Bereich der Düngung. Zudem wurden Agrarumweltprogramme eingeführt, die Landwirten finanzielle Anreize bieten, etwa damit sie weniger Düngemittel einsetzen. Und die Direktzahlungen, die Landwirte als Flächenprämie zur Einkommensstützung erhalten,

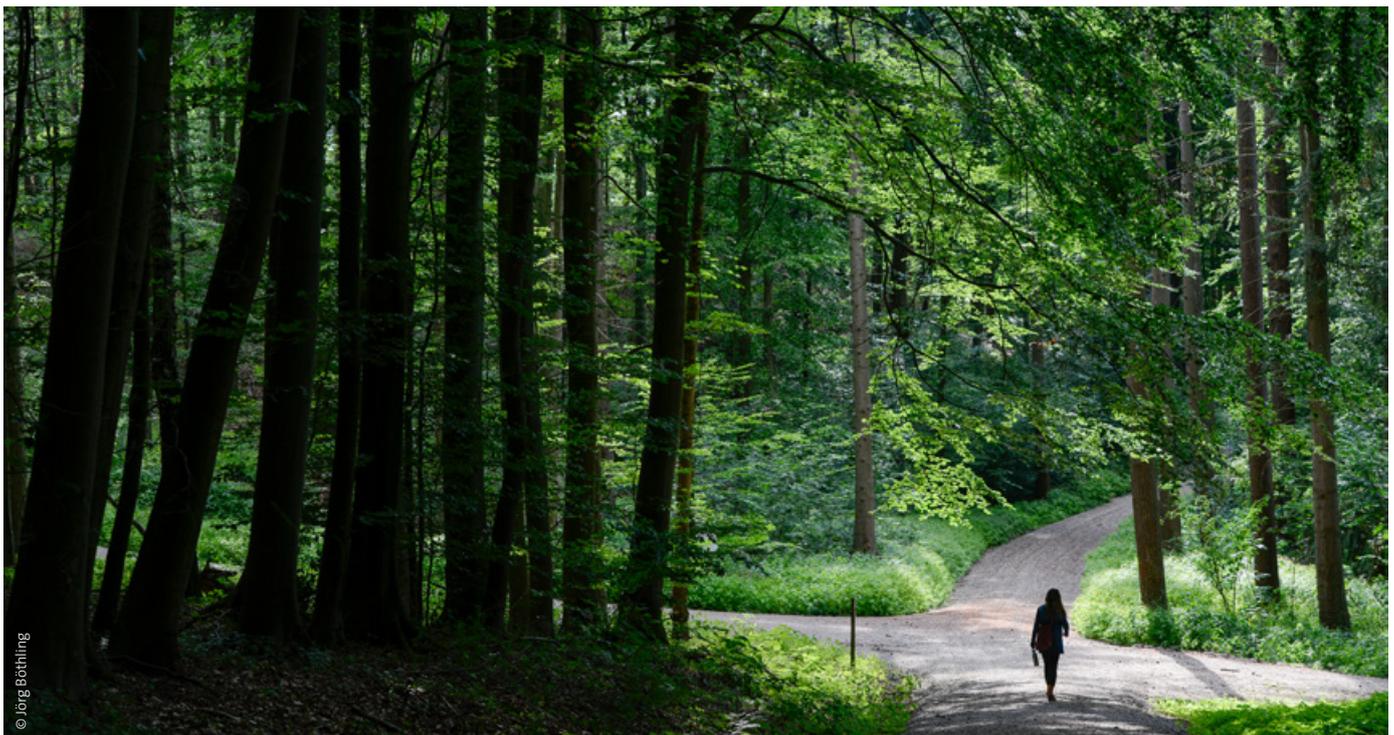
wurden an die Einhaltung bestimmter bestehender Umweltauflagen und einiger darüber hinausgehender Auflagen, etwa zum Erhalt von Grünland, gebunden. Seit den 2000er-Jahren hat dann die Förderung erneuerbarer Energien starke Anreize für den Anbau von Pflanzen zur energetischen Verwendung gesetzt (siehe Grafik S. 44).

Die Erhaltung des Waldes ist gesetzlich vorgeschrieben, um dessen Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion zu gewährleisten. Eine Umwandlung in andere Nutzungsarten bedarf einer Genehmigung.

Die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen unterliegt dem Planungs- und Baurecht sowie dem Fachplanungsrecht auf verschiedenen räumlichen Ebenen wie dem Raumordnungsgesetz des Bundes, Landesplanungsgesetzen, Regionalplanung und (kommunaler) Bauleitplanung. Das Bundesnaturschutzgesetz schreibt vor, dass vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen sind. Bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen ist der Verursacher verpflichtet, diese auszugleichen oder zu ersetzen. Ausgleichsmaßnahmen bestehen oftmals darin, landwirtschaftliche Fläche aufzuforsten oder nur noch extensiv zu nutzen. Ein Beispiel hierfür ist die Umwandlung von Ackerflächen zu Weiden, auf denen dann nur wenig Vieh gehalten wird.

Die Bundesregierung hat sich in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie als Ziel gesetzt, die durchschnittliche tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar zu reduzieren. Dieses Ziel wird aber voraussichtlich verfehlt werden, da die Siedlungs- und Verkehrsfläche 2016 (gleitender Vierjahresdurchschnitt) noch Tag für Tag um durchschnittlich 62 Hektar zugenommen hat. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung geht davon aus, dass dieser Wert im Vierjahresdurchschnitt 2026 bis 2030 noch 45 Hektar beträgt.

Der Wald dient wirtschaftlichen Zwecken (Nutzfunktion), erbringt wichtige Umweltleistungen und ist für viele Menschen ein Ort der Ruhe und Entspannung (Schutz- und Erholungsfunktion). Spaziergängerin in einem Waldstück bei Teterow in der Mecklenburgischen Schweiz, nahe der Burg Schlitz



Debatte um die Zukunft der Landwirtschaft

[...] Nach Auffassung der Landwirte wird gegenwärtig auf einen Schlag eine ganze Sauherde durch ihre Dörfer getrieben: Glyphosat-Verbot, Tierwohl-Label, Düngeverordnung, Biodiversität, Klimaschutz.

Gerade in kleineren Betrieben greift das Gefühl um sich, dass man im Wust aus Formularen, Anträgen und Bescheiden untergeht. Der Kompetenzwirrwarr zwischen Land, Bund und EU scheint immer undurchdringlicher zu werden. Und niemand garantiert den Landwirten, dass die neuesten Regelungen, in die sie sich gerade einarbeiten müssen, im übernächsten Jahr nicht noch einmal überarbeitet werden. „Das ändert sich inzwischen ständig“, klagt Otto Pieper [Landwirt aus dem niedersächsischen Holtensen]. „Wir brauchen von der Politik aber Planungssicherheit für mindestens zehn Jahre.“ Der Ackerbauer berichtet, dass um ihn herum reihum die Sauenhalter aufgeben. Wer investiert schon gerne Hunderttausende Euro in einen neuen Stall, wenn er befürchten muss, dass dieser schon bald nicht mehr den Anforderungen entspricht. „Das Maß ist voll“, sagt Pieper. Er setzte sich deshalb [...] auf seinen Fendt 714 und fuhr wie Tausende andere Landwirte in eine der großen Städte. Allein in Hannover waren es am [...] [17. Januar 2020] knapp zweitausend Traktoren, die in langen Kolonnen auf die Innenstadt zurollten.

Zum Protest aufgerufen hatte die Bewegung „Land schafft Verbindung“ [...] eine gleichnamige Gruppe auf Facebook [...]. Bauern aus ganz Deutschland traten zu Tausenden bei, und schon einige Tage später rollten sie mit ihren Traktoren erstmals in die Stadt. Bei den etablierten Verbänden wie dem Deutschen Bauernverband war die Verblüffung groß.

[...] Unter den Landwirten gibt es schon länger eine Agrar-Blogger-Szene. Und während in den Verbänden die Generation 50 plus den Ton angibt, trifft man unter Verantwortlichen von „Land schafft Verbindung“ häufig junge, gut ausgebildete Betriebsleiter. An den Demonstrationen nehmen indes auch ältere Landwirte teil. „Das ging erst über Facebook, jetzt über WhatsApp – das haben auch die Alten“, erklärt ein jüngerer Landwirt. [...]

In der Debatte über die Zukunft der Landwirtschaft zimmern sich viele inzwischen ihre eigenen Wahrheiten zurecht. Man kennt unzählige Details und bombardiert damit die andere Seite. „Die Landwirte sind teils überinformiert“, erzählt ein Ver-

bandsvertreter. „In den Internetgruppen wird inzwischen jeder Scheiß geteilt.“

[...] Aber ist die immer kleiner werdende Schar der Bauern überhaupt noch wichtig genug für die Politik? Das Ringen um die Düngeeregeln hat viele Landwirte ins Zweifeln gebracht. [...] [Es] werden nun „rote Gebiete“ ausgewiesen, auf denen künftig pauschal zwanzig Prozent weniger gedüngt werden soll. In Niedersachsen sind knapp vierzig Prozent aller landwirtschaftlichen Flächen betroffen. Unzählige Bauern sind wegen der zu erwartenden Einnahmeverluste in Aufruhr. Die Landwirte zweifeln mit teils durchaus stichhaltigen Argumenten das System der Messstellen an. Es gebe davon nicht genug, um unterschiedliche Bodenbedingungen angemessen abzubilden. Die Bauern haben zudem den Verdacht, dass die von Deutschland nach Brüssel gemeldeten Werte mit denen anderer EU-Staaten nicht vergleichbar sind – zu ihrem Nachteil.

Zur Wahrheit gehört allerdings auch, dass Wissenschaftler schon seit Jahren auf die Überdüngung aufgrund zu hoher Viehbestände hinweisen. In der Agrarbranche ist es ein offenes Geheimnis, dass manche Landwirte ihre Felder lange Zeit zu stark gedüngt haben. Politik und Agrarverbände versuchten lange, das Problem mit dem mit Nitrat belasteten Grundwasser auszusitzen. Angesichts drakonischer Strafordrohungen der EU sehen sie sich nun zu hastigen Maßnahmen gezwungen. Die Verantwortung wird weiterhin von einer Ebene auf die nächste geschoben: Die Länder zeigen auf Berlin, Berlin weist auf Brüssel und Brüssel zurück nach Deutschland.

[...] Selbst Vertreter der Agrarverbände erkennen an, dass „Land schafft Verbindung“ erreicht hat, was ihnen zuletzt nicht gelungen ist: dass die Lebenswelt der Landwirte von der Bevölkerung wieder stärker wahrgenommen wird, insbesondere in den großen Städten. In Hannover haben Erzieherinnen die Gelegenheit genutzt und fuhren mit Bollerwagen Kinder zur Demonstration. Sie wollten ihnen die vielen hundert Traktoren zeigen, die rund um das Rathaus geparkt hatten.

Reinhard Bingener / Timo Frasch / Markus Wehner, „So ein Mist“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Januar 2020; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

Technologische Entwicklungen

Seit den 1950er-Jahren haben die zunehmende Mechanisierung der Landwirtschaft, der gestiegene Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln sowie Fortschritte in der Pflanzenzüchtung die landwirtschaftliche Landnutzung beträchtlich verändert. Die Ertragspotenziale der Kulturpflanzen wurden deutlich gesteigert. So hat sich der Durchschnittsertrag von Winterweizen, der wichtigsten Getreideart in Deutschland, von 1955 bis 2014 verdreifacht. Züchtungserfolge haben dazu geführt, dass Silomais, der als Viehfutter und als „Futter“ für Biogasanlagen dient, an die mitteleuropäischen Klimaverhältnisse angepasst wurde, sodass sein Anbau kontinuierlich ausgedehnt werden konnte (siehe Grafik S. 44).

Gleichzeitig hat das Zusammenwirken von wachsendem Wohlstand, Wandel der Wirtschaftsstruktur und technologischen Entwicklungen im Bereich des motorisierten Individualverkehrs (Pkw-Verkehr) und des Logistiksektors zu einer starken



Technologische Entwicklungen und zunehmende Mechanisierung haben zur Intensivierung der Landwirtschaft beigetragen. Melkanlage in Baden-Württemberg 2006



Die Mechanisierung hat auch im Weinbau die Arbeit vereinfacht. In den Steillagen bei Bernkastel-Kues an der Mosel wird im September 2007 erstmals die Weinlese mit einem Steillagen-Vollernter durchgeführt.

Zunahme des Verkehrs und damit auch des Bedarfs an Verkehrsflächen beigetragen. Aber auch die Besiedelung des städtischen Umlands (Suburbanisierung) und der damit einhergehende Bedarf an Siedlungsflächen wurden begünstigt (siehe Grafik S. 43).

Wirtschaftliche Entwicklungen und Verbraucherpräferenzen

Die wirtschaftliche Entwicklung ist seit langem durch eine zunehmende Arbeitsteilung und Spezialisierung gekennzeichnet, und zwar sowohl auf betrieblicher als auch auf räumlicher Ebene. Damit geht eine starke Zunahme des nationalen und internationalen Güteraustausches einher. Steigender Wohlstand, veränderte Lebensstile und Wohnpräferenzen sowie demografische Entwicklungen haben über Jahrzehnte dazu geführt, dass sich in Deutschland die Wohnfläche pro Person in den letzten rund 50 Jahren von 16 Quadratmetern 1965 auf 46 Quadratmeter 2017 nahezu verdreifacht hat.

Die landwirtschaftliche Landnutzung wird durch Entwicklungen auf den EU- und Weltmärkten für Agrarprodukte beeinflusst. Diese Entwicklungen sind zum Teil dadurch geprägt, dass sich Verbrauchsgewohnheiten bei Nahrungsmitteln sowie der Bedarf an nachwachsenden Rohstoffen geändert haben, sie werden aber auch in starkem Maße von der Agrar-, Umwelt-, Handels- und Energiepolitik beeinflusst. Der kontinuierliche betriebliche Strukturwandel (siehe unten) sowie Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur führ-

Boden – heiß begehrt

Was die Äcker rund um das sächsische Städtchen Geithain mit Wohnungen in einer deutschen Großstadt zu tun haben, erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Mangel an Wohnungen gibt es in dem Ort zwischen Leipzig und Chemnitz jedenfalls nicht. Die Rendite macht man hier nicht mit Mieten, sondern mit Boden. [...] Auf dem Land ist Boden knapp wie Wohnungen in Großstädten. Das Geschäft boomt, die Preise steigen.

Denn in Zeiten niedriger Zinsen verspricht die Scholle eine stabile Rendite – entweder aus Verpachtung oder durch Landwirtschaft im großen Stil. Und da Boden sich nicht vermehren lässt, die Nachfrage nach Lebensmitteln aber weltweit wächst, ist das Risiko überschaubar. Befeuert wird der Boom noch durch die europäische Agrarpolitik, denn die belohnt Größe. Einige der größten Empfänger von Agrarsubventionen sind Kapitalgesellschaften. Die Verlockung ist groß. [...]

Die Entwicklung ist schleichend. Statistiken darüber, in welche Hände Land wechselt, gibt es nicht. Als das staatliche Thünen-Institut in zehn ostdeutschen Landkreisen untersuchte, wer zwischen 2007 und 2017 die Mehrheit an Großbetrieben übernahm, waren fast drei Viertel überregionale Investoren. „Es besteht kein Anlass zu der Vermutung, dass sich die Lage beruhigt hätte“, sagt Andreas Tietz, Boden-Experte des Instituts.

Stattdessen ersannen Investoren immer neue Konstruktionen, um Flächen zu kaufen.

Anreiz dazu gibt es: So sparen Investoren die Grunderwerbsteuer, wenn sie Land nicht direkt kaufen, sondern eine Firma, der Land gehört. Diese „share deals“ sind umstritten, die Koalition will sie eindämmen – kann sich aber bisher nicht auf eine wirksame Lösung verständigen. So nehmen die Dinge ihren Lauf.

Die Folgen für die Landwirtschaft sind gravierend. „Geld spielt für diese Leute keine Rolle“, sagt Martin Schulz, Chef der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft. „Und da ist keiner dabei, der schon immer den Traum hatte, Bauer zu sein.“ Allein seit 2005 haben sich die Kaufpreise nahezu verdoppelt, die Pachten stiegen um mehr als 50 Prozent. Damit wird es für Bauern attraktiver, ihr Land zu verkaufen oder zu verpachten, statt es zu beackern. Wer dagegen Landwirt bleiben will, muss dem Boden immer mehr abringen, um die Pachtpreise zu erwirtschaften. „Da entsteht ein Druck zur Intensivierung“, sagt Thünen-Experte Tietz. Das Ideal des bäuerlichen, eigentümergeführten Betriebes aber gehe mehr und mehr zurück. „Die Frage ist, ob wir das wollen“, sagt Tietz.

Michael Baumüller, „Bodenlos“, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. März 2020

ten und führen zu einer Vergrößerung landwirtschaftlicher Parzellen. Die Erhaltung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, vor allem durch Senkung der Stückkosten, geht einher mit einer kontinuierlichen Spezialisierung der Produktion auf betrieblicher und räumlicher Ebene.

Einflussfaktor Klimawandel

Daneben gibt es weitere Einflussfaktoren wie den Klimawandel, der, weltweit betrachtet, zunehmend auf die Landnutzung einwirkt. Zwar dürfte sein Einfluss in Deutschland deutlich geringer ausfallen, da hier die bisher land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen auch unter den zukünftig zu erwartenden Witterungsverhältnissen voraussichtlich rentabel genutzt werden können. Dennoch wird die Zunahme von extremen Wetterlagen wie Dürre, Starkregen und Hagel verstärkt Maßnahmen zum Risikomanagement erfordern.

Mit Produktionszeiträumen von zum Teil über 200 Jahren fällt es der Forstwirtschaft wesentlich schwerer als der Landwirtschaft, sich zeitnah an Klimaänderungen anzupassen. Dennoch ist die Anpassung erforderlich, auch, weil die Forstwirtschaft wichtige Leistungen zum Schutz des Klimas erbringt. So speichern Wälder und Holzprodukte Kohlenstoff und dienen zum Ersatz (zur Substitution) fossiler Brennstoffe und energieintensiver Materialien (siehe unten). Entsprechend haben die Wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz sowie für Waldpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft in ihrem Klimaschutzgutachten 2016 (S. V) empfohlen, „produktive Wälder [zu] sichern und Potenziale zum Klimaschutz nachhaltig [zu] nutzen“ und hierfür den „Anbau von angepassten und produktiven Baumarten [zu] fördern, insbesondere von trockenheitstoleranten Nadelholzarten in Mischbeständen mit Laubholz“.

Der Klimawandel wirkt sich immer deutlicher auf die Landwirtschaft aus. Die Zunahme extremer Wetterlagen wie Trockenheit, Starkregen oder Hagel erfordert verstärkt Maßnahmen zum Risikomanagement: vertrocknete Sonnenblumen auf einem Feld nahe Schönwald in Brandenburg 2018 ...

... von Sturm und Starkregen umgebrochene Weizenpflanzen auf einem Feld nahe Wittenförden, Mecklenburg-Vorpommern, 2017 ...

... von Hagelkörnern zerstörte Nektarinen in Lumpzig, Kreis Altenburger Land, Thüringen, 2013.



Jochen Eckel / Süddeutsche Zeitung Photo



picture alliance / Jens Büttner / dpa



picture alliance / dpa / Marc Tirl



Auch der Wald soll für die Folgen des Klimawandels gerüstet werden. Pflanzen von Setzlingen in einem Waldstück in Nuthe-Nieplitz, Brandenburg, 2020. Das Klimaschutzprojekt „Baumgutschein-Brandenburg“ möchte die heimischen Wälder erhalten und die Biodiversität erhöhen.

Ausmaß des Landnutzungswandels

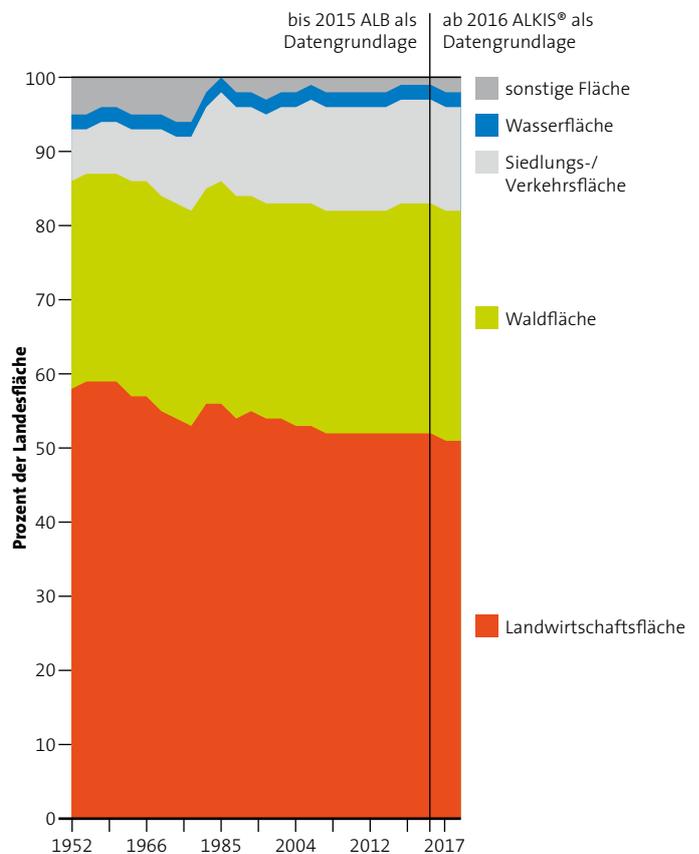
Während die Waldfläche im Zeitablauf nahezu konstant blieb (siehe Grafik), haben in Deutschland die Siedlungs- und Verkehrsflächen zu Lasten der Landwirtschaftsfläche zugenommen. Machte die Siedlungs- und Verkehrsfläche vor rund 100 Jahren noch weniger als fünf Prozent der Fläche Deutschlands (heutiges Bundesgebiet) aus, so stieg ihr Anteil bis 2017 auf 14 Prozent. Siedlungs- und Verkehrsflächen enthalten auch nicht versiegelte Flächen wie Gärten oder Straßenbegleitgrün. Schätzungen im Indikatorenbericht über Nachhaltige Entwicklung des Statistischen Bundesamtes von 2018 gehen davon aus, dass gut 45 Prozent der Siedlungs- und Verkehrsflächen tatsächlich versiegelt sind. Der Anteil der Landwirtschaftsfläche ging von 1950 bis 2018 von 58 auf 51 Prozent zurück, die Waldfläche stieg leicht auf 31 Prozent.

Die landwirtschaftliche Landnutzung ist durch Grün- und Ackerland geprägt. Dauerkulturen spielen flächenmäßig nur eine geringe Rolle (1% der landwirtschaftlich genutzten Fläche, LF). Machte das Grünland Mitte der 1960er-Jahre noch 41 Prozent der LF (früheres Bundesgebiet) aus, so ging der Anteil seitdem auf 28 Prozent zurück. Die Ackerfläche liegt seit der Wiedervereinigung nahezu konstant bei rund 11,8 Millionen Hektar.

Die Struktur der angebauten Ackerkulturen hat sich stark gewandelt. In den 1950er-Jahren gab es keine vorherrschende Kulturart. Die flächenmäßig wichtigste Frucht war Roggen, der auf rund 17 Prozent der Ackerfläche (AF) angebaut wurde, gefolgt von Weizen und Kartoffeln mit jeweils etwa 15 Prozent. Mais und Raps lagen bei unter einem Prozent. Bis 2017 wurde der Anbau von Weizen, Mais und Raps auf 27 Prozent, 21 Prozent bzw. 11 Prozent der AF ausgedehnt. Im Zuge der Reform der Agrarpolitik von 1992 mussten Landwirte zeitweise bis zu 15 Prozent ihrer AF stilllegen, um Flächenprämien zu erhalten. Seit den 2000er-Jahren hat der Anbau von Biomasse zur energetischen Nutzung, vor allem für Biogas und Biokraftstoffe,

Entwicklung der Landnutzung in der Bundesrepublik Deutschland

in % der Landesfläche, ab 1992 heutiger Gebietsstand

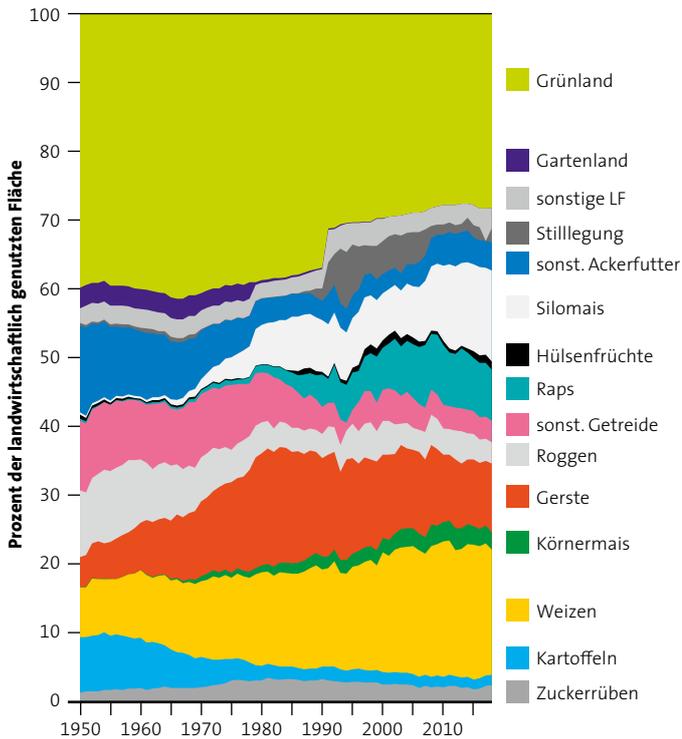


Anmerkung: ALB = Automatisiertes Liegenschaftsbuch (ALB), ALKIS = Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2018 und andere Jgg.

Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächennutzung in der Bundesrepublik Deutschland

in % der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF), ab 1991 heutiger Gebietsstand



Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2018 und andere Jgg.

enorm an Bedeutung gewonnen. 2017 wurden auf 19 Prozent der AF Energiepflanzen angebaut, insbesondere Silomais und Raps.

Die landwirtschaftliche Landnutzung wurde durch den zunehmenden Einsatz von Betriebsmitteln wie Dünger sowie durch Mechanisierung erheblich intensiviert. Von Mitte der 1950er- bis Ende der 1980er-Jahre vervierfachte sich die ausgebrachte Menge mineralischen Stickstoffs von 32 auf 130 Kilogramm je Hektar LF. Im gleichen Zeitraum verdoppelte sich das Stickstoffaufkommen aus Wirtschaftsdüngern (früher Mist und Jauche, heute insbesondere Gülle) laut Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015) von 36 auf 70 Kilogramm je Hektar LF. Während der Einsatz von mineralischem Stickstoff dann bis 2017/18 auf 90 Kilogramm je Hektar LF reduziert wurde, nahm der Wirtschaftsdünger infolge steigender Erzeugung tierischer Produkte auf 81 Kilogramm je Hektar (2013) zu. Eine Grundlage für das Wachstum der tierischen Produktion waren vor allem Importe eiweißreicher Futtermittel, insbesondere von Sojaschrot.

Betriebliche und räumliche Spezialisierungen führten zu einem regional unterschiedlichen Wandel der landwirtschaftlichen Landnutzung. In den 1950er-Jahren herrschten Gemischtbetriebe mit einer stark an die Fläche gebundenen tierischen Erzeugung vor. Im Laufe der Zeit spezialisierten sich immer mehr Betriebe auf den alleinigen Ackerbau, auf die Nutzung von Grünland und Silomais für die Milch- und Rindfleischproduktion (Futterbaubetriebe), auf die Schweine- oder Geflügelhaltung (Veredlungsbetriebe) oder auf Sonderkulturen wie Obst oder Gemüse. Die Spezialisierung ging einher mit einer regionalen Konzentration dieser Betriebsformen. Beispielswei-

Energie aus Windkraft und Biomasse ist eine ökologische Alternative zu traditionellen Formen der Energiegewinnung und hat ihre Produktionsstandorte vorwiegend in ländlichen Räumen. Windräder und Biogasanlage in einem Betrieb in Schleswig-Holstein 2009



se zog sich die Milchviehhaltung auf wettbewerbsfähige Grünlandregionen in norddeutschen Küstenregionen, Teilen der Eifel, das Allgäu und das Voralpenland zurück. Nordwestdeutsche Regionen weiteten die intensive Viehhaltung aus. Entlang des Rheins konzentrierte sich ein intensiver Anbau von Gemüse und Dauerkulturen wie Wein und Obst.

Im Vergleich zur Landwirtschaft vollzieht sich ein Umbau des Waldes viel langsamer, da die Umtriebszeit, also die Zeit zwischen dem Pflanzen und Fällen von Bäumen, für die meisten Baumarten zwischen 60 und 140 Jahren liegt. Beschleunigt werden könnte der Umbau aber, wenn sich anhaltende sommerliche Trockenheiten wie 2018 und 2019 häufen. Bei dem in Deutschland durch Nadelbäume dominierten Wald wird ein Umbau zu einer hinsichtlich Altersstruktur und Baumart Standort- und klimawandelangepassten Waldstruktur angestrebt.

Auswirkungen des Landnutzungswandels

Landnutzungswandel ist als eine Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen zu sehen. Er trägt damit zu einer produktiveren Nutzung der Ressource „Land“ bei, soweit funktionierende Märkte vorhanden sind. Die enorme Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion in den letzten Jahrzehnten hat mit dazu geführt, dass der durchschnittliche Anteil der Konsumausgaben privater Haushalte für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke an den Gesamtausgaben der privaten Haushalte für Konsumzwecke im Jahr 2017 nur noch zwölf Prozent betrug. Die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen ist ihrerseits Ausdruck der gestiegenen Nachfrage nach Wohnraum, Gewerbeflächen und Mobilität.

Der Landnutzungswandel seit Mitte des letzten Jahrhunderts hatte aber auch zahlreiche negative ökologische Auswirkungen. Die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher oder bewaldeter Flächen durch Siedlung und Verkehr stellt nach dem Bundesnaturschutzgesetz einen Eingriff in die Natur und Landschaft dar. Durch die Versiegelung von Boden geht produktive Landwirtschaftsfläche oder Wald verloren. Straßen zerschneiden Naturräume und Habitate, also Lebensräume bestimmter Pflanzen- und Tierarten. Zunehmende Feldgrößen, die Intensivierung des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes sowie Verengungen der Fruchtfolge, also der häufigere Anbau derselben Kultur (z.B. Mais) innerhalb weniger Jahre auf einer Fläche, verringern die Vielfalt in der Agrarlandschaft. Diese Entwicklungen der Landnutzung haben zu einer erhöhten Nitratkonzentration in Grund- und Oberflächengewässern geführt und zum deutlichen Rückgang der Artenvielfalt beigetragen. Die Umwandlung von Dauergrünland zu Ackerfläche sowie die Trockenlegung (Drainierung) organischer Böden wie Niedermoore für die landwirtschaftliche Nutzung führen zu einem Abbau organischer Substanz, wodurch Treibhausgase freigesetzt werden. Diese Probleme stellen die Gesellschaft und die politische Steuerung vor Herausforderungen.

Der vorliegende Beitrag stellt eine stark gekürzte und aktualisierte Fassung von Horst Gömann und Peter Weingarten (2018) dar (Genauerer siehe Literatur zu Kapitel 5, S. 65).

Die Intensivierung und Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion sowie die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen sind zwei Megatrends des Landnutzungswandels mit sowohl positiven wie negativen Auswirkungen:

Ausbringen von Gülle auf einem Feld bei Erkenbrechtsweiler im Landkreis Esslingen in Baden-Württemberg. Sie steigert die Erträge, belastet aber, im Übermaß ausgebracht, Böden und Grundwasser.

Straßen verbinden, sie zerschneiden allerdings auch Naturräume und Habitate für Tiere und Pflanzen. Autobahnabfahrt bei Gollhofen, Bayern

Neubausiedlungen, wie hier im Ortsteil Selbeck, Mülheim an der Ruhr, Nordrhein-Westfalen, 2008, schaffen Wohnraum und versiegeln gleichzeitig Böden.



picture alliance / dpa / Sebastian Gollnow



picture alliance / ZB / eurolufbilder / Octonauten UG



picture alliance / imagebroker / Jochem Tack

Ländliche Entwicklung: die zweite Säule der EU-Agrarpolitik

Die „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“, die sogenannte zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union, verfolgt agrarstruktur-, agrarumwelt- und regionalpolitische Ziele. EU, Bund und Länder stellen hierfür in Deutschland pro Jahr mehr als zwei Milliarden Euro zur Verfügung.

Viele Politiken sind raumwirksam, denn sie beeinflussen „räumliche Aktivitätsmuster in Wirtschaft und Gesellschaft und damit Flächennutzungen und Landschaftsbilder [...] oder die Wettbewerbssituation bzw. räumliche Bedeutung einer Stadt oder Region im nationalen Wirtschafts- und Siedlungsgefüge“, so das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung in seinem Raumordnungsbericht 2011, veröffentlicht 2012, S. 215. Eine solche Beeinflussung kann beabsichtigt und zielgerichtet erfolgen. Sie kann aber auch eine unbeabsichtigte Nebenwirkung darstellen.

Wie groß die Bandbreite raumwirksamer Politikmaßnahmen für die Entwicklung ländlicher Räume ist, zeigt sich auf Bundesebene beispielsweise beim Blick auf die Handlungsfelder „Wohnen, Infrastruktur und Daseinsvorsorge“, „Wirtschaft und Arbeit“ sowie „Landnutzung, natürliche Ressourcen und Erholung“, die im „Zweiten Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume“ von 2016 aufgeführt sind. Diese Vielfalt verdeutlicht, dass Politiken zur Entwicklung

ländlicher Räume nicht sektoral (auf die Land- und Forstwirtschaft), sondern territorial und problemorientiert ausgerichtet sein und der Vielfalt ländlicher Räume Rechnung tragen sollten. Im vorliegenden Beitrag wird die als „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“ bezeichnete sogenannte zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union betrachtet und damit der Politikbereich, der die Entwicklung ländlicher Räume explizit im Namen trägt.

Bereits mit Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 einigten sich die Gründungsmitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf eine Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die 1962 in Kraft trat. Damit ist sie eines der ältesten Politikfelder der Europäischen Union, das auch finanziell eine besondere Bedeutung hat. Die GAP besteht aus zwei „Säulen“. Während die erste Säule die Markt- und Einkommenspolitik im Agrarsektor umfasst, ist die sogenannte zweite Säule die „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“. Diese ist über mehrere Jahrzehnte entstanden und kann als „Hybrid aus Agrar-, Umwelt-



1962 trat die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union in Kraft. Sie ist auch finanziell von besonderer Bedeutung und besteht aus zwei Säulen: der Markt- und Einkommenspolitik im Agrarsektor sowie der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. Sitzung des Ministerrates für Landwirtschaft und Fischerei in Brüssel am 19. November 2018

Bedeutung der Landwirtschaft für ländliche Räume

Ländliche Räume nehmen in modernen Gesellschaften und Volkswirtschaften eine Vielzahl von Funktionen wahr. Zu nennen sind hier beispielsweise die Produktions- und Versorgungsfunktion sowie die Wirtschafts- und Arbeitsplatzfunktion. Während in früheren Zeiten die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und die Bereitstellung von Arbeitsplätzen durch die Landwirtschaft prägend für ländliche Räume waren, trifft dies heute nicht mehr zu. Beispielsweise arbeiteten 2016 in Deutschland in allen 401 Kreisen mit Ausnahme von neun über 94 Prozent aller Erwerbstätigen außerhalb der Landwirtschaft. Allerdings produziert die Landwirtschaft vor allem Nahrungsmittel und dient damit der Befriedigung eines menschlichen Grundbedürfnisses. Eine weitere wichtige Funktion ländlicher Räume stellt die Siedlungs- und Wohnfunktion dar. Zu denken ist hierbei etwa an ländliche Räume als Standorte von Verkehrsprojekten (etwa Flughäfen) oder Unternehmen, die große Flächen beanspruchen, vor allem aber an die Suburbanisierung ländlicher Räume bzw. generell an Flächen für den Wohnungsbau. Pro Tag nimmt die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland im Durchschnitt

um rund 60 Hektar zu, und diese Flächen wurden zuvor hauptsächlich landwirtschaftlich genutzt. Die Erholungs- und Tourismusfunktion wird durch ein attraktives Landschaftsbild und das Vorhandensein von Tourismusdienstleistungen begünstigt. Die Hälfte der gesamten Fläche Deutschlands entfällt auf Landwirtschaftsfläche, knapp ein Drittel auf Waldfläche. Damit prägen Land- und Forstwirtschaft ganz entscheidend unser Landschaftsbild. Die Ausprägung der ökologischen Speicher- und Regulationsfunktion sowie der Biodiversitätsfunktion hängt stark von der Art und der Intensität der Landnutzung ab. Der Landwirtschaft als flächenstärkstem Landnutzer kommt hierfür und für die Offenhaltung der Landschaft eine Schlüsselrolle zu. Schließlich nehmen ländliche Räume eine Entsorgungsfunktion wahr, indem sie Siedlungsreststoffe zwecks Weiterverwertung oder Endlagerung aufnehmen. Klärschlämme und Komposte enthalten wertvolle Nähr- und Humusstoffe und werden zum Teil zur Düngung landwirtschaftlicher Flächen genutzt.

Peter Weingarten

und Regionalpolitik“ (Weingarten / Fährmann / Grajewski, 2015, S. 25, siehe Literatur zu Kapitel 6, S. 66) bezeichnet werden. Gekennzeichnet ist sie durch eine ausgeprägte Verflechtung unterschiedlicher politischer Ebenen (Mehrebenenverflechtung): Die Kompetenzen im Bereich von Zielfindung und Entscheidung, von Finanzierung sowie von Durchführung einschließlich Kontrolle und Sanktion liegen sowohl bei der EU als auch bei den Mitgliedstaaten und in Deutschland sowohl beim Bund als auch (in stärkerem Maße) bei den Ländern.

EU-rechtlicher Rahmen

Den rechtlichen Rahmen für die zweite Säule der GAP bildet insbesondere die EU-Verordnung Nr. 1305/2013 „über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“. Die EU gibt in Artikel 4 der ELER-Verordnung drei Ziele für die Förderung der Entwicklung ländlicher Räume vor: „a) Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, b) Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz, c) Erreichung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften“.

Diese Ziele werden durch sechs Prioritäten untersetzt. Von diesen sind vier stark auf die Landwirtschaft (Wettbewerbsfähigkeit, Umweltwirkungen) ausgerichtet und nur die Priorität 6 zielt auf ländliche Entwicklung in einem umfassenderen Sinne. Die ELER-Verordnung beschreibt zudem 20 Fördermaßnahmen bzw. -maßnahmengruppen (Förderziel, Fördervoraussetzungen, Antragsberechtigte, maximaler Förderbetrag, Finanzierungsanteil der EU), aus denen die Mitgliedstaaten auswählen können.

Für die Förderperiode 2014–2020 stellt die EU 96 Milliarden Euro aus dem EU-Agrarhaushalt zur Verfügung. Davon entfallen auf Deutschland 8,3 Milliarden Euro. Die ELER-Mittel müs-

Prioritäten der Förderung ländlicher Entwicklung 2014–2020 laut ELER-Verordnung und geplante Verteilung der EU-Mittel aus dem ELER-Fonds in der EU-28 und in Deutschland

in %

ELER-Priorität	Anteil an allen ELER-Mitteln		Beispiele für Fördermaßnahmen
	EU-28	Dtl.	
1. Förderung von Wissenstransfer und Innovation	Querschnittsaufgabe		Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen
2. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe	20	13	Investitionsbeihilfen zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, Europäische Innovationspartnerschaften
3. Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette und des Risikomanagements in der Landwirtschaft	10	5	Küstenschutz, Hochwasserschutz
4. Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Ökosystemen	44	49	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, ökologischer Landbau, Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten, Zahlungen im Rahmen von Natura 2000, Waldumwelt- und Waldklimaleistungen
5. Förderung der Ressourceneffizienz und des Übergangs zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft	8	5	
6. Soziale Einbindung, Verringerung der Armut und wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Räumen	16	26	Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Räumen, LEADER, Breitband

Anmerkung: Zudem entfallen 3% (EU-28) bzw. 2% (Deutschland) der Mittel auf technische Hilfe. European Commission, ESIF 2014–2020 finances planned details, Brüssel 2018

sen zu 30 Prozent für Maßnahmen zu Klimaschutz/-anpassung und Umweltschutz (einschließlich Zahlungen für benachteiligte Gebiete) und zu fünf Prozent für LEADER verwendet werden. Das Wort LEADER ist ein Initialwort (Akronym). Es bildet sich aus den Anfangsbuchstaben des französischen „*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*“ (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). Im Rahmen von LEADER entwickeln sogenannte lokale Aktionsgruppen für ihre ländliche Region ein Entwicklungskonzept und wählen Projekte zur Umsetzung des Konzepts aus.

Umsetzung in Deutschland

Die Mitgliedstaaten erstellen hierbei Programme zur ländlichen Entwicklung, die zur Genehmigung bei der Europäischen Kommission eingereicht werden müssen. In Deutschland erfolgt dies über regionale Programme, da die Erstellung und Umsetzung der Programme sowie die nationale Kofinanzierung den Ländern obliegen. In der laufenden Förderperiode gibt es in Deutschland 13 Länderprogramme – Niedersachsen und Bremen sowie Brandenburg und Berlin haben jeweils ein gemeinsames Programm erstellt und Hamburg hat auf ein Programm verzichtet. Hinzu kommt eine nationale Rahmenregelung. Sie besteht aus Maßnahmen, die in der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) enthalten sind. Das Spektrum der gemeinsam vom Bund und den Ländern finanzierten Fördermaßnahmen der GAK wurde im Laufe der Zeit ausgedehnt und umfasst heute – anders als es der Name der Gemeinschaftsaufgabe vermuten lässt – auch einen Förderbereich „Integrierte ländliche Entwicklung“, über den beispielsweise Gemeinden bei der Vorbereitung und Erarbeitung von integrierten Konzepten zur ländlichen Entwicklung (ILEK) oder Kleinstunternehmen zur Deckung der Grundversorgung, also der Versorgung mit Gütern oder Dienstleistungen des täglichen bis wöchentlichen Bedarfs, gefördert werden können.

Der Bund nimmt eine koordinierende Funktion wahr. Diese ergibt sich daraus, dass der Bund die Interessen Deutschlands

gegenüber der EU vertritt und der formale Ansprechpartner der Europäischen Kommission auch für die ländlichen Entwicklungsprogramme der Länder ist. Zudem ist er verantwortlich für die Erstellung der nationalen Rahmenregelung. Dem Bund kommt zudem eine wichtige Bedeutung für die nationale Kofinanzierung zu. Er beteiligt sich dann an der nationalen Kofinanzierung von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, wenn diese in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Bundesmittel 2020: 1,135 Mrd. Euro, darunter 200 Mio. Euro für den Sonderrahmenplan „Förderung der ländlichen Entwicklung“) enthalten sind. Auf Beschluss von Bundestag und Bundesrat für die Förderperiode 2014–2020 wurden 4,5 Prozent der EU-Finanzmittel, die als pauschale Prämie je Hektar landwirtschaftlicher Fläche für Direktzahlungen an Landwirte in Deutschland zur Verfügung standen, von der ersten in die zweite Säule der GAP umgeschichtet. Für das Jahr 2020 wurde diese Umschichtung auf sechs Prozent erhöht.

Zwei Milliarden Euro pro Jahr in Deutschland

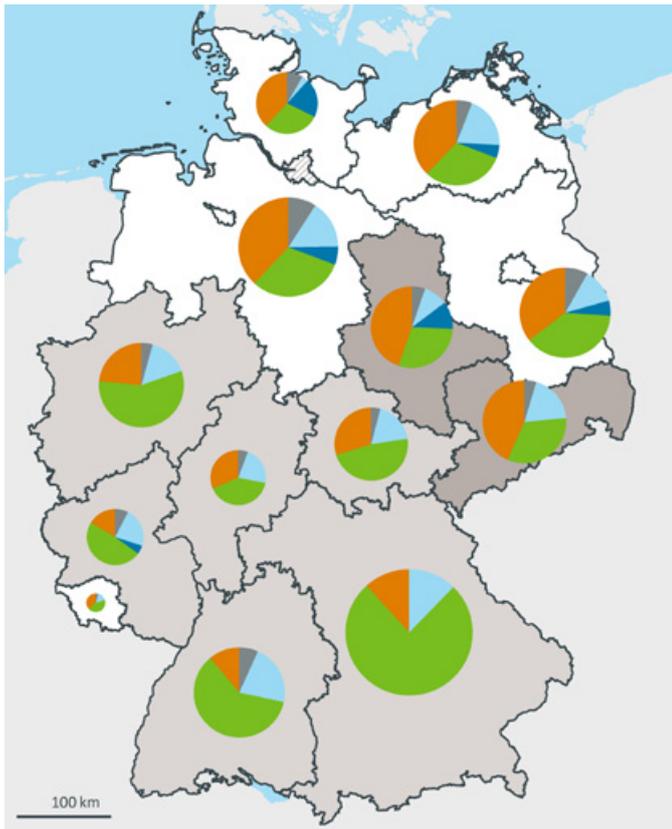
Wie bereits gesagt, stellt der ELER-Fonds der EU Deutschland im Rahmen der Förderperiode 2014 bis 2020 8,3 Milliarden Euro für die von den Ländern erstellten Programme zur ländlichen Entwicklung zur Verfügung. Hinzu kommen 1,1 Milliarden Euro, die aus der ersten Säule der GAP umgeschichtet wurden. Die Finanzmittel der Förderperiode 2014 bis 2020 dürfen bis 2023 eingesetzt werden. Der mehrjährige Finanzrahmen der EU für den Zeitraum 2021 bis 2027 ist zurzeit (Stand: Juni 2020) noch nicht beschlossen. Aus dem ELER können die alten Länder in der Regel maximal 53 Prozent ihrer Förderausgaben finanzieren, die neuen Länder 63 Prozent; für bestimmte Maßnahmen gelten höhere Werte. Der verbleibende Anteil muss aus nationalen Mitteln von Bund, Ländern und Kommunen kofinanziert werden. Hierfür sind 4,7 Milliarden Euro vorgesehen. Aus dem ELER und der erforderlichen nationalen Kofinanzierung stehen damit insgesamt 14,1 Milliarden Euro (durchschnittlich 2,0 Mrd. Euro pro Jahr) zur Verfügung. Darüber hinaus haben die Länder in ihren Programmen weitere 2,7 Milliarden Euro als zusätzliche nationale Mittel ausgewiesen.

Wie die Tabelle auf S. 47 zeigt, wird in Deutschland knapp die Hälfte der Mittel für die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Ökosystemen (Priorität 4) eingesetzt, zum Beispiel für die Förderung des ökologischen Landbaus oder von Blühstreifen für insektenfreundliche Pflanzen auf Ackerflächen. Rund ein Viertel der Fördermittel entfällt auf die Priorität 6 „Soziale Einbindung, Reduzierung der Armut und wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Räumen“. Gefördert werden hierunter beispielsweise Maßnahmen zur Dorfentwicklung oder Projekte, die von

Von den Mitteln zur Förderung ländlicher Entwicklung, die EU, Bund und Länder in Deutschland gemeinsam finanzieren, werden knapp 50 Prozent in die Verbesserung land- und forstwirtschaftlicher Ökosysteme investiert, so beispielsweise in die Förderung von Blühstreifen für insektenfreundliche Pflanzen – hier in Hessen 2017 – oder in den ökologischen Landbau – Hühner in Freilandhaltung in einem Geflügelbetrieb in Bayern 2018.



Programme zur ländlichen Entwicklung 2014–2020: Verwendung der Fördermittel nach Maßnahmengruppen



Öffentliche Mittel

Entspricht 740 Mio. Euro

- Bildung/Beratung, Kooperation, Technische Hilfe
- Unternehmensinvestitionen, Infrastruktur
- Hochwasser- und Küstenschutz
- Umweltbezogene Flächenmaßnahmen, AGZ, Tierschutz und Forst
- Dorf- und Regionalentwicklung, LEADER

Deutschland gesamt

14,1 Milliarden Euro

Programmschwerpunkt

- Kein ausgeprägter Schwerpunkt
- Umwelt
- Ländliche Entwicklung
- kein EPLR

Anmerkung: AGZ = Ausgleichszahlung für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete, EPLR = Entwicklungsprogramm ländlicher Raum

© Thünen-Institut, 2020

Andreas Tietz / Regina Grajewski, Abschnitt VI: EU-Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland ab 2014: zwischen Kontinuität und Wandel, in: Karl H. Eberstein, / Gerhard Untiedt (Hg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Loseblattwerk mit 68. Aktualisierung 2016, Köln 2016, S. B VI 1 – B VI 45

lokalen Aktionsgruppen im Rahmen des LEADER-Programms ausgewählt werden.

Die Agrarwissenschaftler Andreas Tietz und Regina Grajewski haben 2016 die Programme zur ländlichen Entwicklung nach den potenziellen Zuwendungsempfängern und den geplanten Mittelverwendungen ausgewertet. Demnach ist davon auszugehen, dass in der Förderperiode 2014–2020 55 Prozent der Fördermittel an Landwirte fließen werden, 26 Prozent an Kommunen und öffentlich-rechtliche Körperschaften, drei Prozent an nicht-landwirtschaftliche Unternehmen und jeweils zwei Prozent an Waldbesitzer und an Privatpersonen. Die verbleibenden zwölf Prozent entfallen auf einen gemischten Kreis von Zuwendungsempfängern. Diese Mittelverwendung nach Förderprioritäten und Zuwendungsempfängern spiegelt den Charakter der zweiten Säule der GAP als „Hybrid aus Agrar-, Umwelt- und Regionalpolitik“ wider.

Unterschiedliche Schwerpunkte der Länder

Die Länder setzen in ihren Programmen zur ländlichen Entwicklung unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte (siehe Karte). So investieren insbesondere die süddeutschen Länder überdurchschnittlich viele Mittel in Agrarumweltmaßnahmen, während die nordostdeutschen Länder sich finanziell stärker auf den Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung einschließlich LEADER konzentrieren. Die Unterschiedlichkeit der Länderprogramme ist Ausdruck unterschiedlicher Prioritätensetzungen der Landesregierungen. Sie ist aber auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass zwischen den Ländern zum Teil deutliche Unterschiede bestehen im Hinblick auf die Agrarstrukturen, den umweltpolitischen Handlungsbedarf oder die sozioökonomische und demografische Situation ländlicher

Räume. Nicht zuletzt unterscheiden sich die Länder auch darin, welche (finanziellen) Möglichkeiten sie für Fördermaßnahmen außerhalb der Programme zur ländlichen Entwicklung haben und nutzen.

Fazit

Die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU verfolgt agrarstruktur-, agrarumwelt- und regionalpolitische Ziele. EU, Bund und Länder stellen hierfür in Deutschland pro Jahr mehr als zwei Milliarden Euro zur Verfügung, um zum Beispiel Landwirten Investitionsbeihilfen zur Modernisierung ihrer Betriebe zu geben, um mittels Flächenprämien besonders umweltfreundliche landwirtschaftliche Produktionsweisen zu fördern oder die Erstellung und Umsetzung von Dorfentwicklungsplänen zu unterstützen. Die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume kann damit wichtige Impulse setzen. Nicht vergessen werden darf dabei aber, dass die Entwicklung ländlicher Räume von vielen Faktoren abhängt. Die Politik ist nur einer von ihnen und ihre haushaltswirksamen Maßnahmen stellen dabei wiederum nur einen Teilbereich dar. Vielfach wichtiger für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die wahrgenommene Lebensqualität sind oftmals andere Faktoren wie etwa der Ideenreichtum und die Kreativität einzelner Menschen oder die Entwicklungen auf den Märkten. Die Politik kann im Idealfall unterstützend eingreifen, um die bestmöglichen Rahmenbedingungen zu setzen und ländliche Räume gezielt zu entwickeln. Sie wird aber immer nur einen Teilbeitrag für deren Entwicklung leisten können.

Kommunale Strategien zur Entwicklung ländlicher Räume

Die Kommunen bilden neben Bund und Ländern die dritte Ebene im politischen System Deutschlands. Für die lokalen und regionalen Herausforderungen ländlicher Räume ist diese Ebene von besonderer Bedeutung. Praktisch ist der kommunale Handlungsspielraum jedoch vielfach eingeschränkt. Anhand der Wirtschaftsförderung und der Daseinsvorsorge lässt sich beispielhaft zeigen, welche Möglichkeiten die Kommunen in zentralen Handlungsfeldern der ländlichen Entwicklung besitzen.

Die deutsche Politik für ländliche Räume entsteht auf mehreren Ebenen. Die Europäische Union, der Bund und die Länder setzen den allgemeinen Rahmen, indem sie Ziele formulieren und Förderprogramme initiieren. Letztlich aber vollzieht sich ländliche Entwicklung immer „vor Ort“ auf der kommunalen Ebene. Hier bestehen konkrete Herausforderungen, zu denen die Bürgerinnen und Bürger ihre Wünsche äußern. Doch inwieweit besitzen die Kommunen in ländlichen Räumen die rechtlichen, finanziellen und administrativen Ressourcen, um darauf zu reagieren? Zur Beantwortung dieser Frage führt der Beitrag zunächst allgemein in die Stellung und den Aufbau der Kommunen in Deutschland ein. Für die Wirtschaftsförderung und die Daseinsvorsorge werden danach konkrete Möglichkeiten und Grenzen der Kommunen in der ländlichen Entwicklung diskutiert.

Die Stellung der Kommunen im deutschen Mehrebenensystem

Wenn von Kommunen die Rede ist, kann sehr Unterschiedliches gemeint sein. Von zentraler Bedeutung sind in Deutschland die Gemeinden und Städte, die mehrheitlich in Landkreisen zusammengeschlossen sind. Eine Ausnahme bilden die – in der Regel größeren – kreisfreien Städte. Neben den Landkreisen gibt es noch weitere kommunale Zusammenschlüsse, zum Beispiel die Verbandsgemeinden, in denen mehrere Gemeinden ihre Verwaltungsaufgaben gemeinsam erfüllen. Zusammen bilden diese kommunalen Gebietskörperschaften neben dem Bund und den Ländern die dritte Ebene im politischen System Deutschlands. Einen Sonderfall stellen dabei die Stadtstaaten dar: Diese sind gleichzeitig Bundesländer und kreisfreie Städte, übernehmen also die Aufgaben beider Ebenen. Für die ländlichen Räume spielt diese Ausnahme freilich keine Rolle.

Verfassungsrechtlich sind die Kommunen Teile der Länder, allerdings sichert ihnen das Grundgesetz (GG) eine Selbstverwaltungsgarantie zu. Beim Gehalt dieser Garantie ist zwischen den Gemeinden und den Gemeindeverbänden zu unterscheiden. Den Gemeinden muss nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet sein, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Ihnen können also gesetzliche Vorgaben gemacht werden, im Rahmen dieser aber dürfen sie innerhalb ihres Gebietes eigenverantwortlich handeln. Daraus ergibt sich das gemeindliche Aufgabenfindungsrecht: Grundsätzlich dürfen sich Gemeinden jeder örtlichen Aufgabe annehmen, die nicht gegen das Gesetz verstößt. Anders verhält es sich bei den Gemeindeverbänden. Diese haben „das Recht der Selbstverwaltung“ nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG lediglich im Rahmen „ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches“. Ein allgemeines Aufgaben-

Im politischen Mehrebenensystem Deutschlands arbeiten Bund, Länder und Kommunen eng zusammen. Am 4. Juni 2019 berät das Brandenburger Regierungskabinett mit der Spitze des Landkreises Elbe-Elster über Fragen der Strukturentwicklung.



findungsrecht besteht auf Gemeindeverbandsebene, zu der in Deutschland auch die Landkreise gehören, demnach nicht. Die Selbstverwaltungsgarantie besagt übrigens nur, dass es Kommunen grundsätzlich geben muss; einzelne Gemeinden und Gemeindeverbände können daraus keinen Bestandsschutz ableiten. Tatsächlich gab es in der Geschichte der Bundesrepublik bereits etliche Gebietsreformen, die insbesondere zur Zusammenlegung von Gemeinden oder Kreisen führten.

Aufgaben der Kommunen

Die Aufgaben der kommunalen Ebene sind vielfältig. Das Spektrum beruht allerdings nur in begrenztem Maße auf eigener Entscheidung; es ist stark durch Vorgaben höherer Ebenen geprägt. So erhalten Kommunen einerseits Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung. In beiden Fällen unterliegen sie einer strengen Rechts- und Fachaufsicht, haben also keinen Gestaltungsspielraum. Zu diesen Aufgabenbereichen gehören beispielsweise das Meldewesen, die Bauaufsicht und die Durchführung von Bundestags- und Landtagswahlen. Andererseits erfüllen die Kommunen etliche Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen „nur“ eine Rechtsaufsicht erfolgt.



picture alliance / dpa / Daniel Schäfer

Doch auch hier gibt es noch Abstufungen in ihrer Gestaltungsfreiheit. Bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben kann die Kommune lediglich entscheiden, wie sie diese erfüllen möchte. Dass sie beispielsweise die Bauleitplanung, die Abfallentsorgung oder die Jugendhilfe überhaupt organisiert, liegt nicht in ihrem Ermessen. Bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben können die Kommunen indes auch entscheiden, ob sie diese wahrnehmen möchten. Hierunter fallen insbesondere staatliche Kulturangebote, wie Museen und Theater, und die Wirtschaftsförderung.

Während die kreisfreien Städte die genannten Aufgaben vollumfänglich übernehmen, teilen sich die Landkreise und die ihnen angehörenden Gemeinden die Pflichten. Dabei gibt es sehr unterschiedliche Arrangements; gerade größere kreisangehörige Städte und Gemeinden übernehmen häufig Aufgaben, die bei kleineren Gemeinden der Landkreis übernimmt. Über die genaue Verteilung kommt es immer wieder zu Konflikten. Das Bundesverfassungsgericht hat 1988 einen grundsätzlichen Vorrang der Gemeindezuständigkeit formuliert. Demnach kann eine Aufgabe nur einer höheren Ebene zugeordnet werden, wenn die Erfüllung auf gemeindlicher Ebene nicht gewährleistet werden kann. In der Praxis übernehmen die Landkreise damit unter anderem Selbstverwaltungsaufgaben in den Bereichen Abfallwirtschaft, öffentlicher Nahverkehr und Sozialhilfe. Außerdem erfüllen die Landkreise selbst Auftragsangelegenheiten. Ein klassisches Beispiel ist das Kraftfahrzeugwesen. Schließlich ist die Kommunalaufsicht, also insbesondere die rechtliche Kontrolle des gemeindlichen Handelns, auch als Auftragsangelegenheit auf Kreisebene organisiert.

Zu den Pflichtaufgaben von Kommunen gehört die Durchführung von Wahlen. Beginn der Stimmauszählung bei der Landtagswahl in Sachsen am 1. September 2019

Zu den Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen zählt der öffentliche Nahverkehr. Busbahnhof in Haldensleben, Kreisstadt des Landkreises Börde, Sachsen-Anhalt, 2015



picture alliance / ZB / Jens Wolf

Einnahmen

Für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen die Kommunen Einnahmen. Bei den Gemeinden stammen diese im Wesentlichen aus vier Quellen: (1) Steuern, (2) Zuweisungen, (3) Gebühren und Beiträgen sowie (4) sonstigen Einnahmen. Die ersten beiden Kategorien sind für die Gemeinden in Flächenländern die wichtigsten. Bei den Steuern stellen die Gewerbesteuer und die Anteile an der Einkommensteuer die größten Posten. Die Grundsteuern und die Anteile an der Umsatzsteuer sind von geringerer Bedeutung. Hinzu kommen noch die Bagatellsteuern, wie etwa die Hundesteuer, die im Bundesdurchschnitt allerdings weniger als ein Prozent der Gemeindeeinnahmen ausmachen.

Zu den Zuweisungen vom jeweiligen Land gehören allgemeine Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, aber auch zweckgebundene Mittel, zum Beispiel für Einzelprojekte oder Entschuldungsprogramme. Insbesondere für den Bereich der Sozialleistungen, die Kommunen auszahlen haben, werden dabei auch Mittel des Bundes weitergereicht. In der Summe beziffern sich die Zuweisungen auf durchschnittlich 39 Prozent der Gemeindeeinnahmen. Weitere acht Prozent tragen Gebühren bei, etwa für die Abfallbeseitigung, und Beiträge, beispielsweise bei Grundstückserschließungen. Die sonstigen Einnahmen sind zum Beispiel Erlöse aus Grundstücksverkäufen oder Mieteinnahmen; sie belaufen sich auf etwa 13 Prozent.

Auf Kreisebene stellt sich die Situation anders dar. Hier gibt es kaum Steuereinnahmen; stattdessen finanzieren sich die Kreise neben Gebühren und Beiträgen vornehmlich durch Zuweisungen der Länder und die Kreisumlage, die von den angehörigen Gemeinden zu entrichten ist.

Somit verfügen die Kommunen über eine breite Einnahmehbasis. Ihr Einfluss darauf ist aber begrenzt. Während die Gemeinden über ein Mitgestaltungsrecht bei der Gewerbe- und Grundsteuer die Höhe ihrer Steuereinnahmen zumindest teilweise selbst bestimmen können, haben sie auf ihre Anteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer sowie auf die Höhe der Zuweisungen durch die Landes- und Bundesebene keinen Einfluss. Auch die Einnahmen aus Beiträgen, Verwaltungs- und Nutzungsgebühren können die Gemeinden nur bis zu einem gewissen Grad bestimmen. Es ist ihnen nämlich nicht erlaubt, daraus einen allgemeinen Gewinn zu erzielen; langfristig sollen Gebühren und Beiträge nur die entstandenen Kosten decken. Den sonstigen Einnahmen sind ebenfalls rechtliche und praktische Grenzen gesetzt. Kommunale Unternehmen dürfen beispielsweise Gewinne erzielen, die auch in den Kommunalhaushalt fließen können. Diese aber sind durch den erforderli-

chen öffentlichen Zweck der Unternehmen – also etwa eine kostengünstige Wasserversorgung – begrenzt. Erlöse aus Verkäufen, zum Beispiel von Grundstücken oder Wohnungen, können indes jeweils nur einmalig erzielt werden. Festzuhalten bleibt damit für die kommunale Ebene insgesamt, dass eigenständige Änderungen auf der Einnahmeseite nur eingeschränkt möglich sind. In der Regel führt dies zu schwierigen Entscheidungen in der Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben, zumeist zulasten der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben.

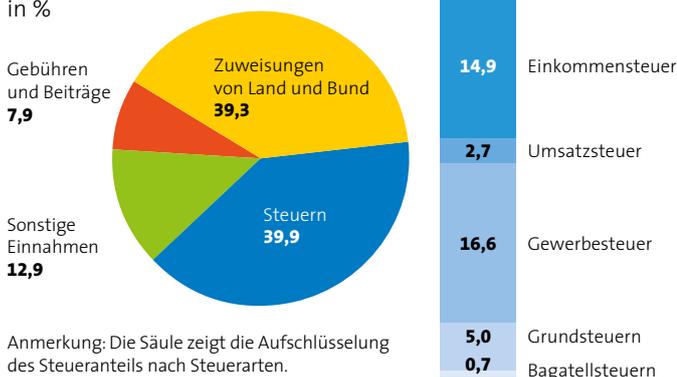
Kommunale Entscheidungsträger

Wer die Entscheidungen auf kommunaler Ebene trifft, hängt von der jeweiligen Kommunalverfassung und Gemeindeordnung ab. Hier gibt es trotz starker Annäherung zwischen den Ländern noch viele Eigenheiten. So werden mit Ausnahme der Stadtstaaten zwar mittlerweile alle Bürgermeisterinnen und Bürgermeister direkt gewählt; ihre genaue Stellung unterscheidet sich jedoch häufig. Ein ausschließliches Hauptamt ist es in nur wenigen Ländern. Meistens gibt es neben den hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern auch ehrenamtliche, die gerade in kleineren Gemeinden tätig sind und dafür eine Aufwandsentschädigung erhalten. Außerdem unterscheiden sich die Positionen in den genauen Beziehungen zur Gemeindevertretung. In den meisten Ländern fungieren die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister als Vorsitzende der Gemeindevertretung, in anderen Ländern sind sie indes „nur“ Mitglied. Insgesamt aber kommen den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern durch ihre Vorbereitungs- und Durchführungskompetenzen enorme Steuerungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene zu.

Als politische Hauptorgane der Gemeinden gelten dennoch die Gemeindevertretungen. Sie treffen richtungsweisende kommunalpolitische Entscheidungen, zum Beispiel im Rahmen der Haushaltssatzungen. Gleichzeitig haben die Gemeindevertretungen wichtige Kontrollfunktionen gegenüber der Verwaltung. Für ihre Arbeit organisieren sich die Mitglieder in der Regel entlang parteipolitischer Gruppierungen, ähnlich dem Bundestag und den Landtagen. Im Gegensatz zu den dortigen Abgeordneten sind sie jedoch ehrenamtlich tätig. Ein weiterer Unterschied besteht beim passiven und aktiven Wahlrecht. Grundsätzlich sind bei Kommunalwahlen alle ansässigen EU-Bürgerinnen und -Bürger wahlberechtigt – in vielen Ländern bereits ab 16 Jahren. Wählbar sind sie ebenfalls, abhängig vom angestrebten Amt jedoch erst mit Erreichen eines höheren Alters. Diese Besonderheit im Wahlrecht gilt

Durchschnittliche relative Einnahmen der Gemeinden in Flächenländern 2018

in %



Anmerkung: Die Säule zeigt die Aufschlüsselung des Steueranteils nach Steuerarten.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2019



Die Kreistage sind politische Hauptorgane mit grundlegenden Entscheidungsbefugnissen. Sondersitzung des Kreistages des Kreises Nordfriesland in Schleswig-Holstein am 27. November 2017. Thema ist die Marschbahn, die Zugverbindung Sylts zum Festland.

Bürgermeister aus Zufall und ein Ehrenamt mit Verantwortung

Nur aus Zufall wurde aus dem Elektromeister Peter Dreiling der Bürgermeister Peter Dreiling. Aber so ist das oft auf dem Land [...] In Marth, Dreilings thüringischem Dorf [im Eichsfeld], wohnen nur etwa 350 Leute, der Bürgermeister kann sich also nicht rausreden. [...]

Und deswegen ist er, 66 Jahre alt, fast immer unterwegs. [...] Im Tal liegt das Dorf, ein Kirchturm, hell- und dunkelrote Ziegel. An der Farbe der Dächer konnte man nach der Wende schnell erkennen, wer im Osten Arbeit fand und wer im Westen. Nun ist alles neu, das Dorf blitzt in der Morgensonne. Eigentlich geht es Marth ziemlich gut.

[...] Nach der Wende seien viele Elektrofirmen pleitegegangen, sagt Dreiling. Er hielt durch. Von Montag bis Sonntagabends ging es fortan um den Betrieb. Anderthalb Jahre dauerte es, bis er einen Telefonanschluss bekam. Sieben Jahre, bis es den ersten Auftrag aus dem Osten gab. [...]

Dreiling sieht sich [...] nicht als Politiker, sondern als Macher und Problemlöser, der das Dorf genauso führt, wie er jahrelang seinen kleinen Elektrobetrieb geleitet hat. Der Elektromeister strebte nie ein politisches Amt an. Doch dann gab es vor einigen Jahren Ärger im Dorf. Marth war mal ein wichtiger Landwirtschaftsstandort, 1000 Kühe gab es hier. In den neunziger Jahren wurden es immer weniger, dafür wollte ein Unternehmen seine Eierproduktion nach Marth verlegen, mit 56 000 Hühnern. Elektromeister Dreiling wollte das verhindern. Es gab eine Anhörung im Dorf, er brachte mit anderen seine Argumente vor, aber er verlor. Die Gegner der Aussiedlung schworen sich, ähnliche Aktionen in Zukunft zu verhindern. „Und dann bin ich in Richtung Kandidatur geschubst worden“, erinnert sich Dreiling. So wurde der Elektromeister zum Bürgermeister. „Es ist bisher ganz gut gelaufen“, findet er. Trotzdem will er Schluss machen mit der Politik, die er nicht Politik nennen mag. Er will, dass Jüngere übernehmen, die hätten einen anderen Zugang zu den Bürgern. Und Dreiling möchte noch etwas: „Ich will wieder meine Freiheit.“

Doch das ist nicht so leicht. Denn bei der Bürgermeisterwahl im April vergangenen Jahres verzichtete Dreiling auf eine Kandidatur, alle anderen Marther Bürger aber auch. Auf dem Wahlzettel stand kein Name. Gemäß dem Gesetz können die Bürger dann den Namen ihres Favoriten aufschreiben. 58 entschieden sich für Dreiling. Allerdings erhielt ein anderer Mann 44 Stimmen. Elektromeister Dreiling, der nicht mehr Bürgermeister sein wollte, musste also in die Stichwahl. Die gewann er knapp mit 51,4 Prozent. Erst in fünf Jahren wird wieder gewählt. Dreiling hat seine Freiheit noch nicht zurück.

Nicht nur in Marth fehlen die Kandidaten für politische Ämter. Als vor drei Jahren über 543 ehrenamtliche Bürgermeister abgestimmt wurde, gab es in mehreren Gemeinden keinen einzigen Kandidaten. In vielen Kommunen stellte sich nur eine Person zur Abstimmung, auch da hatten die Bürger keine richtige Wahl. Bei der Kommunalwahl in Rheinland-Pfalz im Mai [2019] stellte sich in 465 Gemeinden kein einziger Kandidat zur Wahl, ein Fünftel aller Gemeinden war somit ohne Bewerber. In sieben Brandenburger Gemeinden fiel die Bürgermeisterwahl aus demselben Grund gleich ganz aus. Und auch Mecklenburg-Vorpommern kennt das Problem.

Meistens ist es keine Schwierigkeit, für den Posten des Landrats Bewerber zu finden, auch in Nordrhein-Westfalen gibt es genügend Kandidaten für die Rathäuser – weil diese Posten

hauptsächlich geführt werden. Es gibt also eine angemessene Vergütung, und nicht nur eine Aufwandsentschädigung – wenig Entschädigung, viel Aufwand. In ländlich geprägten Bundesländern wie Rheinland-Pfalz und Thüringen sind die Gemeinden oft klein und die Bürgermeister ehrenamtlich tätig. Dreiling bekommt 450 Euro, er sagt: „Den Stundenlohn darf man da nicht ausrechnen.“

Dreiling und andere Kommunalpolitiker ärgert außerdem, dass sie kaum mehr etwas gestalten können. Sie finden, dass es zu wenig Geld und zu viele Regeln gibt. Zum Beispiel das Baurecht: Innerhalb von 20 Jahren hat sich die Zahl der Vorschriften vervierfacht. Aus 5000 wurden 20 000. [...]

[...] Seit Jahren gibt es kein Vereinsleben mehr. Auf dem Sportplatz spielen nur Teams aus anderen Orten, eine eigene Mannschaft bekommt Marth schon lange nicht mehr zusammen. Die Gaststätte hat nur noch an wenigen Tagen geöffnet. Und auch der Ton ist rauher geworden, Kommunalpolitiker werden bedroht. Unzufriedene zünden ihre Autos an, beschmieren ihre Bürgerbüros, werfen Steine durch die Fenster ihrer Häuser.

[...] [Marths Bürgermeister Dreiling] wünscht sich manchmal mehr Anerkennung. Marth ist Teil einer Verwaltungsgemeinde, es lässt verwaltungstechnische Aufgaben von anderen erledigen. Ansonsten ist die Gemeinde noch selbständig, hat noch immer einen eigenen Haushalt. Dreiling hat gegen die Thüringer Gebietsreform gekämpft. Die rot-rot-grüne Landesregierung unter Bodo Ramelow hatte geplant, die Ortsstrukturen zu vergrößern und so auf die Alterung der Bevölkerung zu reagieren, auch auf den Wegzug aus den ländlichen Regionen in Richtung der großen Städte. Es gab heftigen Widerstand, die Gebietsreform wurde abgesagt. Die Bürger hier sind froh, weiterhin eigene, vor Ort gewachsene politische Strukturen zu haben. Nur über den Protest hinaus will sich kaum jemand engagieren.

Warum tut sich Elektromeister Dreiling das noch an? Weil es kein anderer macht, zum einen. Und weil es ihm auch Freude bereitet, trotz alledem. [...]

Dreiling ist nicht nur Bürgermeister, sondern manchmal auch Caterer, Seelsorger, Motivator, Finanzminister. Die Menschen erwarteten von ihrem Bürgermeister, dass er für Recht und Ordnung im Ort Sorge. Das sei gute Politik, meint Dreiling. „Ich muss Baustellen organisieren, im Ort und in den Köpfen.“ Aktuell wartet er auf den Bescheid zur Dorferneuerung. [...] 60 Eichsfelder hätten schon an einem anderen Ort eine Familie gegründet, weil sie in Marth nicht hätten ansässig werden können. Denn Dreiling darf keine Baugenehmigungen erteilen. „Aber ich bin dann der Depp, der es nicht hinbekommen hat“, sagt er. Durch solche Erlebnisse würden die Bürger immer mehr das Vertrauen in die politischen und gesellschaftlichen Institutionen verlieren. [...] Dass Marth von der Politik aber auch gefördert wird, die Burgruine auf dem Rustenberg mit Fördermitteln saniert wurde und das Dorf bald wahrscheinlich viele zehntausend Euro für die Dorferneuerung bekommt, zählt da nicht viel. Bürgermeister Dreiling sagt: „Viele haben mit der Politik große Probleme.“ Und der Bürgermeister hat dann auch welche. [...]

Mona Jaeger, „Einer muss es ja machen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. September 2019; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

auch für die Kreisebene, wo eine ähnliche Kompetenzverteilung vorherrscht. Die gewählten Kreistage sind die politischen Hauptorgane mit grundlegenden Entscheidungsbefugnissen. Dabei kommt es mitunter vor, dass Mitglieder der Gemeinderäte auch dem Kreistag angehören. Den Landrätinnen und Landräten kommen wiederum zentrale vorbereitende und durchführende Kompetenzen zu. Hierfür werden sie direkt gewählt – mit Ausnahme Schleswig-Holsteins und Baden-Württembergs, wo die Kreistage diese Aufgabe übernehmen. Auch wenn übrigens vieles an die Gewaltenteilung auf Bundes- und Landesebene erinnert: Gemeindevertretungen und Kreistage sind formal ebenfalls Teil der Exekutive; sie beschließen also keine Gesetze. Materiell hat die Regelung der kommunalen Angelegenheiten durch Satzungen jedoch Gesetzescharakter, und auch die Organisation von Gemeindevertretungen und Kreistagen ähnelt denen der „echten“ Parlamente.

Kommunalverwaltung

Mit der Durchführung von Entscheidungen sind schließlich die Kommunalverwaltungen betraut. Über deren Organisation können die Kommunen – und dort insbesondere die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie die Landrätinnen und Landräte – weitestgehend frei entscheiden. Dass die Kommunen eine hervorgehobene Stellung im deutschen Verwaltungssystem einnehmen, zeigt sich nicht zuletzt im Öffentlichen Dienst. Immerhin ein Drittel aller Beschäftigten (ausgenommen die der Sozialversicherungen) arbeitet dort auf kommunaler Ebene. Vor dem Hintergrund, dass die Mehrheit der Landesbeschäftigten



Nahezu ein Drittel aller Beschäftigten im Öffentlichen Dienst arbeitet in den Kommunalverwaltungen. Landratsamt/Kreisverwaltung des Landkreises Spree-Neiße in Forst

im Bildungssektor tätig ist, zeigen sich die Kommunen damit als ein Kernpfeiler der öffentlichen Verwaltung. In der Tat entstehen die meisten Kontakte zwischen Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat auf der kommunalen Ebene. Allerdings stehen viele Kommunalverwaltungen, gerade in kleineren Gemeinden, vor großen Herausforderungen, all ihren Aufgaben noch in angemessener Weise nachzukommen.

Im Zuge langjähriger Sparanstrengungen ist der Personalbestand in vielen Kommunalverwaltungen geschrumpft, ohne dass gleichzeitig die Aufgaben zurückgegangen wären.

Auf der Messe *Smart Country Convention* in Berlin im Oktober 2019 informieren sich Verwaltungen, Politik, Digitalwirtschaft, Verbände und Wissenschaft über die Möglichkeiten digitaler Verwaltungen und die Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen.



Im Gegenteil entstehen immer neue Anforderungen, und das nicht nur bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben. Auch die Verwaltungsorganisation ist stetem Wandel unterworfen, gegenwärtig vor allem durch die Digitalisierung. Zudem stellen die Bürgerinnen und Bürger mittlerweile höhere Ansprüche hinsichtlich der Beteiligung an öffentlichen Entscheidungen. Da viele Kommunalverwaltungen aufgrund ihrer Altersstruktur gleichzeitig noch den eigenen demografischen Wandel meistern müssen, sind also nicht immer ausreichende Voraussetzungen gegeben, sich in allen kommunalen Aufgabenbereichen voll und ganz zu engagieren. Wie schon bei den Ausgaben leiden auch hier häufig die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben am stärksten. Gleichmaßen laufen die Fördermaßnahmen von EU, Bund und Ländern mancherorts nicht nur deswegen ins Leere, weil die Kommunen die geforderten Eigenmittel nicht aufbringen können. Ihnen fehlt oft auch das Personal für die durchaus komplizierte Beantragung der Mittel.

Andere Kommunen finden sich wiederum in der Situation, aufgrund einer guten Einnahmesituation ausreichend qualifiziertes Personal vorhalten zu können. Ihre Verwaltung ist damit allgemein handlungsfähiger, und auch der Zugriff auf Fördermöglichkeiten fällt leichter. Inwieweit also Gemeinderäte, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Kommunalverwaltungen sowie Bürgerinnen und Bürger die lokale Entwicklung gestalten können, hängt nur zum Teil von ihnen selbst ab. Vielmehr besteht ein individueller Handlungskontext, geprägt durch rechtliche Vorgaben, finanzielle Möglichkeiten und vorhandene Expertise. In Anbetracht der lokalen Herausforderungen ergeben sich daraus Handlungsspielräume, die sich von Kommune zu Kommune unterscheiden.

Die Handlungsfähigkeit der Kommunen und speziell ihrer Verwaltungen ist längst auch ein politisches Thema auf den höheren Ebenen. Die Kommunen erfüllen eine große Bandbreite an öffentlichen Aufgaben, gerade auch im Auftrag des Bundes und der Länder. Formal sind sie jedoch an deren Entscheidungen kaum beteiligt. Aus diesen Gründen haben sich die Kommunen in drei Spitzenverbänden zusammengeschlossen: dem Deutschen Städtetag, dem Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie dem Deutschen Landkreistag. Diese Verbände sollen den kommunalen Anliegen auf Bundes- und Landesebene besseres Gehör verschaffen.

Die Rolle der Kommunen in der ländlichen Entwicklung

Aufgrund ihrer formalen Allzuständigkeit in örtlichen Angelegenheiten und als erste Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger spielen die Kommunen grundsätzlich eine Schlüsselrolle in lokalen Entwicklungsprozessen. Sie sind zudem an der Entscheidung und Umsetzung von Maßnahmen beteiligt, die gerade in ländlichen Räumen als besonders wichtig erachtet werden, zum Beispiel in den Bereichen Verkehr, Siedlungsentwicklung und soziale Dienstleistungen. Zu Kapitelbeginn wurde allerdings dargelegt, dass die Kommunen in einem Mehrebenensystem agieren, das ihre Gestaltungsmöglichkeiten auf vielfache Weise beeinflusst. Im Folgenden soll anhand der Wirtschaftsförderung und der Daseinsvorsorge beispielhaft verdeutlicht werden, welche konkreten Möglichkeiten die Kommunen in zentralen Handlungsfeldern der ländlichen Entwicklung besitzen.

Kommunale Wirtschaftsförderung

Zielsetzung: Kommunale Wirtschaftsförderung kann allgemein als lokale und regionale Strukturpolitik aufgefasst werden, deren Hauptziel darin besteht, die wirtschaftliche Entwicklung einer Kommune zu verbessern bzw. zu verstetigen (hierzu und zu den folgenden Ausführungen siehe auch Thorsten Korn/Gregor van der Beek 2018, Literatur zu Kapitel 7, S. 66). Aus diesem Hauptziel lassen sich drei konkrete Unterziele ableiten. Diese umfassen

1. die Sicherung und Erweiterung des lokalen und regionalen Arbeitsplatzangebots,
2. die Entwicklung einer zukunftsfähigen Wirtschaftsstruktur sowie
3. die Pflege der lokalen und regionalen Standortbedingungen.

Für die Umsetzung der drei Unterziele stehen den Kommunen zwei grundlegende Handlungsansätze zur Verfügung, welche in der Praxis miteinander kombiniert werden können. Zum einen können die wirtschaftspolitischen Bemühungen auf die Sicherung und Unterstützung der bereits vorhandenen ortsansässigen Unternehmen abzielen. Zum anderen kann versucht werden, den bereits vorhandenen Unternehmensbestand um neue Unternehmen zu erweitern. Letzteres kann sowohl durch die Ansiedlung bislang anderswo niedergelassener Unternehmen geschehen als auch durch Unterstützung bei der Gründung originär neuer Unternehmen. Die Gestaltungsmöglichkeiten von Wirtschaftsförderungen sind in ländlichen Räumen oft eingeschränkter als in urbanen Räumen, weil der Unternehmensbestand kleiner, die Standortattraktivität für Unternehmensansiedlungen häufig geringer und das Potenzial an Gründungspersonen begrenzter ist.

Beratungsfunktion: Für lokale Unternehmen sind kommunale Wirtschaftsförderungen eine wichtige, zentrale Anlaufstelle für Informationen, Kommunikation und Beratung. Diese Funktion umfasst unter anderem die Vermarktung des Wirtschaftsstandorts nach außen, die Unterstützung bei der Beantragung von Fördermitteln von EU, Bund und Ländern, die Beratung in Fragen der Unternehmensansiedlung, -gründung oder -erweiterung, die Einbindung in bestehende Unternehmensnetzwerke sowie die Vermittlung zwischen Unternehmen und weiteren wirtschaftsrelevanten Akteuren, etwa Banken und Kammern. Umfang und Qualität des Informations- und Beratungsangebots hängen unter anderem von der Anzahl an qualifizierten Beraterinnen und Beratern ab. Die in der Regel mit weniger Personen arbeitenden Wirtschaftsförderungen in ländlichen Räumen könnten hier also im Nachteil sein.

Flächenmanagement: Hinzu kommen institutionelle Grenzen kommunaler Wirtschaftsförderung. Trotz ihrer grundsätzlichen Allzuständigkeit in örtlichen Angelegenheiten sind die Kommunen in ihren Gestaltungsmöglichkeiten auf vielen Handlungsfeldern faktisch begrenzt durch übergeordnete Kompetenzen auf Landes-, Bundes- sowie EU-Ebene. Eine Ausnahme bildet das Flächenmanagement, das nahezu vollständig in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen fällt. Hier stehen den Kommunen in Form der Flächennutzungsplanung sowie der Bebauungsplanung effektive Instrumente zur Verfügung, um den Produktionsfaktor Boden für die unternehmerische Nutzung in Wert zu setzen. Dies kann beispielsweise durch die Umwandlung von Acker- oder Grünlandflächen in gewerbliches Bauland geschehen.

Jedoch können potenzielle Nutzungskonflikte den Erwerb und die Erschließung landwirtschaftlicher Flächen erschweren. Des Weiteren kann es im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung geboten sein, die Neuinanspruchnahme von

Flächen für Gewerbe zu verringern und stattdessen zum Beispiel eher Umnutzungen anzustreben. Besondere Bedeutung erwächst dem Flächenmanagement in ländlichen Räumen dadurch, dass günstig verfügbare Gewerbeflächen einen wichtigen Standortvorteil ländlicher Räume darstellen, der sie insbesondere für flächenintensive Branchen und Betriebe attraktiv machen kann. Möglich ist allerdings, dass sich im Zuge der Digitalisierung die Standortanforderungen und der Flächenbedarf von Unternehmen verändern und somit die Ausweisung großer Gewerbeflächen an Bedeutung verliert.

Infrastrukturpolitik: Relativ groß, aber im Vergleich zum Flächenmanagement deutlich eingeschränkter sind die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Infrastrukturpolitik. Zwar verfügen die Kommunen hier über umfassende Kompetenzen und können neben Industrie- und Gewerbegebieten auch Technologie- und Gründerzentren bereitstellen. Doch eine unter dem Marktpreis liegende und in diesem Sinne vergünstigte oder gar kostenfreie Überlassung von Flächen oder Liegenschaften an ausgewählte Unternehmen ist durch das EU-Beihilferecht untersagt.

Keinen direkten Einfluss haben die Kommunen zudem etwa auf die Einbindung in das überregionale Straßen- und Schienennetz. Dies kann vor allem in ländlichen Räumen von Nachteil sein, weil hier mit dem produzierenden Gewerbe ein relativ

materialintensiver Wirtschaftszweig einen relativ hohen Anteil an der Wirtschaftsleistung einnimmt (siehe auch S. 26 ff.) Da materialintensive Wirtschaftszweige zugleich relativ transportintensiv sind, brauchen sie einen guten Anschluss an das überregionale Verkehrsnetz, um sowohl die Beschaffung von beispielsweise Rohstoffen und Vorprodukten als auch den Absatz von Zwischen- und Fertigerzeugnissen möglichst kostengünstig organisieren zu können. Für die lokale und regionale Wettbewerbsfähigkeit kann sich die Einbindung in die überörtliche Verkehrsinfrastruktur damit als sehr bedeutsam erweisen.

Bildungspolitik: Ein weiteres wichtiges Handlungsfeld stellt die Bildungspolitik dar. Auf den ersten Blick kommt den Kommunen als Schulträger hier hohe Bedeutung zu. In den meisten Bundesländern befinden sich die Grund-, Haupt- und Realschulen in Trägerschaft der Gemeinden, während Gymnasien, Berufs- und Förderschulen häufig in Trägerschaft der Landkreise sind. Kreisfreie Städte übernehmen wiederum beides. Allerdings betrifft die Schulträgerschaft nur die „äußere“ Schulverwaltung, also vor allem Gebäude, Ausstattung und die Schulentwicklungsplanung. Und selbst dort schränkt die Landesebene die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten stark ein. Obwohl zum Beispiel die Schulentwicklungsplanung, die sich mit der langfristigen Planung des schulischen Angebots



Die Kommunen verfügen über umfassende Kompetenzen in Bereich der Infrastrukturpolitik. Technologiezentrum Blaues Wunder im Technologiepark Hennigsdorf Nord in Brandenburg 2020

Neben Technologiezentren sind auch Gewerbegebiete für die Entwicklung einer Kommune von Bedeutung, denn im besten Fall sichern sie einträgliche Gewerbesteuern. Blick auf das Gewerbegebiet Rödinghausen, Kreis Herford, Nordrhein-Westfalen, 2015

Gymnasien, Berufs- und Förderschulen befinden sich häufig in Trägerschaft der Landkreise. Schulgebäude des „Samuel-von-Pufendorf“-Gymnasiums in Flöha, Große Kreisstadt im Landkreis Mittelsachsen, in einer Aufnahme von 2018

befasst, zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zählt, sind die Kommunen hier zumeist an Vorgaben, Genehmigungen und Mittelzuweisungen durch die Länder gebunden (siehe dazu auch Hermann Budde / Keno Frank 2018, Literatur zu Kapitel 7, S. 66). Die Länder zeichnen darüber hinaus verantwortlich für die „innere“ Schulverwaltung, also insbesondere Lehrpläne und Personalausstattung. Außerdem sind sie zuständig für Bereiche, die für die Förderung und Herausbildung von Humankapital besonders bedeutsam sind, etwa die Ausbildung von Lehrkräften sowie die Entscheidung über neue Hochschulstandorte.

Steuerpolitik: Auf die begrenzte steuerpolitische Autonomie der Kommunen wurde bereits hingewiesen, ein gewisser Handlungsspielraum aber bleibt. So können die Kommunen nicht nur Bagatellsteuern erheben (wie etwa die Hundesteuer), sondern sie verfügen bei der Grund- und Gewerbesteuer auch über frei wählbare Hebesätze, mit deren Hilfe sie die Höhe der daraus resultierenden Steuereinnahmen mitbestimmen können (für die beispielhafte Berechnung der Gewerbesteuer siehe nebenstehenden Text). Dieses Instrument birgt aber auch Risiken, denn allzu hohe Hebesätze könnten Unternehmen dazu verleiten, ihren Sitz an Standorte mit geringerer Steuerbelastung zu verlagern. Ein weiteres Problem ist die relativ große Abhängigkeit der Kommunen von der Gewerbesteuer, die als Ertrags- bzw. Gewinnsteuer starken konjunkturellen, branchen- oder unternehmensspezifischen Schwankungen unterliegen kann. Befinden sich demnach eine oder mehrere der lokal ansässigen Branchen in einem wirtschaftlichen Abschwung und verzeichnen sinkende Erträge, können die kommunalen Steuereinnahmen empfindlich schrumpfen und die Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Wirtschaftsförderung damit eingeschränkt werden.

Subventionsmöglichkeiten: Enge Grenzen sind der kommunalen Wirtschaftsförderung auch bei der Vergabe von Subventionen gesetzt. Hier sind allenfalls geringfügige Beihilfen in Höhe von max. 200 000 Euro je Unternehmen innerhalb von drei Steuerjahren erlaubt. Höhere Subventionssummen stehen unter dem Verdacht der Wettbewerbsverzerrung und bedürfen daher der Prüfung und Genehmigung durch die Europäische Kommission. Effektive kommunale Handlungsmöglichkeiten fehlen zudem völlig, wenn es darum geht, die lokalen und regionalen Auswirkungen einer plötzlichen gesamtwirtschaftlichen Rezession kurzfristig abzufedern. Während der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 zum Beispiel waren die Kommunen vollständig auf die Stabilisierungsmaßnahmen der übergeordneten staatlichen Ebenen angewiesen. Dazu zählten etwa die Konjunkturpakete der Bundesregierung, deren Mittel unter anderem auch zur Förderung kommunaler Investitionen eingesetzt wurden, sowie die geldpolitischen Impulse der europäischen Zentralbank.

Ökonomische Einflüsse: Kommunale Wirtschaftsförderung unterliegt aber nicht nur institutionellen, sondern auch ökonomischen Grenzen. Denn welche Branchen und Unternehmen sich in der Zukunft als hinreichend wachstumsstark und wettbewerbsfähig erweisen, kann in dynamischen marktwirtschaftlichen Kontexten kaum verlässlich vorausgesehen werden. Sobald der Staat also bestimmte Branchen oder Unternehmen selektiv fördert, nimmt er für sich in Anspruch, über bessere Informationen über Märkte und ihre Entwicklungen zu verfügen als die Marktakteure selbst. Weil dieser Anspruch in der Realität aber kaum eingelöst werden kann, besteht immer auch die Gefahr von Fehlförderungen.

Darüber hinaus besitzen kommunale Wirtschaftsförderungen kaum wirkungsvolle Mittel, Regionen aus einer verfestigten Wachstums- oder Strukturschwäche herauszuführen.

Berechnung der Gewerbesteuer

Der Ausgangswert der Gewerbesteuer ist der Gewerbeertrag. Dieser entspricht im Wesentlichen dem Gewinn aus dem Gewerbebetrieb. Für die weiteren Rechenschritte ist der Gewerbeertrag auf volle 100 Euro abzurunden und bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften um einen Freibetrag in Höhe von 24 500 Euro zu kürzen. Kapitalgesellschaften haben keinen Freibetrag, dessen Zweck vor allem in der Vermeidung wirtschaftlicher Härten für kleinere Unternehmen besteht. Anschließend wird der abgerundete und gekürzte Gewerbeertrag mit der bundesweit einheitlichen Gewerbesteuermesszahl von 0,035 (3,5 Prozent) multipliziert. Das Ergebnis ist der sogenannte Gewerbesteuermessbetrag. Letzterer wird anschließend mit dem von der jeweiligen Gemeinde festzulegenden Gewerbesteuerhebesatz multipliziert, der zur Unterbindung eines ruinösen Steuerwettbewerbs einen Wert von 2 (200 Prozent) nicht unterschreiten darf. Das Ergebnis der letzten Multiplikation entspricht der Höhe der Gewerbesteuer.

Ein Rechenbeispiel:

Zwei personengeführte Handwerksbetriebe in Ostwestfalen erwirtschaften einen Gewinn von jeweils 67 850 Euro. Der eine Betrieb hat seinen Standort in der Großstadt Bielefeld, der andere in der ländlichen Gemeinde Steinheim im Kreis Höxter.

Nach Abrundung und anschließender Kürzung um den Freibetrag (minus 24 500 Euro) resultiert für beide Betriebe zunächst ein Zwischenbetrag von jeweils 43 300 Euro. Aus der Multiplikation dieses Zwischenbetrags mit der Gewerbesteuermesszahl ergibt sich anschließend ein Gewerbesteuermessbetrag von jeweils 1515,50 Euro (=43 300 mal 0,035). Auch dieser Betrag ist für beide Betriebe gleich.

Erst die Anwendung der gemeindespezifischen Gewerbesteuerhebesätze führt zu Unterschieden, denn während in Bielefeld im Jahr 2018 ein Hebesatz von 4,8 (480 Prozent) gilt, beträgt er in Steinheim nur 4,15 (415 Prozent). Aus diesem Grund entrichtet der Bielefelder Handwerksbetrieb eine Gewerbesteuer in Höhe von 7274,40 Euro (=1515,50 mal 4,8), während der in Steinheim gelegene Betrieb eine Belastung von nur 6289,33 Euro (=1515,50 mal 4,15) zu tragen hat.

Die spezifischen Hebesteuersätze entstammen der Tabelle Realsteuerhebesätze 2014 bis 2019 im Bezirk der IHK Ostwestfalen, Bielefeld. Die Berechnungen sind angelehnt an das Zahlenbeispiel aus dem IZpB-Heft 333, 2017, S. 31.

Ein sich selbst verstärkender Kreislauf aus nachlassender Produktion, sinkenden Beschäftigungszahlen, abnehmender Nachfrage und ausbleibenden Investitionen ist nur schwer zu durchbrechen, zumal die (ohnehin begrenzten) Handlungsmöglichkeiten der Kommune durch sinkende Steuereinnahmen weiter eingeschränkt werden. Liegt ein solches Szenario vor, müssen Lösungsansätze unter der Mitwirkung der übergeordneten politischen Ebenen entwickelt werden.

Umgekehrt kann eine positive wirtschaftliche Entwicklung die kommunalen Steuereinnahmen und Handlungsmöglichkeiten spürbar erweitern. Setzt die Wirtschaftsförderung diese Mittel und die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente klug und umsichtig ein, kann sie ihrerseits zu einer zusätzlichen Verbesserung der wirtschaftlichen Situation beitragen. Um ihre allgemeinen Handlungsspielräume zu erweitern, können

Mit Engagement das Dorf voranbringen

[...] Steinbach im Wartburgkreis, 1000 Einwohner, liegt auf der Südseite des Thüringer Waldes. Serpentinreich windet sich die Straße von Eisenach den Berg hinauf über den Kamm, und dann öffnet sich bald der Blick in ein Tal, in dem sich dicht an dicht Fachwerkhäuser reihen. [...]

Zweimal geriet Steinbach [im Wartburgkreis] bisher in die weltweiten Schlagzeilen. Das erste Mal 1521, als Martin Luther hier auf dem Rückweg vom Reichstag in Worms zum Schein gefangen genommen und zu seinem Schutz auf die Wartburg gebracht wurde, sowie im 19. und 20. Jahrhundert dann durch seine florierende Messerindustrie. [...] In der DDR produzierten hier noch 1989 im „VEB Stahl- und Schneidwaren“ mehr als 1100 Mitarbeiter Messer und Schlösser, im Jahr nach der Wiedervereinigung waren noch zehn Angestellte übrig. „Die Maschinen wurden verkauft, die Mitarbeiter entlassen“, erzählt [Markus] Malsch, dessen Mutter „bei Messer“ arbeitete. [Malsch, 41 Jahre alt, war mal stellvertretender Bürgermeister und ist seit fünf Jahren Landtagsabgeordneter der CDU, zuständig auch für den ländlichen Raum.]

[...] Fast die Hälfte der einst knapp 2000 Einwohner ist weggezogen; wer geblieben ist, arbeitet in Nachbarorten, pendelt nach Eisenach oder über die Landesgrenze nach Hessen. Nicht wenige Häuser vor allem im Ortskern stehen leer, verlassene Produktionsgebäude sind zu sehen, die nach und nach in sich zusammenfallen. Ein Großteil der Straßen ist marode, die letzte Bahn fuhr 1974 hier hinauf, der Altersdurchschnitt ist drastisch gestiegen. Das Land Thüringen stuft Steinbach als „Gebiet mit erhöhter Problemintensität“ ein. Und dennoch ist die Stimmung im Ort überraschend positiv. [...]

„Unser Gemüt ist rau, aber herzlich“, sagt Malsch. „Wir haben uns was einfallen lassen, wir haben einfach was gemacht.“ Wobei die Sache hier meist so läuft, dass Malsch eine Idee hat und dann viele Leute mitziehen. Wie mit der größten Zigarettenschachtel der Welt, die sie nach der Wende aus 120 000 einzelnen Schachteln zusammenklebten, um damit ins Guinness-Buch der Rekorde zu kommen. Zwei Jahre lang ließ Malsch, damals noch Lehrling, in Steinbach und Umgebung sammeln, gemeinsam organisierten sie ein Fest mit Band und Familientag und präsentierten der Jury den noch heute gültigen Rekord. „Erstmals war wieder richtig was los in Steinbach“, erzählt Malsch. Bald darauf gründete er, der früher Rallyes fuhr, einen Rennsportverein, um das in der DDR legendäre Glasbachrennen wiederzubeleben. In 10 000 Arbeitsstunden reaktivierte der Verein nur mit Freiwilligen die längste Bergrennstrecke Europas, installierte 1000 zusätzliche Leitplanken. Zur Europameisterschaft jährlich im Juni kommen 15 000 Menschen aus aller Welt, und Malsch sitzt als Steinbachs Vertreter bei den Treffen des Weltmotorsportverbands mit Jean Todt in Paris.

„In den Vereinen haben die Leute Halt gefunden“, sagt Elvira Schmagier. „Das ist wie eine zweite Familie.“ Schmagier ist Chef-in des Karnevalsvereins, den es schon seit 1975 gibt. [...]

Schmagier macht auch beim jüngsten Steinbacher Verein mit, dem Zukunftsstammtisch, der sich vor zwei Jahren nach einem Aufruf in der Kirche gründete. Als Ende 2016 der letzte Laden schloss, der Bäcker aufhörte und es im Dorf nur noch anderthalb Fleischer und einen Friseur gab, habe es Aufrühr gegeben, sagt Marcus Malsch. Früher waren im Ort drei Lebensmittelläden, vier Bäckereien, zwei Gärtnereien, eine

Papierhandlung, ein Schuhladen, ein Sport- und Textilgeschäft und fünf Gastwirtschaften. [...] Doch trotz intensiver Suche fand sich niemand, der einen Dorfladen – verbunden mit einem zumindest in der Wandersaison attraktiven Imbiss am nahen Rennsteig – betreiben wollte. Also machte es Malsch selbst, gründete eine GmbH, die nun im einstigen Gemeindeamt, das heute „Messerstübchen“ heißt, ein Café und einen kleinen Lebensmittelladen beherbergt, mit frischem Kuchen, Brötchen und regionalen Lebensmitteln sowie einer Messer-Auswahl, die ein kleiner Betrieb heute noch hier herstellt.

Vor zwei Jahren war Eröffnung, inzwischen gibt es sechs Angestellte. Ob es sich trägt? „Sagen wir so: Wir kriegen es hin“, sagt Malsch, der bei dem Thema auch grundsätzlich wird, nämlich wie man Leute dazu bringt, das zu nutzen, was geboten wird. „Die meisten merken erst, was sie verlieren, wenn was weg ist“, sagt er. Das müsse man immer wieder knallhart klar machen. Sieht er Steinbacher irgendwo im Supermarkt, gehe er „sofort ran“, verweist auf den Dorfladen und das Engagement der Mitarbeiter.

[...] Einmal im Monat treffen sich rund 30 Steinbacher im „Messerstübchen“, es geht darum, das Dorf gemeinsam voranzubringen. Auch der Bürgermeister ist dabei, doch versuchen die Teilnehmer, möglichst viel allein zu lösen. So entstanden eine „Mitfahrbank“, von der sich Leute unabhängig von Buszeiten per Anhalter mitnehmen lassen können, [...] es gibt einen Telefon-Service für Ältere, die so Einkäufe bestellen können, oder den Steinbacher Advent, eine Art lebendiger Adventskalender, bei dem Einwohner in ihre Höfe laden. Der Zukunftsstammtisch habe keinen Chef und keine Tagesordnung, und Politik spiele keine Rolle, sagt Elvira Schmagier. „Uns vereint, dass wir Steinbach lebenswert halten wollen.“ Nur bei „großen Dingen“ wie Straßenbau und Leerstand gäben sie dann doch dem Rathaus „Aufträge“.

Bürgermeister Michael Brodführer sitzt im fünf Kilometer entfernten Bad Liebenstein und lobt das Steinbacher Engagement. „Wo man sich kennt und füreinander verantwortlich fühlt, funktionieren die Dinge“, sagt der junge CDU-Politiker. Umso schwerer wiege der Bruch nach 1990, als viele Gemeinschaften und Familien auseinanderflogen. Brodführer weiß um den Leerstand und verweist auf das DDR-Erbe. „Der harte Bruch in der Eigentumsordnung macht es schwer, heute etwas zu entwickeln.“ Viele Grundstücke seien nach der Wende restituiert worden und gehörten inzwischen Erben, die nichts davon wüssten oder wissen wollten. [...]

Die gute Nachricht ist, dass es in Steinbach nach langer Zeit überhaupt wieder einen Kindergarten gibt. [...] Unweit des Dorfzentrums wiederum ist die neueste Entwicklung zu bestaunen. Als die aus Kostengründen nachts ausgeschaltete Straßenbeleuchtung zum Beschwerdethema wurde, erinnerten sich Einwohner an die früher hier üblichen Wasserräder. Marcus Malsch nahm die Sache in die Hand, organisierte 200 000 Euro aus einem EU-Förderprogramm und ließ mit der Gemeinde Traföhäuschen und Wasserrad bauen, über das jetzt der Steinbach fließt. Mit der Idee gewann Steinbach den Thüringer Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“ und bewirbt sich jetzt um den Europäischen Dorferneuerungspreis. [...]

Stefan Locke, „Mir geb'n net uff“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Oktober 2019
© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

Kommunen zudem interkommunale und regionale Kooperationen anstreben. Zu unterscheiden sind hier weitreichende Kooperationsformen wie interkommunale Gewerbegebiete und losere Zusammenarbeit wie etwa Regionalmarketing.

Anpassungsstrategien der Daseinsvorsorge

Der vorangegangene Absatz verweist darauf, dass die Möglichkeiten gerade für Regionen mit Strukturproblemen, eine positive wirtschaftliche Entwicklung eigenständig herbeizuführen, begrenzt sind. Vor diesem Hintergrund kann es für lokale und regionale Akteure sinnvoller sein, die Lebensqualität der vorhandenen Bevölkerung mithilfe möglichst guter Versorgungsangebote zu sichern oder zu verbessern, anstatt Strategien zu verfolgen, die darauf abzielen, die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln und Einwohner von außen anzuziehen. Da viele Angebote der Daseinsvorsorge durch die öffentliche Hand erbracht, finanziert oder reguliert werden, bestehen hier zumindest theoretisch verschiedene Handlungsmöglichkeiten auch für ressourcen-schwache Regionen.

Angebotsreduktion und Fokussierung auf das Wesentliche: Verfolgt eine Kommune diesen politischen Handlungsansatz, werden beispielsweise Einrichtungen geschlossen, die Angebotspalette eingeschränkt, Öffnungszeiten reduziert oder öffentliche Zuschüsse verringert, sodass die Nutzerinnen und Nutzer selbst einen höheren Kostenbeitrag leisten müssen. So verringerte sich die Zahl der Krankenhäuser in ländlichen Räumen von 2012 bis 2017 um 3,7 Prozent, während ihre Zahl in den verdichteten Räumen um 1,5 Prozent stieg (alle Zahlenangaben in diesem Abschnitt resultieren aus eigener Berechnung mit Daten von Destatis 2020 und von Patrick Kupper 2016, siehe Literatur zu Kapitel 1, S. 64). Die Zahl der Grundschulen in

den ländlichen Räumen sank im gleichen Zeitraum um 4,4 Prozent; in den verdichteten Räumen betrug das Minus lediglich 2,4 Prozent. Diese Angebotsreduktionen im Fünfjahreszeitraum 2012 bis 2017 betrafen die ländlichen Räume Westdeutschlands stärker als diejenigen in Ostdeutschland mit -4,5 gegenüber -0,5 Prozent bei den Krankenhäusern bzw. -4,7 gegenüber -3,5 Prozent bei den Grundschulen. Das liegt daran, dass in Ostdeutschland bereits in den ersten beiden Jahrzehnten nach der Wiedervereinigung viele kleine Einrichtungen geschlossen worden waren.

Aus der Angebotsreduktion ergeben sich Probleme insbesondere für die Bevölkerungsgruppen, die keinen Pkw nutzen können, um benachbarte Einrichtungen anzufahren, oder denen die finanziellen Mittel fehlen, um Mehrkosten zu bezahlen. Reduktionsprozesse laufen oftmals wenig koordiniert ab; wenn etwa vom Land festgesetzte Mindestschülerzahlen nicht mehr erreicht werden, wird die Schule geschlossen, oder wenn ein Arzt, der in den Ruhestand geht, keinen Nachfolger findet, fällt die Versorgung weg. Allerdings kann ein solcher Prozess auch so gesteuert werden, dass die verbleibenden Einrichtungen möglichst gut erreichbar sind. Wenn es sich bei zu schließenden Angeboten um die letzte Einrichtung im Ort handelt, könnte es sinnvoll sein, diese wegen ihrer Treffpunktfunktion und emotionalen Bedeutung für die lokale Bevölkerung aufrechtzuerhalten, auch wenn die Nutzerzahlen gering und die Kosten hoch sind.

Jedoch engen Regelungen übergeordneter Ebenen den lokalen Spielraum ein. Die Länder definieren beispielsweise bestimmte Pflichtaufgaben (z. B. Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung) für die Kommunen und übertragen ihnen Aufgaben (z. B. Katastrophenschutz), die die Kommunen erfüllen müssen und daher nicht reduzieren können. Zudem schränken Bundes- und Landesregelungen die Handlungsmöglichkeiten lokaler Akteure ein, so etwa im Bereich der Krankenhausfinanzierung. Eine Rolle spielen außerdem individuelle oder unternehmerische Entscheidungen, wie die Standortwahl von Ärzten oder Lebensmitteleinzelhändlern, die allenfalls mittelbar beeinflusst werden können. Schließlich kann die Reduktion von Angeboten auch gegenteilige Wirkungen haben. Wenn beispielsweise auf Grund landesrechtlicher Vorgaben Schulen geschlossen werden müssen, kann es sein, dass Kosten für den vermehrten Einsatz von Schulbussen den Einspareffekt zunichtemachen. Allerdings fallen die Kosten dieser Schülerbeförderung bei den Kommunen an, während das Land, das die Lehrkräfte bezahlt, sehr wohl Einsparungen verzeichnet.

Veränderung von Organisation und Management: Auch mit geänderter Organisation lässt sich die Daseinsvorsorge gestalten. Bürgerinnen und Bürger können entsprechende Leistungen übernehmen oder ergänzen, indem sie beispielsweise einen geschlossenen Dorfladen als Genossenschaft wiederbeleben, Buslinien mit ehrenamtlich betriebenen Bürgerbussen ergänzen oder Senioren mitbetreuen, indem sie mit ihnen spazieren gehen oder gemeinsam Erledigungen machen. Das Potenzial zur Verlagerung von Aufgaben auf Bürgerinnen und Bürger ist aber durchaus begrenzt: Viele Aufgaben setzen eine spezielle Expertise und Kontinuität voraus, die bei einer Übernahme durch freiwillig Engagierte kaum zu gewährleisten sind. Gerade in Regionen, in denen die Sicherung der Daseinsvorsorge eine besondere Herausforderung darstellt, weil die Bevölkerungszahl zurückgeht und die Zahl der Senioren, die deutlich weniger aktiv sind, steigt, sind viele Hilfwillige bereits stark engagiert (Stichwort: Multifunktionsträger).

Aufgaben lassen sich jedoch nicht nur auf Privatleute übertragen, sondern auch auf privatwirtschaftliche oder gemeinnützige Träger. Damit verbindet sich die Erwartung, dass nicht-öffentliche Träger beispielsweise Krankenhäuser, Versorgungsnetze, Nahverkehr oder Kindergärten effizienter betreiben können und somit den Zuschussbedarf für die öffentliche Hand verringern. Allerdings besteht das Ri-

Unorthodoxe Hausarztsuche: Mit einem Schild an der Bundesstraße sucht St. Georgen im Schwarzwald am 1. September 2019 einen neuen Hausarzt.

Mit einer Kundgebung protestiert die Bevölkerung des Schwarzwälder Elztals am 10. März 2018 gegen die drohende Schließung des Bruder-Klaus-Krankenhauses in Waldkirch.



Wie komme ich von A nach B? – alternative Mobilitätskonzepte auf dem Land

[...] [W]er in einer der deutschen Metropolen wie Berlin, München oder Hamburg lebt, braucht sich keine Gedanken zu machen, wie er von A nach B kommt. Ein eigenes Auto ist kaum noch nötig. Ganz anders sieht das abseits der Großstädte aus. In vielen Ortschaften fährt der Bus nur ein paar Mal am Tag, es gibt keine Bahnhöfe, geschweige denn ein öffentliches Verkehrsnetz [...]. Abseits der überfüllten Ballungsräume entstehen Mobilitätsalternativen meist durch das Engagement der Bürger.

Bürgerbusse: Eines dieser Beispiele ist der „Bürgerbus“. Im Prinzip ist er eine Alternative zum konventionellen öffentlichen Nahverkehr. Nach einem regulären Fahrplan steuert er festgelegte Haltestellen an. Das Besondere: Im Bürgerbusverein schließen sich die Menschen der betreffenden Städte und Kommunen zusammen und übernehmen die Organisation. Die Fahrer sind keine professionellen Busfahrer, sondern ehrenamtliche Mitarbeiter.

[...] In Deutschland nahmen in Nordrhein-Westfalen die ersten dieser ehrenamtlichen Beförderungsmittel den Betrieb auf. Mittlerweile gibt es in allen Bundesländern Nachahmer. Das zuständige Verkehrsunternehmen betreut die Bürgerbuslinie und ist Eigentümer. Gewinne machen die Bürgerbusse aber kaum. In vielen Fällen reichen die Einnahmen nicht einmal für die Spritkosten, [...]. Den Verlust übernimmt in der Regel die Kommune. In einigen Bundesländern wie NRW und Hessen werden Bürgerbusse finanziell gefördert.

ÖPNV on Demand: Ein Problem vieler Buslinien im ländlichen Raum sind zu wenige Haltestellen. Die Lücken soll der „ÖPNV on Demand“ schließen. Per App oder Telefon kann ein Bus oder Auto geordert werden. Vorreiter ist in dieser Hinsicht die bayerische Gemeinde Freyung mit etwa 7000 Einwohnern. Seit 2018 gibt es hier das Projekt „Freyfahrt“, das eine Abdeckung des Straßennetzes bis fast vor die Haustür verspricht. 230 Stopps sind in der dazugehörigen App hinterlegt. Jede Fahrt kostet 2,90 Euro, bezahlt wird beim Fahrer oder in der App.

[...] [D]er ÖPNV on Demand konzentriert sich auf Zeiten am Morgen bis zum frühen Nachmittag. Grund dafür ist, dass das Projekt nicht rentabel ist – 600 bis 700 Euro pro Monat Verlust macht Freyfahrt, trotz Förderung des Bundeslandes Bayern.

Nachahmer der Busse auf Abruf gibt es viele. [...]

Bürgerautos: Nicht immer löst eine feste Strecke die Mobilitätsanforderungen in dünner besiedelten Gebieten. Gerade ältere Menschen sind darauf angewiesen, Ziele direkt ansteuern zu können. Sie müssen zum Arzt, einkaufen, die Verwandten besuchen. Die Lösung für diese Probleme sind Bürgerautos oder auch Bürgerrufautos. Im Prinzip funktionieren sie wie Taxis, mit dem Unterschied, dass sie sich durch Sponsoren und die jeweilige Kommune finanzieren. Die Fahrer sind wieder Ehrenamtliche.

In Oberreichenbach in Mittelfranken steht den Bewohnern beispielsweise ein Elektro-Bürgerauto zur Verfügung. Wer es nutzen will, muss bis zu zwei Tage vorher anrufen. Das Bürgerauto fährt Montag bis Freitag von acht bis 20 Uhr, eine Fahrt innerhalb des Ortes kostet zwei Euro, eine in die Nachbargemeinde drei Euro pro Person. [...]

Bürgerauto ist allerdings nicht gleich Bürgerauto. Unter demselben Begriff bieten einige Gemeinden privat organisierte Carsharing-Angebote an. [...]

Carsharing: [...] Wer [...] versucht, außerhalb der Metropolen auf ein Sharing-Auto umzusteigen, findet kaum praktikable

Angebote. Aus diesem Grund schließen sich in immer mehr Ortschaften die Bürger zusammen und gründen eigene Carsharing-Dienste.

Ein Beispiel ist Mobi-LL am Westufer des Ammersees in Bayern. 34 Mitglieder und 54 Fahrberechtigte teilen sich in Schondorf, Utting und Dießen privat bereitgestellte Autos. Wer teilnehmen will, hinterlegt 600 Euro Kautions und zahlt einen Jahresbeitrag von 24 Euro. Abgerechnet wird nach Zeit (tagsüber ein Euro pro Stunde, nachts 25 Cent) und Strecke (34 Cent pro Kilometer).

Mitfahrgelegenheiten: Zwei Autos mit je einer Person benötigen für die gleiche Strecke fast doppelt so viel Treibstoff wie ein Fahrzeug mit zwei Personen. Je mehr Passagiere [in einem Auto] mitfahren, desto geringer sind daher der Energieverbrauch und die Umweltbelastung pro Person. Es ist also durchaus sinnvoll, sich in Fahrgemeinschaften zu organisieren, gerade, wenn die Strecken regelmäßig zurückgelegt werden, wie bei Menschen, die täglich zu ihrem Arbeitgeber pendeln. Nur wie die passenden Mitfahrer finden? Hierauf haben sich einige Anbieter spezialisiert. „Pendlerportal“ zum Beispiel startete vor 13 Jahren und ist in 250 Landkreisen und Städten vertreten. Per App können automatisiert Mitfahrer auf dem persönlichen Weg zur Arbeit gefunden werden. Das Angebot „Twogo“ verfolgt einen ähnlichen Ansatz. [...]

Mitfahrbänke: Daumen raus und warten, bis ein Auto anhält: Trampen kennen junge Menschen heute nur noch aus den Erzählungen ihrer Eltern. [...] In ländlichen Gebieten feiert das Trampen mittels „Mitfahrbänken“ eine Renaissance. Sie werden in der Regel an viel befahrenen Straßen in der Nähe von Bushaltestellen oder Parkbuchten aufgestellt. Finanziert werden die Mitfahrbänke von den Gemeinden und Sponsoren wie lokalen Unternehmen, Bankfilialen und Handwerkern.

Wer mitgenommen werden will, nimmt Platz und wartet, bis ein Autofahrer anhält. Oft gibt es eine Schilderauswahl, mit der ein gewünschter Zielort angezeigt wird. So sollen die langen Taktzeiten des ÖPNV überbrückt und Ortsteile untereinander besser vernetzt werden. Das Mitfahren selbst ist umsonst.

Wie bei all diesen selbstorganisierten Diensten und Angeboten gilt aber: Sie sind umso effektiver, je mehr Menschen mitmachen. Sonst kann die Wartezeit auf der Mitfahrbank mitunter ziemlich lang werden.

Felix Reek, „Tour de Provinz“, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. Januar 2020



2015 feiert der erste Bürgerbus deutschlandweit seinen 30. Geburtstag. Der Bus fuhr zwischen Legden/Heek und Ahaus im nordrhein-westfälischen Kreis Borken.



Medizinische Versorgungszentren sind besonders in ländlichen Räumen ein attraktives Modell, das jungen Ärztinnen und Ärzten unter Umständen erhöhte finanzielle Aufwendungen erspart und eine arbeitsteiliger sowie von Verwaltungsgeschäften entlastete Tätigkeit bietet. In Husby, Schleswig-Holstein, weist ein Schild 2019 auf das Medizinische Versorgungszentrum im Amt Hürup hin.

Wunschobjekt Versorgungszentrum – und wie man es erreichen kann

[...] Im vom Tourismus geprägten Nordseeheilbad Büsum leben 8000 Menschen, von denen 60% älter als 60 Jahre sind. Bei den fünf Hausärzt*innen der Gemeinde war kein Nachfolger und keine Nachfolgerin in Aussicht, obwohl ihr Durchschnittsalter bereits bei 64 Jahren lag. Aus dieser Notlage heraus [wurde] Büsum [...] als erste Gemeinde in Deutschland, Träger von Arztstühlen [...]. Grundsätzlich bestehen zwei Möglichkeiten, ein Ärztezentrum zu gründen – entweder als Eigeneinrichtung oder als Medizinisches Versorgungszentrum. [...] Auf der gesetzlichen Grundlage des § 105 Abs. 5 SGB [Sozialgesetzbuch] V darf eine Gemeinde im Einvernehmen mit der Kassenärztlichen Vereinigung (KV) eine eigene Organisationsform wählen, welche die Anstellung von Ärzt*innen ermöglicht. [...]

In Büsum wurde nach Erhalt der Zulassung eine kommunale gGmbH gegründet. Diese Rechtsform erlaubt der Gemeinde, Steuermittel zu investieren und unterstützend einzusetzen. Zur Entlastung der Ärzteschaft und der Gemeinde wurden bürokratische und administrative Aufgaben an einen externen Dienstleister übergeben.

[...] Die neu geschaffenen hausärztlichen Strukturen sind vor allem an den Ansprüchen der jungen Generation von Ärzten und Ärztinnen orientiert, die animiert werden sollen, in den ländlichen Raum (zurück)zukommen. Das Ärztezentrum ermöglicht eine Arbeit im Team, sowohl als Angestellte*r als auch als Inhaber*in eines KV-Sitzes. Es werden attraktive Arbeitszeiten, z.B. Teilzeitarbeit, angeboten, die den veränderten Arbeitsbedürfnissen der neuen Generation entgegenkommen, und gleichzeitig birgt das Arbeiten im Angestelltenverhältnis ein geringes finanzielles Risiko. Neben einer modernen Ausstattung ist ein weiterer Vorteil für die jungen Ärzt*innen, dass die umfangreiche Verwaltungstätigkeit nicht von ihnen selbst, sondern von dem externen Dienstleister übernommen wird. Auf diese Weise wird die hausärztliche Versorgung arbeitsteiliger und die Ärzt*innen können sich auf die Versorgung der Patient*innen konzentrieren. Mit diesem Modell gestaltete sich der Übergang von den niedergelassenen Hausärzt*innen auf die nächste Generation relativ einfach: Durch das Ärztezentrum gelang es, in Büsum vier junge Nachwuchsärzt*innen, davon drei Frauen zu gewinnen.

Als Pilotprojekt in der medizinischen Versorgung standen der Einführung des Ärztezentums auch Hindernisse im Weg. [...] Oftmals wird ein Zusammenbruch der medizinischen Versorgung durch den unrealistischen Wunsch der Ärzt*innen verursacht, eventuell noch eine*n Nachfolger*in für eine bestehende Praxis finden zu wollen. [...] Die Lösung, ein Ärzte-/Gesundheitszentrum in einem zentralen Ort aufzubauen, scheidet häufig an den Egoismen einzelner Gemeinden. Jede Gemeinde möchte das Gesundheitszentrum im eigenen Ort haben und die Einzelpraxen im Ort nicht aufgeben. Ein finanzielles Risiko ergibt sich für die kommunalen Träger daraus, dass die Ärzt*innen angestellt sind und im Gegensatz zu denjenigen, die einen Arztstuhl kaufen, jederzeit kündigen können, beispielsweise wenn Ärzt*innen sich räumlich verändern wollen. [...] Da das Kassenarztrecht sehr komplex ist und fachspezifisches Wissen erfordert, ist es zudem sinnvoll, eine Geschäftsführerin oder einen Geschäftsführer aus der medizinischen Branche einzusetzen.

Vergleichbare Modelle zum Ärztezentrum in Büsum gibt es aktuell nur etwa ein Dutzend in Deutschland. Einer größeren Verbreitung steht entgegen, dass kleine Gemeinden zwar am stärksten vom Mangel an Ärzten und Ärztinnen betroffen sind, sie aber eine gewisse Größe und Einwohnerzahl benötigen, um ein kommunales Ärzte-/Gesundheitszentrum betreiben zu können. [...] Bedacht werden müssen [...] stets regionale Unterschiede, da jede Gemeinde und jede*r Mediziner*in individuelle Anforderungen hat. Ein Ärztezentrum als kommunale Eigeneinrichtung oder MVZ zu etablieren, sieht Harald Stender [Kordinator für ambulante Versorgung in Dithmarschen] als letzte Rettung der medizinischen Versorgung einer Gemeinde. Bei vielen Projekten organisiert er neben dem Zusammenschluss von Ärzt*innen auch die Ansiedlung weiterer Gesundheitsdienstleister (Apotheken, Zahnärzt*innen, Pflegeanbieter, Physiotherapeuten u.a.) in Gesundheitszentren. So wird die Modernisierung der hausärztlichen Versorgung im ländlichen Raum durch weitere Gesundheits- und Pflegedienstleister flankiert. [...]

Alba Lucke, „Neue Wege in der hausärztlichen Versorgung – das Ärztezentrum im Büsum“, in: Ländlicher Raum 3/2019, hg. von der Agrarsozialen Gesellschaft e.V., S. 24 f.



Nachdem der letzte Laden im Ort seine Tore schloss, haben die Bewohner von Deersheim in Sachsen-Anhalt in einer ehemaligen Scheune ein multifunktionales Dorfzentrum mit Dorfladen, einem Café, einer Markthalle und einer Nähstube eingerichtet, Foto 2018

siko, dass sich zu bestimmten Konditionen keine alternativen Träger finden lassen, Kosteneinsparungen zu Lasten der Mitarbeitenden gehen oder die Preise für die Verbraucherinnen und Verbraucher deutlich steigen. Daher wird etwa in den Bereichen Energie- und Trinkwassernetze, öffentlicher Verkehr oder sozialer Wohnungsbau wieder vermehrt eine Rekommunalisierung der Angebote diskutiert und teilweise auch umgesetzt.

Ein weiterer Ansatz zur Reorganisation besteht in einer verstärkten Zusammenarbeit bei der Erbringung von Leistungen bis hin zur organisatorischen Zusammenlegung von Einheiten. So können Städte und Gemeinden sowie Landkreise kooperieren, indem sie Abwasserzweckverbände gründen oder die eine Verwaltungseinheit die andere beauftragt, auch ihre Bürgerinnen und Bürger mitzuvorsorgen. Beispielsweise können Kinder und Jugendliche aus einer Gemeinde in der Nachbargemeinde zur Schule gehen oder zwei Landkreise gemeinsam den Nahverkehr ausschreiben.

Auch Einrichtungen der Daseinsvorsorge können zusammenarbeiten, indem mehrere Krankenhäuser sich abstimmen, welche Fachrichtungen sie jeweils vorhalten oder die Verwaltung zusammenlegen. Schließlich können auch bereichsübergreifende Kooperationen sinnvoll sein, wenn beispielsweise Krankenhäuser, Arztpraxen und Apotheken in regionalen Versorgungsnetzen zusammenarbeiten oder Gebäude multifunktional genutzt werden, etwa Post- und Bankdienstleistungen im Dorfladen integriert sind, und so zur besseren Auslastung des Personals und der Räumlichkeiten beitragen. Da Kooperationen in der Regel freiwillig sind, ist dieser Ansatz auf Situationen beschränkt, in denen alle Partner profitieren. In den Gebieten, in denen Kooperationsgewinne wie in der technischen Infrastruktur groß sind, gibt es daher auch schon seit Langem Zusammenschlüsse, sodass das Potenzial für weitere Kooperationen in vielen Bereichen begrenzt ist.

Darüber hinaus bietet es sich an, Bürgerinnen und Bürger zum Beispiel mittels Befragungen oder Zukunftswerkstätten direkt zu beteiligen, um den tatsächlichen Bedarf zu ermitteln und Prioritäten setzen zu können. Dabei lässt sich herausfinden, wie viele Menschen von neuen Angeboten profitieren bzw. beim Wegfall bestehender Einrichtungen längere Wege in Kauf nehmen müssten. Nichtsdestotrotz können bei politischen Entscheidungen nicht alle Interessen gleichermaßen befriedigt werden, was zu Enttäuschungen bei den Beteiligten führen kann.

Angebotsverbesserung und Innovation: Auch durch Innovationen kann die Daseinsvorsorge verbessert werden. Innovative Angebotsformen umfassen digitale Lösungen wie beispielsweise *eLearning* und *eHealth*. Kommunen können als Schulträger Soft- und Hard-

ware sowie den IT-Support für Onlineanwendungen bereitstellen, damit kranke Kinder dem Unterricht von zu Hause aus folgen können oder um bei der Erwachsenenbildung in den Kursen der Kreisvolkshochschulen Präsenz- und Selbstlernelemente zu kombinieren. Im Gesundheitsbereich können kleine Kreiskrankenhäuser, in denen sich zum Beispiel eine Radiologie 24 Stunden an sieben Tagen die Woche nicht lohnt, teleradiologische Leistungen in den Randzeiten nutzen. Mobile Dienstleistungen können stationäre Angebote, zu denen die Nutzerinnen und Nutzer hinfahren müssen, ersetzen. Ein Beispiel sind rollende Supermärkte, die Versorgungsleistungen erbringen, wo Lebensmittelläden fehlen.

Eine weitere innovative Form entsteht durch Dezentralisierung. So lassen sich Anschlüsse an zentrale Kläranlagen durch dezentrale Kleinkläranlagen ersetzen, wodurch lange Zuleitungen, die bei schrumpfender Bevölkerung von immer weniger Haushalten genutzt werden, wegfallen. Ein anderes Beispiel sind kleine Schulen mit jahrgangsübergreifendem Unterricht.

Die Umgestaltung der Daseinsvorsorge kann auch dazu beitragen, neue Bedarfe mit neuen Angeboten zu befriedigen. So wächst selbst in vielen ansonsten schrumpfenden Regionen der Bedarf nach frühkindlicher Betreuung, nach schnellem Internet sowie nach Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen. Darüber hinaus können Kommunen höhere Nutzerzahlen und eine stärkere Auslastung ihrer Infrastruktur anstreben. So können beispielsweise zentrale Kultureinrichtungen besser besucht werden, wenn die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln verbessert wird. Durch niedrigere Preise und eine benutzungsfreundlichere Bedienung, wie attraktive Abos, transparente Taktfahrpläne und erleichterte Umstiegsmöglichkeiten, lassen sich im öffentlichen Personennahverkehr neue Fahrgäste gewinnen.

Neben hohen Anpassungskosten bestehen jedoch teilweise rechtliche Hürden. So sind die Möglichkeiten für *eHealth* in Deutschland stärker begrenzt als in anderen Ländern oder kleine Schulen nur in Ausnahmefällen genehmigungsfähig. Neue Lösungen können zudem auch Widerstände der betroffenen Beschäftigten und Nutzergruppen auslösen. Beispielsweise erfordert der jahrgangsübergreifende Unterricht einen erhöhten Vorbereitungsaufwand, was es erschwert, Lehrkräfte für solche Schulen zu finden. Darüber hinaus sind online-Angebote gerade für weniger Internet-affine Senioren schwer zugänglich, sodass sich wichtige Zielgruppen ausgeschlossen fühlen bzw. Schulungen erforderlich werden und bestimmte Infrastrukturen, wie Smartboards, PC-Arbeitsplätze und leitungsgebundenes bzw. mobiles Breitbandinternet, bereitgestellt werden müssen.

Lieber eine Zwergschule als gar keine?

[...] Die Ferien in Rheinland-Pfalz sind vorbei, 14 Schülerinnen und Schüler sitzen im Klassenraum der Wendelinus-Grundschule in Lieg. In der „Monsterklasse“ werden nicht nur die vier Erstklässler unterrichtet, die gerade ihre ersten Buchstaben lernen, sondern alle bis zur 4. Klasse.

Eigentlich wollte die Landesregierung die Zwergschule schließen. Das Dorf protestierte. Anfang Juli [2018] entschied das Verwaltungsgericht Koblenz, die Schule dürfe vorerst weitermachen. Eltern, der Schulträger und der Landkreis hatten Rechtsschutz beantragt. Der Konflikt steht exemplarisch für die Bedeutung von gewohnten Institutionen wie Schulen auf dem Land.

Lieg ist ein Dorf mit rund 430 Einwohnern, alten Fachwerkhäusern und einem Gasthaus, das dreimal in der Woche öffnet. Es gehört zum Landkreis Cochem-Zell, der in den vergangenen Jahren fast vier Prozent seiner Einwohner verloren hat.

Als Ralf Lauxen, 43, in Lieg zur Grundschule ging, waren sie noch mehr als 70 Kinder. Lauxen ist Elternbeiratsvorsitzender, sein Sohn ist einer der vier Erstklässler, die gerade eingeschult wurden.

Lauxen ist dem Dorf treu geblieben. Während des Studiums fuhr er manchmal über hundert Kilometer von Trier nach Lieg,

um bei der Probe des Musikvereins dabei zu sein. Später zog er mit seiner Frau hierher zurück. „Bei meinen Schwiegereltern, zwei Orte weiter, hätten wir ein Grundstück umsonst haben können. Hätte es dort Kindergarten und Schule gegeben, würden wir jetzt da wohnen“, sagt er.

Einkaufsmöglichkeiten gibt es nicht. Für den Ort sei die Grundschule enorm wichtig, aus ihr rekrutierten Feuerwehr, Musik- und Sportverein den Nachwuchs, sagt Ortsbürgermeister Heinz Zilles. Die Schule ist das Hauptargument für Familien, in Lieg zu leben. „Wenn wir die Schule nicht mehr hätten, was hätten wir dann noch?“

Das Land zerfasert, sozial, kulturell und ökonomisch. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verblasst. „Die öffentliche Diskussion dreht sich zu sehr um die Wachstumsschmerzen der Boomregionen und zu wenig um die Schrumpfungsschmerzen in vielen Regionen“, konstatiert Empirica-Forscher Simons. Wenn das Vertraute verschwindet, fühlen sich die Menschen alleingelassen – vor allem von der Politik. [...]

Markus Dettmer / Robin Wille, „In einem anderen Land“, in: DER SPIEGEL Nr. 34 vom 18. August 2018, S. 62 ff.

In der Otfried Preußler Schule im hessischen Eltville-Rauenthal werden vier Klassen in einem offenen System zum Teil jahrgangsgemischt unterrichtet. So können auch in kleinen Kommunen Schulen erhalten werden und damit den Bedürfnissen der vor Ort wohnenden Familien entsprechen. Unterricht am 2. Mai 2017



Fazit

Dieser Beitrag hat die Stellung der Kommunen in Deutschland beleuchtet, um anschließend anhand der Beispiele Wirtschaftsförderung und Daseinsvorsorge Möglichkeiten und Grenzen für die Umsetzung kommunaler Entwicklungsstrategien auszuloten. Beides, Stärkung der Wirtschaftskraft und Sicherung der Daseinsvorsorge, sind zentrale Anliegen der ländlichen Entwicklung, die sich zudem gegenseitig bedingen. Einerseits trägt eine robuste wirtschaftliche Entwicklung zur Stabilisierung kommunaler Einnahmen bei, die benötigt werden, um langfristig Angebote der Daseinsvorsorge bereitzustellen. Andererseits bietet eine hochwertige Daseinsvorsorge sowohl vielfältige Arbeitsplätze als auch eine hohe Lebensqualität, die zum Anwerben und Halten qualifizierten Fachpersonals wichtig ist.

Trotz formaler Allzuständigkeit in örtlichen Angelegenheiten ist der kommunale Handlungsspielraum vielfach eingeschränkt. So mindert zum Beispiel das EU-Wettbewerbsrecht die Möglichkeiten, privatwirtschaftliche Unternehmen sowie Anbieter der Daseinsvorsorge zu unterstützen. Oftmals betrifft dies auch öffentliche Unternehmen oder gemeinnützige Vereine ohne Gewinnabsicht. Ein weiteres Beispiel sind die bildungspolitischen

Vorgaben der Länder, die den rechtlichen Rahmen für Strategien zur Fachkräftesicherung sowie für die Sicherung eines gut erreichbaren Schulangebotes bilden. Zudem können die Kommunen nur in begrenztem Maße über ihre Einnahmen und Ausgaben bestimmen. Zwar bestehen zahlreiche Förderprogramme, mit deren Hilfe Kommunen wirtschaftsnahe Infrastrukturen oder Investitionen in die Daseinsvorsorge finanzieren können. Um diese Fördermittel einzuwerben, bedarf es allerdings einer gut ausgestatteten Verwaltung. In Fällen der Kofinanzierung sind außerdem eigene Mittel einzubringen. Beides stellt insbesondere strukturschwache Kommunen vor Probleme. Schließlich werden die Wirkungen kommunaler Strategien auch begrenzt durch den allgemeinen wirtschaftlichen Strukturwandel oder die Wünsche von Fachpersonal sowie Nutzerinnen und Nutzern der Daseinsvorsorge.

Diese Beispiele zeigen, dass kommunalen Entwicklungsstrategien vielfältige Grenzen gesetzt sind. Zweifelsohne finden sich – auch in ländlichen Räumen – viele Kommunen, die durch ihre Finanzstärke die eigene Entwicklung gezielt beeinflussen können. In vielen anderen Fällen müssen sich die Kommunen jedoch hauptsächlich auf ihre Pflichtaufgaben konzentrieren. Wenn sie in die Lage versetzt werden sollen, ihre Entwicklung gezielt mitzugestalten, wird es größerer Anstrengungen bedürfen.

Quellen, Literatur und Links

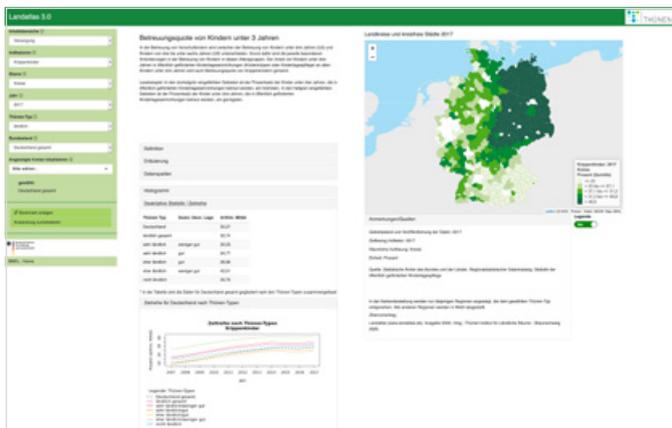
Thünen-Institut: Der Landatlas

www.landatlas.de

Torsten Osigus / Stefan Neumeier

Der Landatlas (www.landatlas.de) greift die Thünen-Typologie ländlicher Räume mit ihrer Sichtweise von einem Stadt-Land-Kontinuum auf und führt auf dieser Basis mehr als 65 sozioökonomische Indikatoren der amtlichen Statistik aus den Themenbereichen Raumstruktur, Bevölkerung, Soziales, Wohnen, Versorgung, Erreichbarkeit, Wirtschaft und Arbeit, öffentliche Finanzen und Landnutzung zusammen. Damit bietet er einen neuen Blick auf die Lebenssituationen in den unterschiedlichen ländlichen Räumen Deutschlands.

In Abhängigkeit vom jeweiligen Indikator lassen sich interaktive Karten für unterschiedliche räumliche Ebenen wie beispielsweise Kreise und Gemeinden und unterschiedliche Jahre – zum Teil bis zurück ins Jahr 1995 – anzeigen. Dabei sind die Darstellung der Karte sowie die statistischen Zusatzinformationen auch auf einzelne Bundesländer oder Typen der Thünen-Typologie ländlicher Räume begrenzt. Zu jedem Indikator ist es möglich, sich für den externen Gebrauch einen PDF-Report zu generieren. Die Kartendarstellungen selbst können als PNG oder, für Print-Broschüren, als SVG heruntergeladen und in externe Präsentationen eingebunden werden. Je nach gewählter räumlicher Ebene können Indikatordaten entweder als Excel-Tabelle oder auch als Geopackage exportiert werden.



Kapitel 1

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Raumabgrenzungen. Online: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbearbeitung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/StadtLandRegionen/StadtLandRegionen.html

Küpper, Patrick: Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume (= Thünen Working Paper 68), Braunschweig 2016, 53 S. Online: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno57783.pdf (Zugriff: 22.06.2020)

Küpper, Patrick / Peters, Jan Cornelius: Entwicklung regionaler Disparitäten hinsichtlich Wirtschaftskraft, sozialer Lage sowie Daseinsvorsorge und Infrastruktur in Deutschland und seinen ländlichen Räumen (= Thünen Report 66), Braunschweig 2019, 169 S. Online: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno59145.pdf (Zugriff: 22.06.2020)

Milbert, Antonia / Krischusky, Gesine (Hg.): Raumabgrenzungen und Raumtypen des BBSR (= Analysen Bau.Stadt.Raum 6), Bonn 2012, 111 S.

Kapitel 2

Bauerkämper, Arnd (Hg.): „Junkerland in Bauernhand“? Durchführung, Auswirkungen und Stellenwert der Bodenreform in der Sowjetischen Besatzungszone, Stuttgart 1996, 230 S.

Berkner, Andreas (Hg.): Braunkohlenplanung in Deutschland – Neue Anforderungen zwischen Lagerstättensicherung, Umweltverträglichkeit und Regionalplanung. Erarbeitet vom Informations- und Initiativkreis Braunkohlenplanung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 2009, 38 S. Online: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-72658> (Zugriff: 30.04.2020)

Born, Martin: Geographie der ländlichen Siedlungen. Band 1: Die Genese der Siedlungsformen in Mitteleuropa, Stuttgart 1977, 236 S.

Deutsches Wörterbuch von Jacob Grimm und Wilhelm Grimm (DWB): Stichwort „Dorf“, in: DWB Bd. 2: Biermöder – D, Sp. 1276–1279. Erstmals 1860. Online: <http://dwb.uni-trier.de/de/> (Zugriff: 30.04.2020)

Forkel, Jens A. / Grimm, Maureen / Elkeles, Thomas: Gut und Boden. Erinnern und Vergessen in dörflichen Gemeinschaften. Katalog zur gleichnamigen Ausstellung, Neubrandenburg 2016, 86 S.

Henkel, Gerhard: Das Dorf. Landleben in Deutschland – gestern und heute, 4., korrigierte und erweiterte Auflage, Darmstadt 2020, 365 S.

Henkel, Gerhard: Der ländliche Raum. Gegenwart und Wandlungsprozesse seit dem 19. Jahrhundert in Deutschland, 4., ergänzte und neu bearbeitete Auflage, Berlin/Stuttgart 2004, 419 S.

Humm, Antonia Maria: Auf dem Weg zum sozialistischen Dorf? Zum Wandel der dörflichen Lebenswelt in der DDR und der Bundesrepublik Deutschland 1952–1969, Göttingen 1999, 352 S.

Laschewski, Lutz / Steinführer, Annett / Mölders, Tanja / Siebert, Rosemarie: Das Dorf als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung und Theoriebildung. Zur Einführung, in: Steinführer, Annett / Laschewski, Lutz / Mölders, Tanja / Siebert, Rosemarie (Hg.): Das Dorf. Soziale Prozesse und räumliche Arrangements, Berlin 2019, S. 3–56

Porsche, Lars / Steinführer, Annett / Sondermann, Martin (Hg.): Kleinstadtforschung in Deutschland. Stand, Perspektiven und Empfehlungen. Erstellt vom Ad-hoc-Arbeitskreis Kleinstadtforschung der Akademie für Raumordnung und Landesplanung (= Arbeitsberichte der ARL 28), Hannover 2019, 68 S. Online: https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ab/ab_o28/ab_o28_gesamt.pdf (Zugriff: 22.06.2020)

Statistisches Bundesamt (Destatis): Daten aus dem Gemeindeverzeichnis in den Ländern nach Einwohnergrößenklassen. Gebietsstand 31.12.2018. Online: www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/o8-gemeinden-einwohner-groessen.html (Zugriff: 30.04.2020)

Statistisches Bundesamt (Destatis): Gemeinden in Deutschland nach Fläche und Einwohnern am 31.12.1992. Persönliche Auskunft vom 19.06.2015

Steinführer, Annett: Von „Landflucht“ und „sterbenden Städten“. Diskurse über räumliche Schrumpfung in Vergangenheit und Gegenwart, in: Geographische Rundschau H. 9/2015, S. 4–10

Steinführer, Annett: Wenn die kleine Stadt (zu) groß wird. Gemeindegebietsreformen aus der Perspektive vor Ort, in: Reimann, Bettina / Kirchhoff, Gudrun / Pätzold, Ricarda / Strauss, Wolf-Christian (Hg.): Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten, Berlin 2018, S. 63–73

Vonnahme, Lukas / Graffenberger, Martin / Görmar, Franziska / Lang, Thilo: Kaum beachtet, gemeinsam stark. Versteckte Potenziale von Kleinstädten mit Hidden Champions, in: Informationen zur Raumentwicklung H. 6/2018, S. 38–49

Wurzbacher, Gerhard / Pflaum, Renate: Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung. Untersuchung an den 45 Dörfern und Weilern einer westdeutschen ländlichen Gemeinde, Stuttgart 1954, 307 S.

Kapitel 3

ARL – Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hg.): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder, Hannover 2016, 56 S. Online: https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/po-spapier_108.pdf (Zugriff: 28.05.2020)

Deutscher Feuerwehrverband (DFV): Feuerwehr-Jahrbuch Jahrgänge 2002–2019. Das Feuerwehrwesen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn

Kokorsch, Matthias / Küpper, Patrick: Trends der Nahversorgung in ländlichen Räumen (= Thünen Working Paper 126), Braunschweig 2019, 41 S. Online: www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_126.pdf (Zugriff: 28.05.2020)

Knorr, Andreas: Gemeinwohl und Daseinsvorsorge in der Infrastruktur, in: Hartwig, Karl-Hans / Knorr, Andreas (Hg.): Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik, Göttingen 2005, S. 31–53

Kreis, Joachim: Leben in ländlichen Räumen. Ausgewählte Ergebnisse zweier Bevölkerungsbefragungen, Braunschweig 2020 (im Erscheinen)

Küpper, Patrick / Steinführer, Annett: Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen zwischen Ausdünnung und Erweiterung: ein Beitrag zur Peripherisierungsdebatte, in: Europa Regional, 23 (2015 [2017]) H. 4, S. 44–60

Neumeier, Stefan: Regionale Erreichbarkeit von ausgewählten Fachärzten, Apotheken, ambulanten Pflegediensten und weiteren ausgewählten Medizinischenleistungen in Deutschland – Abschätzung auf Basis des Thünen-Erreichbarkeitsmodells (= Thünen Working Paper 77), Braunschweig, 2017, 157 S. Online: www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_77.pdf (Zugriff: 28.05.2020)

Steinführer, Annett: Freiwillige Feuerwehren als Einrichtungen der Daseinsvorsorge – tradiertes Ehrenamt im gesellschaftlichen Wandel, in: Jenki, Markus / Elbrecht, Nils / Kaufmann, Stefan (Hg.): Organisationen und Experten des Notfalls. Zum Wandel von Technik und Kultur bei Feuerwehr und Rettungsdiensten, Berlin und Münster 2014, S. 169–186

Kapitel 4

Behrens, Hermann: Von der Landesplanung zur Territorialplanung: Zur Entwicklung der räumlichen Planung in der SBZ/DDR von 1945 bis Anfang der 60er Jahre (= Forum Wissenschaft Studien 41), Marburg 1997, 230 S.

Daniel, Hans-Dieter / Hannover, Bettina / Köller, Olaf / Lenzen, Dieter / McElvany, Nele / Rossbach, Hans-Günther / Seidel, Tina / Tippelt, Rudolf / Wössmann Ludger: Region und Bildung. Mythos Stadt-Land: Gutachten. vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (Hg.), Münster 2019, 278 S.

Donhauser, Stefan: Aktivierung von Wachstumspotenzialen durch Netzwerke: Clusterbildung in Baden-Württemberg, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, 4 (2006), S. 18–23. Online: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:oe:0168-ssoar-421025> (Zugriff: 18.03.2020)

Frey, Carl Benedict / Osborne, Michael A: The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?, in: Technological Forecasting and Social Change, vol. 114, issue C, 2017, S. 254–280

Häußermann, Hartmut: Verstädterung, in: Hradil, Stefan (Hg.): Deutsche Verhältnisse: Eine Sozialkunde, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012. Online: www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138635/verstaedterung (Zugriff: 28.05.2020)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): IAB-Stellenerhebung 2018: Aktuelle Ergebnisse, Nürnberg 2018. Online: www.iab.de/de/befragungen/stellenangebot/aktuelle-ergebnisse.aspx (Zugriff: 21.03.2019)

Küpper, Patrick, Abgrenzung, siehe Literatur zu Kapitel 1

Margarian, Anne: Strategien kleiner und mittlerer Betriebe in angespannten Arbeitsmarktlagen: Eine Untersuchung am Beispiel der niedersächsischen Ernährungswirtschaft (= Thünen Report 55), Braunschweig 2017, 169 S. Online: www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen-Report_55.pdf (Zugriff: 28.05.2020)

Margarian, Anne: Strukturwandel in der Wissensökonomie: Eine Analyse von Branchen-, Lage- und Regionseffekten in Deutschland (= Thünen Report 60), Braunschweig 2018, 312 S. Online: www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen_Report_60.pdf (Zugriff: 28.05.2020)

Meister, Moritz / Stiller, Johannes / Peters, Jan Cornelius / Birkeneder, Antonia: Die Binnenwanderung von Arbeitskräften in Deutschland: eine deskriptive Analyse für ländliche Räume auf Basis der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB (= Thünen Working Paper 132), Braunschweig 2019, 74 S. Online: www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_132.pdf (Zugriff 28.05.2020)

Niebuhr, Annekatriin: Die Entwicklung regionaler Disparitäten in Deutschland – Persistente Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, in: Eberstein, Hans / Karl, Helmut / Untiedt, Gerhard (Hg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln 2017, S. 1–38

Pierenkemper, Toni: Arbeit, Einkommen und Lebensstandard, in: Rahlf, Thomas (Hg.): Deutschland in Daten. Zeitreihen zur Historischen Statistik (= bpb-Zeitbilder), Bonn 2015, S. 142–153

Rahlf, Thomas: Zeitreihendatensatz für Deutschland, 1834–2012. Daten entnommen aus: GESIS Datenarchiv, Köln. histat. Studiennummer 8603 <https://doi.org/10.12759/hsr.trans.26.v01.2015>, in: Rahlf, Thomas (Hg.): Deutschland in Daten. Zeitreihen zur Historischen Statistik (= bpb-Zeitbilder), Bonn 2015. Online: www.bpb.de/shop/buecher/zeitbilder/211002/deutschland-in-daten (Zugriff: 18.02.2019)

Rothenbacher, Franz / Fertig, Georg: Bevölkerung, Haushalte und Familien, in: Rahlf, Thomas (Hg.): Deutschland in Daten. Zeitreihen zur Historischen Statistik (= bpb-Zeitbilder), Bonn 2015, S. 30–45

Schlosser, Franz: Ländliche Entwicklung im Wandel der Zeit: Zielsetzungen und Wirkungen (= Materialien zur Ländlichen Entwicklung 36), Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, München 1999, 209 S.

Schöne, Jens: Bodenreform, Kollektivierung, Industrialisierung: Die SED-Politik auf dem Lande, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Sachsen (Hg.): „Überholen ohne einzuholen“. Wirtschaft, Arbeit und Soziales in der SBZ/DDR. 29. Bautzen-Forum, Leipzig 2018, S. 97–111

Schöne, Jens: Die Landwirtschaft der DDR 1945–1990. Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, Erfurt 2005, 81 S. Als PDF unter https://www.lzt-thueringen.de/index.php?article_id=4 – Geschichte der DDR verfügbar.

Statistisches Bundesamt: Sonderreihe mit Beiträgen für das Gebiet der ehemaligen DDR: Heft 14 Erwerbstätige 1950 bis 1989, Berlin 1994

Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Haushalte und Familien, Ergebnisse des Mikrozensus 2017 (= Fachserie 2, Reihe 3), Wiesbaden 2018

Statistisches Bundesamt (Destatis): Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektoren, Wiesbaden 2020. Online: www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/Irwrw13a.html (Zugriff: 16.03.2020)

Steiner, André: Wirtschaft in der DDR: Phasen, Probleme, Mythen, Ergebnisse, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Sachsen (Hg.): „Überholen ohne einzuholen“. Wirtschaft, Arbeit und Soziales in der SBZ/DDR. 29. Bautzen-Forum, Leipzig 2018, S. 25–49

Kapitel 5

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (Hg.): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Münster-Hiltrup 2018 sowie Datenbank des Thünen-Institutes für frühere Jahrgänge

Gömann, Horst / Weingarten, Peter: Landnutzungswandel, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover 2018, S. 1335–1348

Statistisches Bundesamt (Destatis): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Indikatorenbericht 2018, 155 S. Online: www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Nachhaltigkeitsindikatoren/Publikationen/Downloads-Nachhaltigkeit/indikatoren-0230001189004.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff 28.05.2020)

Thünen-Institut: Thünen-Atlas: Felder, Wälder, Meere – Deutschland in Karten, www.thuenen.de/de/infrastruktur/thuenen-atlas-und-geoinformation/thuenen-atlas/

Weingarten, Peter: Agrarpolitik, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover 2018, S. 55–68

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz und Wissenschaftlicher Beirat Waldpolitik beim BMEL: Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung. Gutachten, Berlin 2016, 482 S.

Kapitel 6

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumordnungsbericht 2011 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Deutscher Bundestag Drucksache 17/8360, 2012, 260 S. Online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/083/1708360.pdf> (Zugriff: 28.05.2020)

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume 2016, Berlin 2016, 72 S. Online: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_laendliche-Regionen/Regierungsbericht-Laendliche-Raeume-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff: 28.5.2020)

Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS): www.netzwerk-laendlicher-raum.de/

European Commission: ESIF 2014–2020 finances planned details, Brüssel 2018, Internetseite European Structural and Investment Funds. https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/e4v6-qrrq?category=dataset&view_name=ESIF-2014-2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS (Zugriff: 22.06.2020)

Johann Heinrich von Thünen-Institut, Wissenschaftsprojekt ELER-Evaluierung: www.eler-evaluierung.de/

Tietz, Andreas / Grajewski, Regina: Abschnitt VI: EU-Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland ab 2014: zwischen Kontinuität und Wandel, in: Eberstein, Karl H. / Gerhard Untiedt (Hg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Loseblattwerk mit 68. Aktualisierung 2016, Köln 2016, S. B VI 1–B VI 45

Weingarten, Peter: Agrarpolitik, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover 2018, S. 55–68

Weingarten, Peter / Fährmann, Barbara / Grajewski, Regina: Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Karl, Helmut (Hg.): Koordination raumwirksamer Politik: Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung (= Forschungsberichte der ARL 4), Hannover 2015, S. 23–49

Kapitel 7

Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung (= bpb-Schriftenreihe, Band 1329), Bonn 2013, 264 S.

Budde Hermann / Frank, Keno: Bildungsplanung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover 2018, S. 235–242

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunal Finanzen bis 2022 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände, 2019. Online: www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/2019/bv-pm_aktuelle_finanzlage_tabellen.pdf (Zugriff: 27.03.2020)

Kommunalpolitik, Reihe Informationen zur politischen Bildung, Heft 333, Bonn 2017, siehe Angebote der bpb zum Thema

Korn, Thorsten / an der Beek, Gregor: Kommunale Wirtschaftsförderung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover 2018, S. 1133

Küpper, Patrick, Abgrenzung, siehe Literatur zu Kapitel 1

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.): „Krankenhäuser nach Fachabteilungen“ und „Schulen, Schüler nach Schularten“, 2020. Online: www.regionalstatistik.de (Zugriff: 27.03.2020)

Simons, Karl: Gemeinde – noch eine politische Institution?, in: Borries, Volker von / Clausen, Lars / Simons, Karl: Siedlungssoziologie. Wohnung – Gemeinde – Umwelt, München 1978, S. 37–62

Steinführer, Annett / Küpper, Patrick / Tautz, Alexandra: Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternden und schrumpfenden Gemeinden: Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz (= Landbauforschung SH 367), Braunschweig 2012, 192 S.

Stielike, Jan M.: Sozialstaatliche Verpflichtungen und raumordnerische Möglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge, Baden-Baden 2018, 658 S.

Angebote der bpb zum Thema

Reihe Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Bonn: Land und Ländlichkeit (APuZ 46–47/2016); Gleichwertige Lebensverhältnisse (APuZ 46/2019). Online verfügbar unter: www.bpb.de/apuz

Reihe fluter, Bonn: Land (Nr. 67), 2018; www.bpb.de/shop/zeitschriften/fluter/271136/land

Reihe Informationen zur politischen Bildung/izpb, Bonn: 333: Kommunalpolitik, 2017; www.bpb.de/izpb/257289/kommunalpolitik

Krajewski, Christian / Wiegandt, Claus-Christian (Hg.): Land in Sicht. Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung (bpb-Schriftenreihe, Band 10362), Bonn 2020, ca. 410 S.

Dossier Innere Sicherheit: Nina Oelkers, Sicherheit im ländlichen Raum, 2016; www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/207263/sicherheit-im-laendlichen-raum

Dossier Lange Wege der Deutschen Einheit: Aya Isabel Kleine, Preisgabe ländlicher Räume, 2020; www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/305548/preisgabe-laendlicher-raeume

Momentaufnahmen 1989/90 im Unterricht – Wir waren so frei ... Stadt & Land, 2018; www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/262566/stadt-land

werkstatt.bpb.de: Digitale Bildung in der Praxis: Susanne Sczogiel / Mirjam Opitz: Modelle für digitale Bildung auf dem Land, 2019; www.bpb.de/lernen/digitale-bildung/werkstatt/292208/modelle-fuer-digitale-bildung-auf-dem-land

Autorinnen und Autoren

Alle Autorinnen und Autoren dieses Heftes arbeiten als Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler am Thünen-Institut für Ländliche Räume in Braunschweig; es gehört zum Johann Heinrich von Thünen-Institut, dem Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (www.thuenen.de). Dieses ist eine Einrichtung der Ressortforschung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Das Thünen-Institut hat die Aufgabe, die Entwicklung ländlicher Räume sowie deren Einflussfaktoren zu erforschen und hierauf basierend Politikempfehlungen zu erarbeiten.

Dr. Stefan Becker ist Politik- und Verwaltungswissenschaftler. Seine Forschung befasst sich mit politischer Steuerung und Implementation im europäischen Mehrebenensystem mit besonderem Blick auf die Entwicklung ländlicher Räume.

Dr. Christian Hundt ist Wirtschaftsgeograph, Volkswirt und Betriebswirt. Er forscht zu Determinanten des Wachstums, der Entwicklung und der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen und Volkswirtschaften. Zu seinen Vertiefungsthemen zählen unter anderem Entrepreneurship, regionalökonomische Resilienz, Cluster sowie Kommunal Finanzen.

Dr. Patrick Küpper ist Humangeograph und forscht zu Politiken für die Entwicklung peripherer Regionen und zur Daseinsvorsorge, wie ärztlicher Versorgung, Mobilität und Nahversorgung. Aktuelle Projekte beschäftigen sich z.B. mit neuen Entwicklungen im Lebensmitteleinzelhandel, bürgerschaftlichem Engagement, Netzwerken und Innovationen von Kleinstunternehmen sowie Förderstrategien zur Aktivierung und Beteiligung regionaler Akteure.

Dr. Anne Margarian hat als gelernte Landwirtin Agrarwissenschaften studiert und zum regionalen Agrarstrukturwandel promoviert. Heute untersucht sie aus Perspektive ländlicher Standorte, wie sich die Wirtschaft durch technische, organisatorische und gesellschaftliche Entwicklungen wandelt und welche Auswirkungen das auf Menschen und Unternehmen hat.

Dr. Jan Cornelius Peters ist Volkswirt und beschäftigt sich vorwiegend mit Arbeitsmärkten in ländlichen Räumen. Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte sind die Mobilität von Arbeitskräften und die Unterschiede in regionalen Arbeitsmarktbedingungen.

Dr. Annett Steinführer ist Land- und Stadtsoziologin und arbeitet zu den Folgen des sozialen und demografischen Wandels für Dörfer und Kleinstädte. Wanderungs- und Bleibeentscheidungen sowie soziale und räumliche Ungleichheiten sind weitere Schwerpunkte ihrer Forschungen.

Prof. Dr. Peter Weingarten, promovierter Agrarökonom, leitet seit 2007 das Institut für Ländliche Räume. Ein Schwerpunkt seiner Arbeit ist die wissenschaftlich basierte Politikberatung zu für ländliche Räume relevanten Fragestellungen. Er ist Mitglied verschiedener Gremien, unter anderem gehört er dem Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz und dem Sachverständigenrat für ländliche Entwicklung beim BMEL sowie der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft an. An der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg lehrt er als Honorarprofessor über ländliche Räume.

Er hat die Koordinierung für diese Themenausgabe übernommen.

Anschrift:

Thünen-Institut für Ländliche Räume

Bundesallee 64

38116 Braunschweig

Mail: lr@thuenen.de bzw. vorname.nachname@thuenen.de

Web: www.thuenen.de

Impressum

Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb,
Adenauerallee 86, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 0228/99 515-309
Internetadresse: www.bpb.de/izpb
E-Mail: info@bpb.de

Redaktion:

Christine Hesse (verantwortlich/bpb), Jutta Klaeren, Dr. André Hein (Volontär)

Gutachten:

Dr. Manfred Bormann, Studiendirektor a.D., Sickinge; Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Generalsekretär der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (bis Ende 2019 Akademie für Raumforschung und Landesplanung), Hannover

Titelbild:

© euroluftbild.de/Gerhard Launer
Asbach, eine Ortsgemeinde im Kreis Neuwied, Rheinland-Pfalz

Umschlag-Rückseite:

KonzeptQuartier® GmbH, Fürth; unter Verwendung von Stephan Kelle / Photocase

Gesamtgestaltung:

KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Hirschenstraße 16, 90762 Fürth

Druck:

Druckhaus Ernst Kaufmann GmbH & Co.KG, 77933 Lahr

Vertrieb:

IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

Erscheinungsweise:

vierteljährlich
ISSN 0046-9408. Auflage dieser Ausgabe: 420 000

Redaktionsschluss dieser Ausgabe:

Juni 2020

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

Anforderungen

bitte schriftlich an
Publikationsversand der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Postfach 501055, 18155 Rostock
Fax.: 03 82 04/66-273 oder www.bpb.de/informationen-zur-politischen-bildung

Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnementmodalitäten bitte melden an informationen@abo.bpb.de

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o.g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (**bitte keine Bestellungen**) steht das Info-telefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-0 Montag bis Freitag zwischen 9.00 Uhr und 18.00 Uhr zur Verfügung.



Begib dich auf Spurensuche.



Land und Ländlichkeit | APuZ | Bestell-Nr. 7646 |
kostenlos

Gleichwertige Lebensverhältnisse | APuZ |
Bestell-Nr. 71946 | kostenlos

Natur und Artenschutz | APuZ | Bestell-Nr. 72011 |
kostenlos



Deutschland ab vom Wege | Schriftenreihe |
Bestell-Nr. 10233 | 4,50 Euro

Das Dorf | Schriftenreihe | Bestell-Nr. 10539 | 7,00 Euro

Land in Sicht | Schriftenreihe | Bestell-Nr. 10362 |
4,50 Euro/Lieferbar ab August 2020



Land | Fluter |
Bestell-Nr. 5867 | kostenlos

www.bpb.de/shop