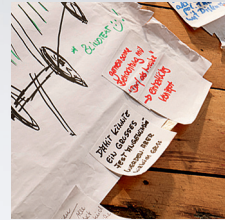


# Aus dem Geschäftsbericht 2015



## Agrar Spezial

Herausforderungen, Potenziale, Perspektiven -  
Ländliche Entwicklung erfolgreich gestalten

# Agrar Spezial

## Herausforderungen, Potenziale, Perspektiven - Ländliche Entwicklung erfolgreich gestalten

Ein Leben auf dem Land verbinden viele Menschen vor allem mit positiven Aspekten wie idyllischer Natur, großzügigem Wohnraum und einem entspannten Lebensstil. Andere assoziieren damit jedoch eher fehlende Arbeitsplätze, eine schwache Infrastruktur, Abwanderung und Überalterung. Beide Perspektiven haben ihre Berechtigung, denn schon lange gibt es nicht mehr „die“ typische ländliche Region. So hat Deutschland viele prosperierende Landstriche, in denen eine starke Wirtschaft und eine gut ausgebaute Infrastruktur für eine hervorragende Lebensqualität sorgen. Viele Länder beneiden uns um diese dezentrale mittelständische Wirtschaftskraft. Aber es gibt auch Regionen, die weniger gut dastehen. Sie haben Schwierigkeiten, die Daseinsvorsorge mit allen relevanten Angeboten aufrecht zu erhalten und junge Menschen zum Bleiben zu motivieren. Vor allem in peripheren ländlichen Regionen verstärken sich ökonomischer und demografischer Wandel gegenseitig. Hier gilt es, die knappen Ressourcen zielgerichtet und innovativ zu nutzen. Das Ziel gibt nicht zuletzt das Grundgesetz vor: die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland. Dies schließt auch eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums ein.

Es gibt viele gute Gründe, ländliche Regionen als Lebensraum zu stärken. Etwa 90 % der Fläche Deutschlands sind ländlich geprägt. Auch in Zukunft wollen Menschen dort leben und arbeiten. Denn die Urbanisierung sorgt zwar in Teilen für mehr Effizienz, doch hat sie auch ihre Schattenseiten. Zudem schafft die Digitalisierung viele neue Möglichkeiten, Distanzen virtuell zu überwinden – sei es die Distanz zu Arbeitgebern, zu Ärzten, Behörden oder zu Einkaufsmöglichkeiten. Die Argumente für ein Leben auf dem Land gewinnen dadurch an Überzeugungskraft. Doch wie sind ländliche Räume eigentlich definiert? Was bieten sie, wo liegen die heutigen Herausforderungen? Das sind die Ausgangsfragen, mit denen sich unser Agrar Spezial beschäftigt. Nach einer Beschreibung des Status quo legen wir Schwerpunkte auf den Arbeitsmarkt, die Daseinsvorsorge und den Breitbandausbau. Denn dies sind wichtige Erfolgsfaktoren für eine positive Entwicklung des ländlichen Raums und damit auch der Landwirtschaft, der wir besonders verbunden sind. Ein weiterer Schwerpunkt gilt schließlich der Frage, wie sich ländliche Regionen sinnvoll fördern lassen. Hier scheint der Schlüssel zum Erfolg in einer gezielten und gleichzeitig flexiblen Förderung zu liegen, die insbesondere Kooperationen und bürgerschaftliches Engagement stärkt. Denn es gibt wohl kaum einen besseren Indikator für die Zukunftsfähigkeit einer Region als das Engagement von Menschen, die sich aus eigener Initiative heraus für ihre Heimat einsetzen und deren Zukunft gemeinsam gestalten wollen.

## Wie definiert man den „ländlichen Raum“?

Bis Mitte des 20. Jahrhunderts erschien der ländliche Raum als relativ homogener Raumtyp. Er galt als naturbelassen und rückständig. Heute sind diese Regionen in hochentwickelten Ländern deutlich vielfältiger geworden: Städtische Lebens-, Wirtschafts- und Wohnformen haben sich mehr und mehr auch auf dem Land durchgesetzt. Aus dem Stadt-Land-Gegensatz ist ein auf vielen Ebenen verflochtenes Stadt-Land-Kontinuum geworden. „Den“ ländlichen Raum gibt es daher schon lange nicht mehr, sondern nur Gebiete, die anhand eines oder mehrerer Kriterien dem ländlichen Raum zugeordnet werden können. Je nach Fragestellung, Betrachtungsebene und Datenverfügbarkeit werden unterschiedliche Abgrenzungen definiert, wie z. B. Schwellenwerte bei der Bevölkerungsdichte oder bei der Entfernung zu Großstädten. So gelten bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Gemeinden mit weniger als 150 Einwohnern pro Quadratkilometer als ländlich. Allerdings sind die Gemeinden ihrerseits nicht überall gleich definiert. Dadurch führt diese international gebräuchliche Definition mitunter zu problematischen Ergebnissen. Die Einteilung nach Schwellenwerten verursacht eine große Heterogenität bei den zentralen Entwicklungsindikatoren. So werden sehr unterschiedliche Räume in der Gebietskategorie „ländlich“ zusammengefasst. Soll es zum Beispiel darum gehen, wirtschaftlich bedürftige Regionen auszuwählen, sollte die Einteilung eher nach Arbeitslosenquoten oder demografischer Entwicklung erfolgen. Ein Beispiel hierfür ist die Einteilung der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Hier werden die GWR-Fördergebiete nach Kriterien der Wirtschaftskraft definiert.

Die gebräuchlichste Gebietstypisierung in Deutschland ist die des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Diese Einteilung beruht im Wesentlichen auf zwei grundlegenden Strukturmerkmalen: der Besiedlung und der Lage. Bei der Besiedlung wird untersucht, ob die Regionen überwiegend städtisch oder ländlich geprägt sind. Ermittelt wird dies anhand der Bevölkerungsdichte und anhand des Anteils der Siedlungsfläche an der Gesamtfläche. Bei der Beurteilung der Lage wird wiederum zwischen zentral und peripher gelegenen Räumen unterschieden. Hier greift man auf die potenziell erreichbare (Tages-) Bevölkerung in der Region zurück: Je mehr Menschen innerhalb einer bestimmten Zeitspanne erreicht werden können, desto zentraler ist die Lage. So lassen sich dünn besiedelte, aber relativ zentral gelegene Randgebiete von Metropolregionen von ebenso dünn besiedelten Periphergebieten unterscheiden.

Diese beiden Ansätze dienen zur eindeutigen Klassifizierung der Räume und werden auch von der Landwirtschaftlichen Rentenbank verwendet. Mit ihrer Fördersparte „Ländliche Entwicklung“ unterstützt die Bank Investitionen von Gemeinden und Städten, die nicht in Verdichtungsgebieten nach der BBSR-Definition liegen und weniger als 50 000 Einwohner haben.

---

## Förderung der ländlichen Entwicklung



Kartengrundlage © Lutum+Tappert

## Ländlicher Raum in Deutschland – stark im internationalen Vergleich

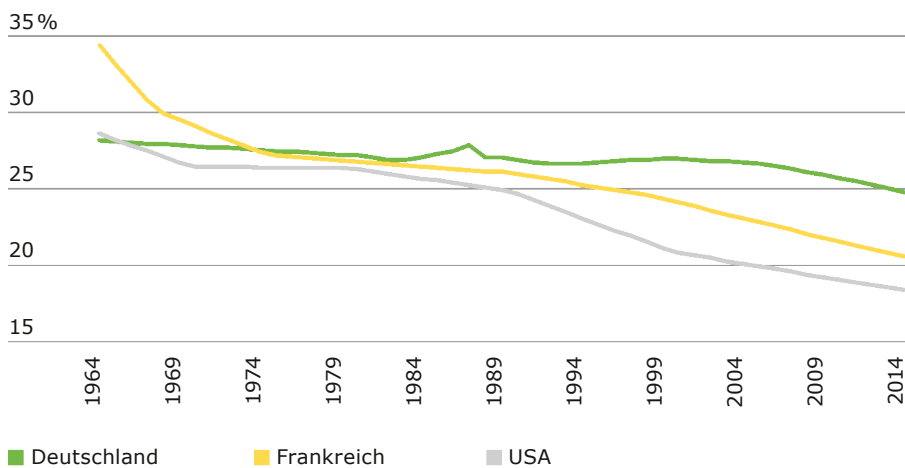
Deutschland hat vitale ländliche Räume. Dies ist u. a. eine Folge der föderalen Struktur und der vergleichsweise hohen Bevölkerungsdichte. Im Vergleich zu anderen Ländern ist Deutschland wenig zentralisiert und verfügt über viele wirtschaftlich dynamische Zentren mit hoher Strahlkraft. Zugleich ist die Verkehrsinfrastruktur gut ausgebaut. Im internationalen Vergleich verfügen viele ländliche Regionen in Deutschland über eine sehr hohe Wirtschaftskraft, insbesondere in Süddeutschland. Dort ist das wirtschaftliche Gefälle zwischen Stadt und Land vergleichsweise gering. In den letzten Jahrzehnten verlief die Entwicklung von Beschäftigung und Bevölkerung in den ländlichen Gebieten Süddeutschlands sogar meist günstiger als in den Ver-

dichtungsräumen. Dadurch konnten die Wertschöpfungs- und Bevölkerungsanteile in erheblichem Maße gesteigert werden.

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ging in Deutschland der Anteil der auf dem Land lebenden Bevölkerung seit den 1960er Jahren auch insgesamt nur wenig zurück. Aufgrund der starken Industrialisierung und Urbanisierung sowie der Flüchtlingsströme nach dem Zweiten Weltkrieg war der Anteil der Stadtbevölkerung aber bereits in dieser Zeit relativ hoch. Während es in Deutschland von 1960 bis 2014 einen Rückgang des Anteils der Landbevölkerung von 28,6 % auf 24,9 % gab, ist im stark zentralisierten Frankreich ein deutlich stärkerer Rückgang von 38,1 % auf 20,7 % zu beobachten. Auch in anderen Industrienationen ist der Anteil der Landbevölkerung stärker rückläufig als in Deutschland: In den USA fiel er von 30,0 % auf 18,5 % und in Japan gar von 36,7 % auf nur noch 6,9 %.

#### Anteil der ländlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung

(nationale Definitionen)



Quelle: Weltbank (2015)

Das heißt aber nicht, dass in Deutschland kein Handlungsbedarf bestünde. Natürlich gibt es auch ländliche Regionen mit einer ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung. Vor allem aber könnte der sich verschärfende demografische Wandel das bisher vergleichsweise hohe Maß an wirtschaftlicher Prosperität und Lebensqualität in ländlichen Räumen mittel- bis langfristig flächendeckend in Frage stellen.

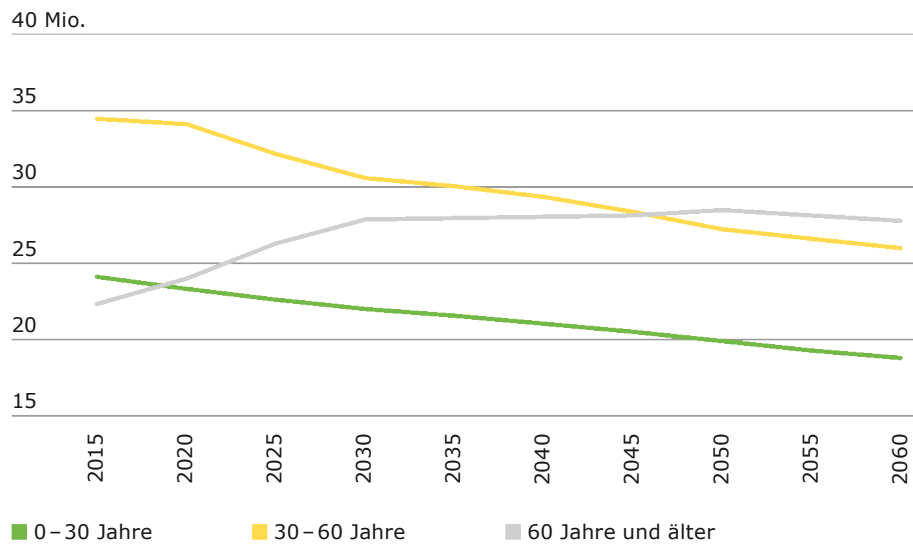
#### Demografischer Wandel trifft das „Land“ in besonderem Maße

Nirgendwo in Europa sanken die Kinderzahlen so früh und so massiv wie in Deutschland. Die Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts bis 2060 prognostiziert in verschiedenen Szenarien übereinstimmend einen Bevölkerungsrückgang. Dies trifft Deutschland grundsätzlich in seiner Gesamtheit. Im vorgestellten Szenario wird eine nahezu unveränderte Geburtenrate von 1,4 Kindern pro Frau zugrunde gelegt – ein Wert, der seit Ende der 1970er Jahre in Westdeutschland nahezu konstant ist. Aufgrund der schrumpfenden Basis potenzieller Eltern hätte ein Anstieg mittelfristig auch nur einen begrenzten Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung. Darü-



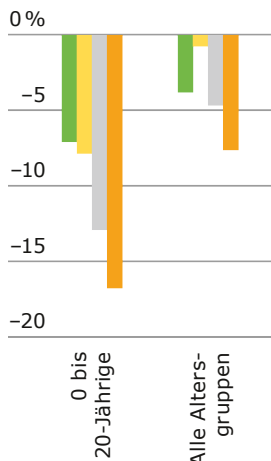
ber hinaus unterstellt das Szenario einen mäßigen Anstieg der Lebenserwartung sowie einen positiven Wanderungssaldo. Insgesamt wird eine Netto-Zuwanderung von 10,8 Mio. Personen bis 2060 angenommen. Angesichts des aktuellen Zustroms von Flüchtlingen ist dieser Wert jedoch über einen derart langen Zeitraum kaum zu prognostizieren. Insbesondere ist unklar, wie hoch der Anteil der dauerhaften Einwanderer unter den Flüchtlingen sein wird. Jedenfalls nimmt die Bevölkerung im beschriebenen Szenario trotz der unterstellten Netto-Zuwanderung bis 2060 von 81,3 Mio. auf 73,1 Mio. ab. Noch gravierender für die wirtschaftliche Entwicklung ist die schrumpfende Bevölkerungsgruppe im erwerbstätigen Alter. Teilweise lässt sich dies jedoch durch eine steigende Produktivität und eine längere Lebensarbeitszeit der körperlich und geistig vitalen älteren Generation ausgleichen.

### Bevölkerungsprognose für Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt, 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

### Bevölkerungsprognose 2015 – 2035 für Deutschland



- Kreisfreie Großstadt
- Städtische Kreise
- Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen
- Dünnbesiedelte ländliche Kreise

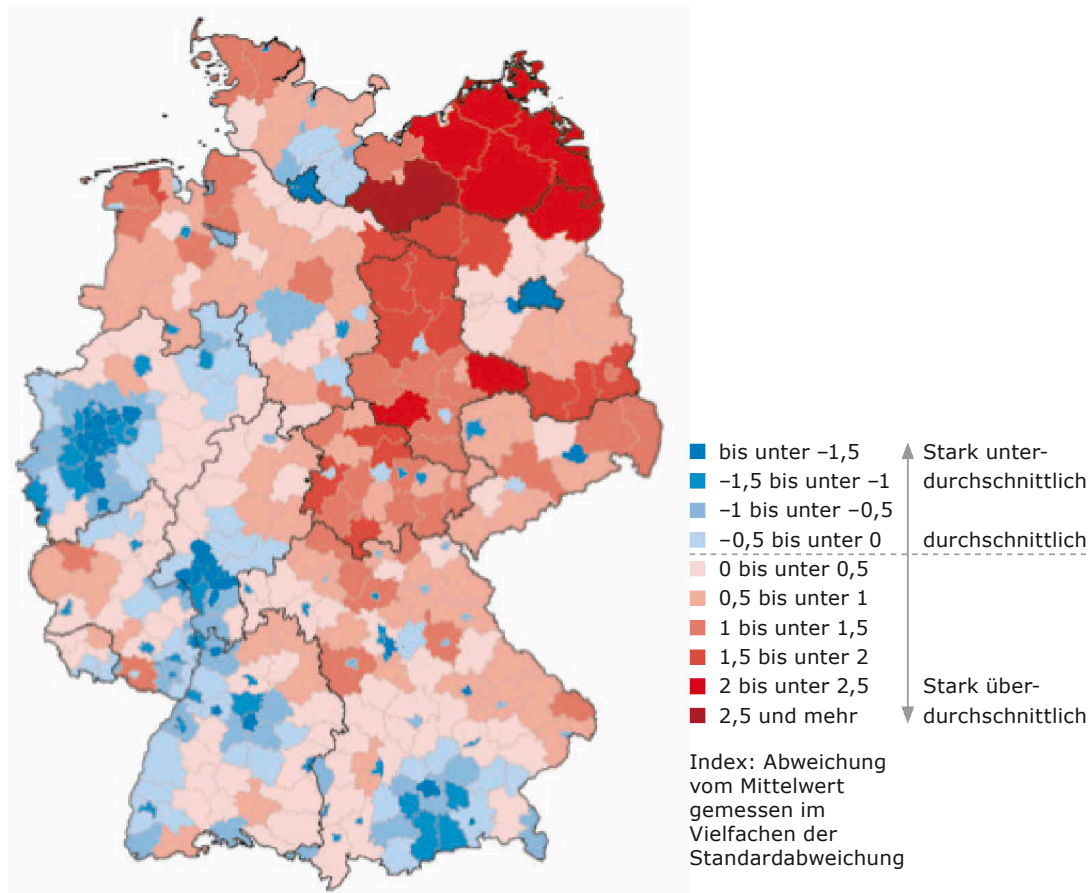
Quelle: Statistisches Bundesamt, 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

Der demografische Wandel macht sich vor allem in dünn besiedelten ländlichen Regionen bemerkbar. Eine Ursache hierfür ist, dass Einwanderer vor allem in die Großstädte ziehen und dadurch den Rückgang der Bevölkerung auf dem Land nicht abfedern. Hinzu kommt, dass dünnbesiedelte und zugleich wirtschaftsschwache Regionen besonders stark von einer Abwanderung junger Menschen in die Städte betroffen sind. Die Trennlinie verläuft hier nicht zwischen Stadt und Land, sondern zwischen wirtschaftlich starken und wirtschaftlich schwachen Regionen. Am stärksten betroffen vom demografischen Wandel sind die ländlichen Regionen in Ostdeutschland. Das heutige Mecklenburg-Vorpommern hatte beispielsweise vor der Wiedervereinigung die jüngste Bevölkerung Deutschlands. Heute hat es die älteste. Vor allem 18- bis unter 30-Jährige ziehen vom Land in die Städte. Dabei sind jüngere Frauen besonders mobil. Erst ab Mitte 20 kehrt sich das Verhältnis um und es sind mehr Männer, die bereit sind, ihren Wohnort zu wechseln.

Die Karte des Thünen-Instituts auf Seite 15 zeigt, wie stark die einzelnen Regionen in Deutschland vom demografischen Wandel und den daraus resultierenden Herausforderungen für die Daseinsvorsorge betroffen sind.

Dabei wurden die Bevölkerungsentwicklung, die Alterungsstruktur, die Besiedelungsdichte und die Erreichbarkeit der Agglomerationsräume berücksichtigt. Ein Großteil der ländlichen Räume ist rot gefärbt und zeigt damit überdurchschnittliche Herausforderungen an, während die Herausforderungen in den bevölkerungsreichen Zentren weniger groß sind. Als besonders problematisch wird die Situation in ländlichen Gebieten in Ost- und Norddeutschland sowie in vielen Mittelgebirgslagen eingeschätzt.

#### Herausforderungen bei der Daseinsvorsorge durch den demografischen Wandel



Quelle: Dr. Patrick Küpper, Thünen-Institut, Braunschweig, 2013

#### Urbanisierung ist keine Einbahnstraße

Urbanisierung ist ein weltweiter „Megatrend“. Insbesondere die Entwicklungen in Schwellenländern wie China oder Indien sorgen dafür, dass sich das weltweite Verhältnis von Stadt- zu Landbewohnern in nicht einmal 100 Jahren von 1:2 (1960) auf vermutlich 2:1 (2045) umkehren wird. Heute liegt das Verhältnis etwa bei 1:1.

In Deutschland hatte die Urbanisierung im Zuge der Industrialisierung bereits um 1910 einen ersten Höhepunkt erreicht. Seither ist die Verteilung der Bevölkerung zwischen Stadt und Land insgesamt relativ stabil geblieben. Dennoch waren politische und wirtschaftliche Veränderungen in den letzten 100 Jahren immer wieder Auslöser für Wanderungsbewegungen. Hier sind

zunächst die beiden Weltkriege zu nennen, die unter anderem zu großen Flüchtlingsströmen führten. Viele dieser Menschen zog es in die großen Städte, deren Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg Arbeitsplätze versprach. Allerdings begann schon bald darauf eine Phase der Suburbanisierung: Wer es sich leisten konnte, baute ein Eigenheim im Grünen. Auch die steigenden Immobilienpreise in den Städten führen zu Verdrängungseffekten, von denen ländliche Regionen profitieren können. Dies gilt allerdings nur für Westdeutschland. In Ostdeutschland ist seit einigen Jahren die Reurbanisierung der bestimmende Trend.

Aber auch im Westen gewinnt aktuell die Kernstadt wieder an Bedeutung. Wie in anderen Industriestaaten auch, lässt sich eine neue Anziehungskraft großer Städte auf junge Bildungseliten und ältere Haushalte ohne Kinder beobachten. Diese Reurbanisierung überraschte nicht wenige Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, galten doch Großstädte noch vor wenigen Jahren als bauliche Zeugnisse einer vergangenen, industriell geprägten Wirtschaft und Gesellschaft. In der globalisierten und digitalisierten Ökonomie – so schien es – verliert die Distanz an Bedeutung. Doch heute werden Städte zunehmend wieder als Motoren ökonomischen Wachstums angesehen, die auch soziale und kulturelle Innovationsprozesse anstoßen und verbreiten. Das hat sich auch in der Politik niedergeschlagen. Strukturpolitische Ansätze mit einem Fokus auf urbane Räume und Metropolregionen haben gegenüber einer ausgleichsorientierten Politik zugunsten ländlicher Räume an Bedeutung gewonnen. Auch Eingriffe wie die Abschaffung der Eigenheimzulage und die Reduzierung der Entfernungspauschale stärkten eher den Trend zum Leben in der Stadt.

Allerdings zeigt die Vielzahl der Entwicklungen ganz deutlich: Urbanisierung ist keine „Einbahnstraße“, es findet vielmehr ein permanenter Bevölkerungsaustausch statt. Die Bevölkerungswanderung unterliegt, auch lebensphasenabhängig, zyklischen Trends. Dabei lässt sich die Komplexität der räumlichen Entwicklung mit tradierten Kategorien wie Kernstadt, Umland und ländlicher Raum immer weniger befriedigend abbilden.

### **Arbeitsplätze als notwendige Bedingung für vitale ländliche Räume**

Die wichtigsten Gründe für regionale Mobilität sind die Aufnahme eines Hochschulstudiums und die Suche nach einem attraktiven Arbeitsplatz. Damit ist der Arbeitsmarkt sowohl für die wirtschaftliche als auch für die demografische Entwicklung in ländlichen Räumen eine wesentliche Stellenschraube. Wenn es gelingt, attraktive Arbeitsplätze zu schaffen, gelingt es auch, die ländlichen Räume vital zu halten. Auch hier zeigt sich wieder: Bevölkerungsströme sind nicht in erster Linie vom Land in die Zentren oder umgekehrt gerichtet, sondern entscheidend ist die Frage, wie stark eine Region wirtschaftlich aufgestellt ist.

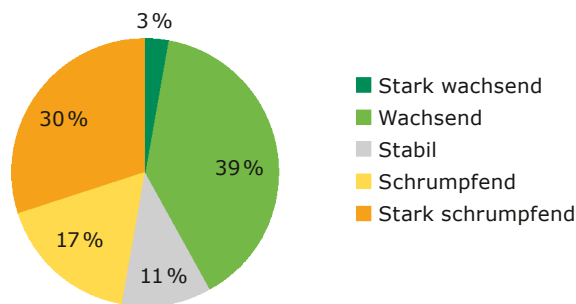
Eine Umfrage im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ergab, dass mehr als zwei Drittel der Befragten ländliche Regionen für ihre hohe Lebensqualität schätzen. Und beinahe jeder Befragte hält sie für attraktive oder sehr attraktive Orte zur Erholung. Weniger gut schneiden die Regionen jedoch bei der Frage ab, ob sie auch ein attraktiver Ort zum Arbeiten wären. Die Mehrheit (58 %) äußert sich in diesem Punkt skeptisch. Dabei zeigt sich ein deutlicher Unterschied in der Einschätzung von Männern und Frauen: Immerhin zwei Drittel der Frauen bewerten länd-



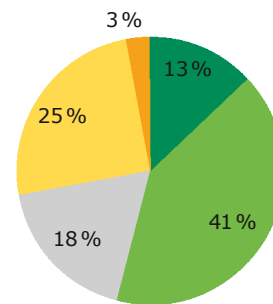
liche Regionen als „weniger attraktiv“ oder „nicht attraktiv“ zum Arbeiten; bei den Männern ist es nur die Hälfte der Befragten. Noch ausgeprägter ist der Unterschied zwischen den Bildungsgruppen: In der höchsten Bildungsgruppe ist das Land für 70 % ein „wenig attraktiver“ oder „nicht attraktiver“ Arbeitsort; in der niedrigsten Bildungsgruppe nur für 44 %. Es bleibt eine Herausforderung, in ländlichen Räumen berufliche Perspektiven für Hochqualifizierte zu schaffen.

Wie sich die Arbeitsmärkte in ländlichen und städtischen Regionen entwickeln, zeigt eine Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) aus dem Jahr 2015. In 47 % der dünn besiedelten Landkreise wurde der Arbeitsmarkt als „schrumpfend“ oder „stark schrumpfend“ eingestuft. Dies liegt vor allem an der Wirtschaftsstruktur in vielen ländlichen Regionen.

**Arbeitsmärkte in dünn besiedelten ländlichen Räumen**



**Arbeitsmärkte in städtischen Regionen**



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), 2015

### Wirtschaftsstruktur zeigt Defizit bei Dienstleistungen

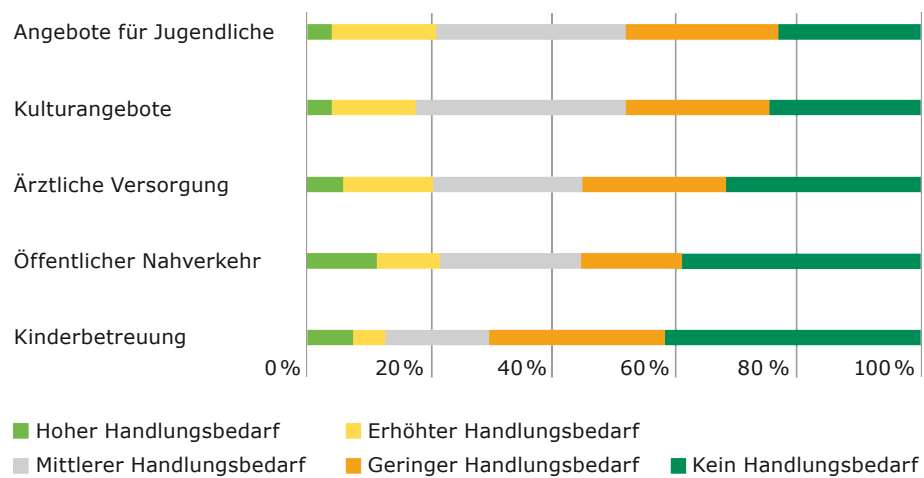
Deutschlands Wirtschaft ist flächendeckend vom Wandel hin zu einer Dienstleistungs- und Wissensökonomie geprägt. Wie in allen anderen hoch entwickelten Volkswirtschaften entstehen insbesondere im Dienstleistungssektor neue Arbeitsplätze. In den ländlichen Kreisen ist der Anteil dieses Sektors an der Wirtschaftsleistung mit 66 % geringer als in nicht ländlichen Kreisen (74,5 %). Vor allem aber nehmen die verschiedenen Dienstleistungsbereiche in unterschiedlichem Ausmaß an Bedeutung zu. So wachsen deutschlandweit vorwiegend wissensbasierte Dienstleistungen, die von Unternehmen nachgefragt werden. Hier spielen Entwicklungs-, Steuerungs-, Vertriebs- und Finanzdienstleistungen eine wichtige Rolle. Die ländlichen Regionen profitieren jedoch von diesem Boom nur unterproportional, denn die Mehrzahl dieser Dienstleistungsanbieter und -nachfrager hat ihren Sitz in den Städten. Diese Wirtschaftsstruktur spiegelt sich auch in den Beschäftigungsverhältnissen wider: Arbeitnehmer mit Hochschulabschluss sind in ländlichen Regionen unterrepräsentiert und das Lohnniveau ist dort allgemein niedriger.

### Harte und weiche Standortfaktoren im ländlichen Raum

Aber woran liegt das? Ein Unternehmen berücksichtigt bei der Standortwahl zum einen harte Standortfaktoren, die die Rentabilität direkt beeinflussen. Dazu zählen etwa der Preis, zu dem das Betriebsgelände erschlossen wird,

die Nähe zu Beschaffungs- und Abnahmemärkten, die Infrastruktur, die Lohn- und Energiekosten sowie die Höhe von Steuern und Abgaben. Hier sind viele ländliche Regionen gut aufgestellt. Zum anderen spielen aber auch weiche Standortfaktoren wie ein hoher Freizeitwert, die allgemeine Lebensqualität oder Bildungsangebote eine nicht zu unterschätzende Rolle: Wie attraktiv ist es für einen qualifizierten Mitarbeiter, in die entsprechende Region zu ziehen? Findet der Partner eine passende Arbeitsstelle? Die in nachfolgender Grafik dargestellten Umfrageergebnisse zeigen, dass aus Sicht der Landwirte insbesondere bei den Kulturangeboten und bei den Angeboten für Jugendliche Handlungsbedarf besteht.

**„Wie beurteilen Sie den Handlungsbedarf bei Ihnen vor Ort bezüglich folgender Bereiche?“**



Quelle: Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar, Dezember 2015

Nicht zuletzt entscheiden auch Agglomerationsvorteile über die Standortfrage. Dabei geht es im Wesentlichen um Cluster durch Netzwerke von spezialisierten Zulieferern und Abnehmern. Die dadurch entstehenden horizontalen und vertikalen Verflechtungen zwischen ortsansässigen Unternehmen bieten viele Vorteile. Denn dort sammeln sich spezialisiertes Know-how und qualifizierte Mitarbeiter, was gerade bei wissensbasierten Dienstleistungen zum entscheidenden Wettbewerbsvorteil führen kann. Dienstleistungsarbeitsplätze entstehen dann dort, wo bereits die entsprechenden Unternehmen angesiedelt sind. So konzentrieren sich z. B. Finanzdienstleistungsunternehmen in Frankfurt am Main. Es gibt aber auch zahlreiche Beispiele für ländliche Regionen, in denen sich besonders erfolgreiche Unternehmen räumlich konzentrieren, wie beispielsweise der baden-württembergische Hohenlohekreis. Dort kommen auf 110 000 Einwohner elf Weltmarktführer, die sich aus kleinen bzw. mittelständischen Unternehmen entwickelt haben.

Vielen ländlichen Regionen fehlt es allerdings an diesen Agglomerationsvorteilen, und sie haben zudem Schwächen bei den weichen Standortfaktoren. Einige haben auch historisch bedingt Nachteile. So erwiesen sich beispielsweise die für die Zentralverwaltungswirtschaft der DDR typischen Industriekombinate nach der Wende als nicht wettbewerbsfähig. Sie konnten nur in Teilen an Investoren veräußert werden, deren Hauptsitze weiterhin in Westdeutschland oder im Ausland liegen. Nach der Wende in Ostdeutsch-

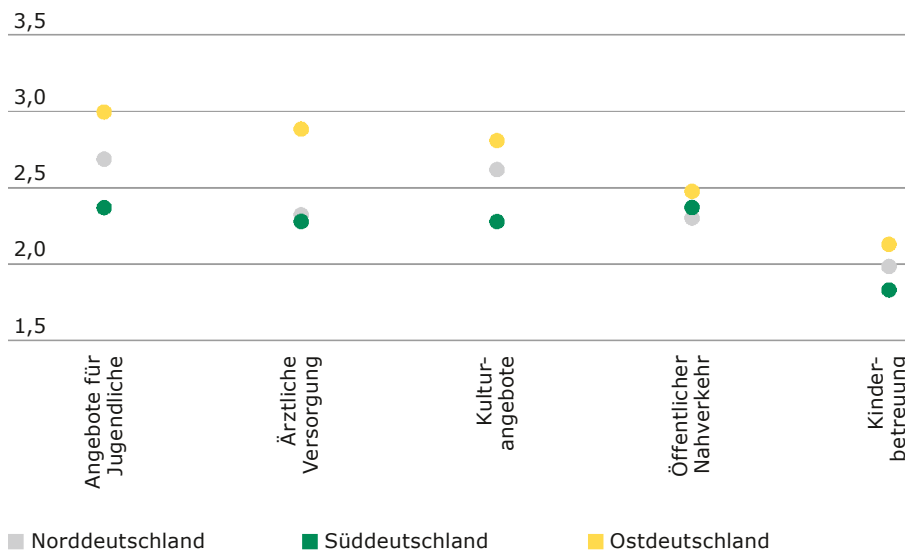
land neu gegründete Unternehmen spielen hingegen noch keine bedeutende Rolle auf dem Weltmarkt.

### Landwirtschaft als wirtschaftlicher Stützpfeiler des ländlichen Raums

Die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft ist langfristig betrachtet rückläufig. Selbst in den ländlichsten Gebieten übt nur noch etwa jeder 20. Beschäftigte den Beruf des Landwirts aus – dies allerdings bei steigender Wertschöpfung. Dieser Produktivitätsschub geht einher mit einem Qualifizierungssprung: Bei neun von zehn Betrieben, die im Haupterwerb geführt werden, stehen heute Fachkräfte an der Spitze, die eine spezialisierte Ausbildung oder ein Studium absolviert haben. Es liegt daher im Interesse der Landwirtschaft, die Lebensqualität auf dem Land zu erhalten und zu verbessern, um auch in Zukunft qualifizierte Mitarbeiter für die Agrarwirtschaft gewinnen zu können. Angesichts des demografischen Wandels ist dies eine zentrale Herausforderung. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass vor allem die Landwirte in Ostdeutschland einen hohen Handlungsbedarf sehen, die Angebote vor Ort zu verbessern.

#### „Wie beurteilen Sie den Handlungsbedarf bei Ihnen vor Ort bezüglich folgender Bereiche?“

1 = kein Handlungsbedarf; 5 = hoher Handlungsbedarf



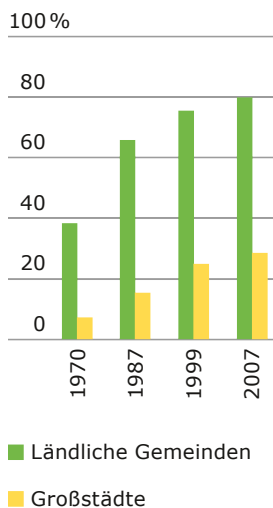
Quelle: Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar, Dezember 2015

In den vergangenen Jahren verzeichnete die Landwirtschaft in vielen Regionen ein starkes Wachstum, auch dank der positiven Entwicklung auf den Weltagrarmärkten. Es haben sich international wettbewerbsfähige Wertschöpfungsketten der Veredlungswirtschaft gebildet. Solche Agrarcluster umfassen oft alle relevanten Wertschöpfungsstufen, von der Tierfutterproduktion bis hin zur Fleischverarbeitung. Besonders prominente Beispiele hierfür sind die nordwestdeutschen Regionen Weser-Ems und Westfalen-Lippe. Gleichzeitig weisen solche Wertschöpfungsketten in der Regel zahlreiche Verknüpfungen mit Zulieferern und Dienstleistern auf: Vom Stallbauer über Tierärzte bis hin zum Berater. Auch kompetente Agrarbanker

leisten dabei ihren Beitrag. Für viele ländliche Regionen sind die Landwirtschaft und die ihr vor- und nachgelagerten Branchen daher eine wichtige Stütze der regionalen Wirtschaft.

### Pendeln kann zur Stabilisierung der Einwohnerzahlen beitragen

**Pendler über Gemeindegrenzen in Prozent der Erwerbstätigen**



Quelle: Arbeit im ländlichen Raum (Agrarsoziale Gesellschaft), 2011

Ein probates Mittel, um das räumliche Auseinanderklaffen von Arbeitsangebot und -nachfrage zusammenzubringen, ist das berufliche Pendeln. Es hat durch wachsende räumliche Ungleichgewichte, aber auch durch verbesserte Infrastruktur und modernere Transportmittel, stetig an Bedeutung gewonnen. Entfielen im Jahr 1970 auf 100 Erwerbstätige im ländlichen Raum etwa 75 Arbeitsplätze, so waren es 2007 nur noch 62. Diese „Unterausstattung“ zwingt einen Teil der ländlich wohnenden Erwerbstätigen zur Mobilität. In ländlichen Gemeinden nehmen jedoch die Aus- und die Einpendelraten gleichzeitig zu. Ein Erklärungsansatz hierfür ist, dass das örtliche Arbeitsplatzangebot nicht zu den Qualifikationen der erwerbstätigen Wohnbevölkerung passt. Weitere erklärende Faktoren sind die schrittweise Flexibilisierung und Spezialisierung des Arbeitsmarkts sowie die steigende Anzahl von Haushalten mit mehreren Erwerbstätigen.

Insgesamt findet im Zeitverlauf eine zunehmende Funktionstrennung von Wohnen und Arbeiten statt. Die dadurch notwendigen Pendelbewegungen werden zur Normalität. Das Pendeln kann zu einer langfristigen Stabilisierung des ländlichen Raums beitragen. Die Abwanderung, gerade von hochqualifizierten Personen, kann so gebremst werden. Voraussetzungen dafür sind jedoch eine gute Verkehrsanbindung und eine hohe Lebensqualität.

### Daseinsvorsorge im ländlichen Raum steht unter Druck

Zu dieser Lebensqualität gehört heute auch eine qualitativ hochwertige öffentliche Daseinsvorsorge. Der Auftrag zur Daseinsvorsorge verpflichtet den Staat und somit auch die Kommunen, für ihre Bürgerinnen und Bürger bestimmte Leistungen vorzuhalten. Zum Kern der Daseinsvorsorge gehören Bildung, Gesundheit, Sicherheit sowie eine angemessene Erschließung der Siedlungen. Zu letzterem Punkt zählt u. a. die wohnortnahe Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs sowie mit Kultur- und Freizeitangeboten. Dabei wird durchaus darüber diskutiert, welche dieser Angebote noch in die Verantwortung der öffentlichen Hand gehören und welche privaten Initiativen bzw. Unternehmen überlassen werden sollten. Nicht zuletzt das Subsidiaritätsprinzip spricht dafür, die Unschärfe dieses Begriffs mit seiner rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Dimension nicht als Schwäche, sondern als Stärke aufzufassen – und die Feinjustierung der jeweiligen örtlichen Gemeinschaft selbst zu überlassen.

### Mobilität als Schlüsselfaktor für eine funktionierende Daseinsvorsorge

Die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung setzen die Daseinsvorsorge unter Druck. Mobilität kann die dabei entstehenden Herausforderungen spürbar abmildern, denn es handelt sich im Kern um ein Problem der Verteilung und der Erreichbarkeit. Die Unterauslastung von Versorgungseinrichtungen führt aus Kostengründen schon heute häufig zu einer räumlichen Konzentration. So entstehen beispielsweise Ärztehäuser oder Schulzentren. Dadurch steigen die Anforderungen an die Mobilität der Menschen. Doch Mobilität hat Grenzen. Dies dokumentiert der überraschende Befund einer

Metastudie zu den täglichen „Unterwegszeiten“ von Bürgern aus westlichen Industrienationen. Mit geringen Abweichungen beträgt die Zeit, die jeder Bürger im Schnitt in seine Mobilität investiert, etwa 80 Minuten pro Tag. Auch der Blick auf andere Länder offenbart Werte in dieser Größenordnung. Ob es um Bewohner in afrikanischen Dörfern, chinesischen oder südamerikanischen Städten geht, und unabhängig von den politischen Verhältnissen oder räumlichen Bedingungen, unter denen die Menschen leben: Täglich werden im Schnitt ca. 80 Minuten in die Mobilität investiert. Verhältnismäßig konstant ist auch die Anzahl der täglich zurückgelegten Wege mit durchschnittlich ca. 3,5 sowie der Einkommensanteil, der zur Finanzierung der Mobilität eingesetzt wird. Deutliche Unterschiede gibt es jedoch bei der durchschnittlich zurückgelegten Entfernung. Sie wächst mit zunehmendem Einkommen und höheren PKW-Besitzraten.

Diesem Befund folgend, sollten Einrichtungen der Daseinsvorsorge also im dargelegten Zeitbudget erreichbar sein, denn ansonsten können vorhandene Angebote nur unzureichend genutzt werden. Die Erreichbarkeit stellt für Menschen ohne eigenen PKW natürlich eine größere Herausforderung dar als für PKW-Besitzer. Erstere sind auf den öffentlichen Nahverkehr angewiesen. Nach Jahrzehnten des fortschreitenden Rückzugs des öffentlichen Nahverkehrs aus der Fläche sind daher innovative Ansätze gefragt. Denn der öffentliche Nahverkehr befindet sich in einer schwierigen Situation: Wird das Angebot aus Kostengründen eingeschränkt, wird es unattraktiver für die Nutzer und die Auslastung geht weiter zurück. Dies führt oftmals zu starken Einschnitten in das Verkehrsnetz. Übrig bleibt mitunter nur ein Restangebot für den verpflichtenden Schülerverkehr. Um Einrichtungen der Grundversorgung dennoch für alle Bevölkerungsgruppen erreichbar zu machen, kommen Anrufsammeltaxis und Rufbusse zum Einsatz, die nur bei Bedarf fahren. Auch Carsharing-Modelle, regionale Mitfahrzentralen und der Ausbau der Fahrradinfrastruktur können vielversprechende Ansätze sein.

### **Medizinische Versorgung: Gesundheitszentren als Alternative zum Dorfarzt**

Neben der Mobilität gewinnt auch die medizinische Versorgung als wichtige Säule der Daseinsvorsorge auf dem Land zunehmend an Bedeutung. Es droht eine medizinische Unterversorgung in einigen ländlichen Regionen Deutschlands. Insbesondere wegen des wachsenden Anteils älterer Menschen ist dies eine Herausforderung. Dabei gibt es in Deutschland mit 2,9 Ärzten je 1 000 Einwohner noch eine relativ hohe Ärztedichte, verglichen beispielsweise mit den USA, wo auf 1 000 Einwohner nur 1,7 Ärzte kommen. Nach einer Studie der Bundesärztekammer ist die Anzahl der praktizierenden Ärzte im Jahr 2014 sogar um 2,2 % auf 365 247 angestiegen. Allerdings wollen von den jüngeren Ärzten immer weniger aufs Land ziehen. Dies liegt zum einen an der Vergütungsstruktur und zum anderen an der zunehmenden Spezialisierung zu Lasten der Hausärzte. Ärztinnen und Ärzte arbeiten heute lieber als Angestellte und zunehmend auch in Teilzeit. Sie wünschen sich die gemeinsame Arbeit mit Kollegen, so dass insbesondere den klassischen Hausarztpraxen in den Dörfern die Nachfolger fehlen.

Ein Lösungsansatz können Facharzt- oder Gesundheitszentren für den ländlichen Raum in zentralen Orten sein. Sie können die ambulante medizinische Versorgung des Nahbereichs übernehmen. Der Vorteil liegt in der Zusammenarbeit mehrerer Haus- und Fachärzte. So wird die Arbeitsorganisation



der Ärzte optimiert und die Wirtschaftlichkeit des Praxisbetriebs erhöht sich durch die gemeinsam genutzte Praxisinfrastruktur. Außerdem werden die Wege für Patienten häufig kürzer, da sie verschiedene Spezialisten unter einem Dach antreffen. Durch Kopplungen mit weiteren Gesundheitsberufen, Pflegeangeboten und sozialen Dienstleistungen entstehen zusätzliche Synergien für Ärzte und Patienten.

### **Breitbandversorgung entscheidend für ländliche Räume**

Eine gute Breitbandversorgung gilt vielen als zentrale Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Dem ländlichen Raum bietet sie die Chance, sein Erreichbarkeitsdefizit teilweise auszugleichen. Daher dürfen sich die ohnehin bestehenden Stadt-Land-Unterschiede in der Infrastrukturversorgung nicht dauerhaft um eine weitere Facette, nämlich die Breitbandanbindung, erweitern.

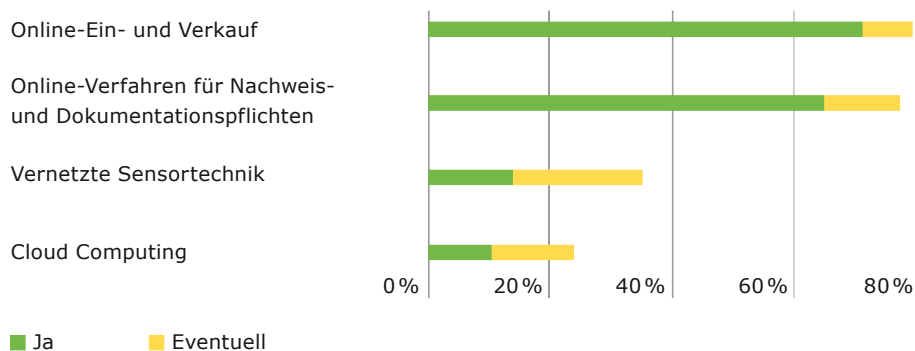
Home-Office bzw. Telearbeit ist nur eine der Chancen, die der Breitbandausbau für den ländlichen Raum bietet. Vor allem die Einsparung von langen Wegzeiten ist ein Vorteil. Die Arbeit kann so zum Arbeitnehmer gebracht werden, auch wenn er in einem strukturschwachen Gebiet wohnt. Der sich abzeichnende Fachkräftemangel, die immer stärkere Digitalisierung der Arbeitswelt und der Bedeutungsgewinn von familienfreundlichen Unternehmensstrukturen sprechen dafür, dass sich das Home-Office zu einem verbreiteten Modell entwickeln könnte. Zwar ist dies allein noch kein entscheidendes Argument für Berufstätige, im ländlichen Raum zu leben. Doch die hohe Lebensqualität und die niedrigeren Lebenshaltungskosten auf dem Land könnten auf diesem Weg künftig mit attraktiven Berufsangeboten kombiniert werden.

Ein weiteres Argument für eine gute Breitbandversorgung ist, dass immer mehr Menschen elektronische Dienstleistungsangebote für ihre Haushalte nutzen. Ob Online-Shopping, E-Learning, E-Health oder E-Government – die Zahl der Anwendungen nimmt kontinuierlich zu. Sie bieten schnellen, preiswerten und bequemen Zugang zu Dienstleistungen. Gerade im ländlichen Raum erspart dies viele Wege. Ein virtuelles Bürgerbüro kann die Abwicklung von Standardprozessen übernehmen, und der Online-Lebensmittelhandel könnte künftig das Problem fehlender ortsnaher Einkaufsmöglichkeiten entschärfen. Gerade für ältere, weniger mobile Menschen ist dies ein Lösungsansatz, um länger unabhängig zuhause leben zu können. Dabei hat sich das Einkaufen im Internet längst bei allen Generationen und für jeglichen Bedarf etabliert, denn in vielen Regionen können Fachgeschäfte nicht mehr rentabel betrieben werden. Auch im Bereich der Bankdienstleistungen wird Online-Banking zunehmend zum Standard. Wenn Beratungsbedarf besteht, was im Schnitt einmal im Jahr vorkommt, kann der Kunde in die nächste Filiale fahren oder einen Hausbesuch vereinbaren. Auch im Bereich der ärztlichen Versorgung und der Pflegedienstleistungen bieten online-basierte Ansätze innovative Lösungen. Ein Beispiel hierfür ist die Fernüberwachung der Vitalwerte von Patienten. Auch Konzepte einer direkten Patient-Computer-Interaktion zur Ergänzung des Arztgesprächs erhalten mit dem Internet eine neue Bedeutung. Viele solcher Anwendungen befinden sich aber noch in der Erprobungs- oder Forschungsphase.

Natürlich hat eine leistungsfähige Internetverbindung auch für die Landwirtschaft eine wachsende Bedeutung. Gründe dafür sind die Digitalisie-

rung landwirtschaftlicher Produktionsprozesse, vor allem durch Sensor- und Satellitentechnik, und die rasche Verbreitung von Smart Connected Devices (Smartphones, Tablets etc.) mit entsprechenden Apps. Anwendungen des Cloud Computings sind im Zusammenhang mit der Landwirtschaft in aller Munde. Das Stichwort heißt hier „Landwirtschaft 4.0“. Was Landwirte und Lohnunternehmer aber in erster Line benötigen, sind in der Breite verfügbare Mobilfunkverbindungen auf Spitzenniveau. Auch hier gilt: Die sich abzeichnende Entwicklung steht erst am Anfang. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass die Mehrheit der Landwirte momentan insbesondere beim online-basierten Ein- und Verkauf bzw. bei den Nachweis- und Dokumentationspflichten Anwendungsmöglichkeiten auf ihrem Betrieb sieht.

**„Welche der folgenden internetbasierten Online-Anwendungen könnten für Ihren Betrieb in Zukunft eine Rolle spielen?“**

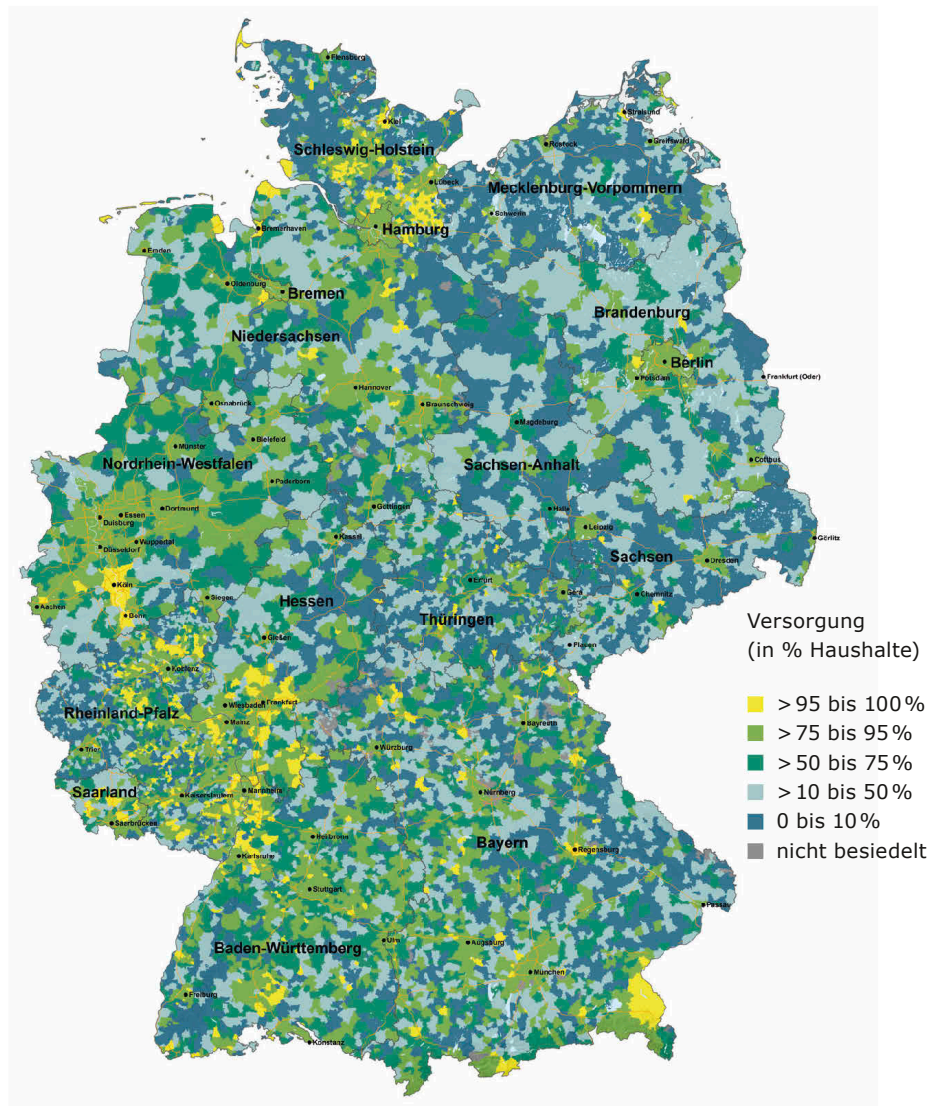


Quelle: Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar, Dezember 2015

Voraussetzung für die meisten neuen Anwendungen sind leistungsfähige Internetverbindungen, um Inhalte schneller transportieren und die Datensicherheit mit leistungsfähigeren Schutzprogrammen steigern zu können. Zahlreiche Angebote der örtlichen Daseinsvorsorge können dadurch schon heute wirtschaftlich effizient auf den nächsten größeren Ort konzentriert werden. Dies spart natürlich Kosten. So verbessert sich die Daseinsvorsorge nicht nur durch „reale“, sondern auch durch „virtuelle“ Mobilität.

Auch das kulturelle Leben auf dem Land und die allgemeine Lebensqualität können durch eine bessere Vernetzung gestärkt werden. Mit einem Vereinsforum, einem Newsletter oder einem Account der sozialen Netzwerke erreicht man mit geringem Aufwand viele Menschen vor Ort. Ein leistungsfähiges Internet gehört heutzutage zur Grundversorgung wie Wasser und Strom. Es ist essenziell, um Abwanderung zu verhindern und die wirtschaftliche Entwicklung zu stärken. So erklärte auch Bundeslandwirtschaftsminister Christian Schmidt anlässlich der Vorstellung der Langzeitstudie „Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel“: „Die digitale Infrastruktur wird immer mehr zum Bestimmungsfaktor für die Zukunftsfähigkeit der ländlichen Regionen.“

## Breitbandverfügbarkeit in Deutschland $\geq 50$ Mbit/s alle Technologien



Quelle: BMVI/TÜV Rheinland, Stand Ende 2015

## Breitbandausbau in Deutschland: Ambitionierte Pläne

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2018 eine flächendeckende Versorgung aller Haushalte mit mindestens 50 Mbit/s zu ermöglichen. Ende 2014 verfügten 66 % aller deutschen Haushalte über einen Internetanschluss dieser Qualität. In ländlichen Gebieten waren es nur 23 %.

Im internationalen Vergleich hinkt Deutschland damit hinterher. Nach Angaben des Statistischen Amtes der EU befindet sich Deutschland im EU-Vergleich der Breitbandverfügbarkeit nur auf Platz 7.

Bei der von der Bundesregierung angestrebten Übertragungsgeschwindigkeit ist der Abruf von Inhalten aus Online-Mediatheken in HD-Qualität problemlos möglich. Diese Übertragungsraten bedeuten aber mehr als nur

„ruckelfreie“ Videos. Die EU-Kommission beruft sich auf Studien, die einen Anstieg des Bruttoinlandprodukts (BIP) durch ein flächendeckendes Breitbandnetz um bis zu 1,5 % prognostizieren. Durch den Ausbau könnten sogenannte Netzeffekte entstehen, bei denen die Einwohner von zusätzlichen Angeboten und die Händler von zusätzlichen Kunden profitieren würden. Allerdings sind die Kosten, abhängig von der Technologie, gerade auf dem Land oft erheblich, so dass der Ausbau für die Betreiber nicht überall rentabel ist.

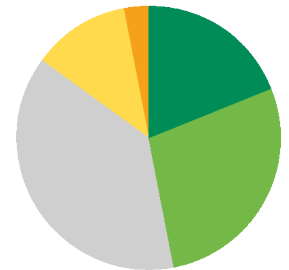
Jede der möglichen Breitbandtechnologien – mobiles Internet, Glasfaser oder Vectoring – bietet Vor- und Nachteile. Langfristig ist das Prinzip „Netzoptimierung vor Ausbau“ nur bedingt auf die Internetinfrastruktur anwendbar. Denn eine Optimierung der vorhandenen Netze wäre kurzfristig zwar möglich, ersetzt aber langfristig wohl nicht die neuen Glasfaserleitungen. Die zukunftssichere Glasfasertechnologie lohnt sich aus Anbietersicht jedoch erst ab einer hohen Nutzerzahl. Die ist auf dem Land oft nicht gegeben. Die Alternative „Vectoring“ ist schneller und günstiger auszubauen als Glasfaser und macht das 50 MBit/s-Ziel bis 2018 erreichbar. Allerdings hat „Vectoring“ zwei Nachteile: Es steht aus technischen Gründen nicht allen Telekommunikationsanbietern offen und es ist langfristig bei den Übertragungsgeschwindigkeiten begrenzt.

### Überblick zu Breitbandtechnologien

Technisch kann die Breitbandversorgung auf drei Übertragungswegen erfolgen: per Satellit, per Funk oder per Kabel. Der Satellit gilt dabei als Nischenlösung, die nur dort zum Einsatz kommt, wo Kabel- und Funkverbindungen technisch oder ökonomisch nicht möglich sind. Die (Richt-) Funkverbindung ist als ein kabelloser Transportstandard von einem spezifischen Punkt zu einem anderen zu verstehen. Die Versorgung ganzer Gemeinden via Richtfunk ist nur über direkte Luftlinie möglich, da Bäume oder Gebäude die Übertragungsraten spürbar senken. Innerhalb der Gemeinden werden die einzelnen Haushalte dann per Kabel an das Internet angeschlossen. Mit dem mobilen Internet, das nicht mit dem Richtfunk zu verwechseln ist, erfolgt eine direkte Einwahl von Mobilgeräten wie Smartphones, Tablets und Laptops in Reichweite der Mobilfunkmasten. Die Übertragungsleistungen sind durch neue Standards wie UMTS, LTE oder 5G mittlerweile auf Breitbandniveau gestiegen. Das übertragbare Datenvolumen ist jedoch noch beschränkt.

Die erste Wahl bleibt in den meisten Fällen die Kabelverbindung. Denn hier kann auf bereits verlegte Telefon- oder TV-Kabel zurückgegriffen werden. Telefonkabel werden mittels DSL-Technologie bereits seit knapp 20 Jahren auch für das Internet genutzt. Limitierender Faktor bei DSL ist die Qualität des Kupfer-Telefonkabels. Das TV-Kabel als Alternative hat erst in den letzten 10 Jahren an Bedeutung gewonnen. Es bietet gegenüber dem DSL-Verfahren Vorteile bei der Widerstandsfähigkeit und der Übertragungskapazität. In den 40,4 Mio. deutschen Haushalten ist nur bei circa 28 Mio. ein TV-Kabelanschluss vorhanden. Beim TV-Kabel wie auch beim Telefonkabel sind keine weiteren großflächigen Investitionen notwendig. Hierfür müssen lediglich ein Router und die gewünschten Endgeräte angeschafft werden.

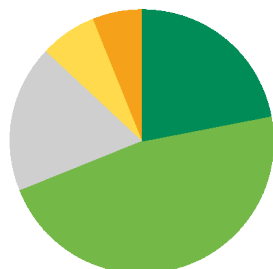
### „Welchen Stellenwert hat ein leistungsfähiger Internetanschluss für Sie betrieblich?“



- Sehr großer Stellenwert 19%
- Großer Stellenwert 28%
- Mittlerer Stellenwert 38%
- Niedriger Stellenwert 12%
- Kein Stellenwert 3%

Quelle: Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar, Dezember 2015

**„Wie beurteilen Sie den auf Ihrem Betrieb verfügbaren Internetanschluss?“**



- Keine Nutzungseinschränkungen 22%
- Vieles funktioniert ohne Probleme, aber ich wünsche mir höhere Geschwindigkeit 47%
- Viele Inhalte können nicht zufriedenstellend genutzt werden 18%
- Viele Inhalte können gar nicht genutzt werden 7%
- Mir steht kein Internet zur Verfügung 6%

Quelle: Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar, Dezember 2015

Wenn jedoch von Breitbandausbau gesprochen wird, ist in den meisten Fällen das Glasfaserkabel (VDSL) gemeint. Es ermöglicht sehr hohe Übertragungsraten, auch über längere Distanzen hinweg. In dieser Hinsicht ist es dem Kupferkabel deutlich überlegen. Daher ist Glasfaser gerade bei längeren Entfernungen vorteilhaft. Und dieser Vorteil ist umso größer, je näher die Glasfaserkabel an den jeweiligen Endnutzer heranreichen. Wenn bestimmte Gemeinden oder Ortsteile mit Glasfaserkabeln versorgt werden, kann die Verteilung auf die einzelnen Haushalte mit vorhandenen Kupferkabeln erfolgen. Die Übertragung, insbesondere auf der „letzten Meile“ bzw. dem kupferbasierten Teil der Leitung, lässt sich im Vectoring-Verfahren mittels einer Software weiter optimieren.

Alternativ wird das Glasfaserkabel bis zum Kunden verlegt. Die Kupferkabellänge ist dann sehr gering. Noch effizienter im Hinblick auf Verluste wäre zwar das Verlegen der Kabel bis zum Endgerät, aber aufgrund des hohen Aufwands bei vielen Privathaushalten spielt diese Variante nur eine untergeordnete Rolle.

### Schrumpfende Regionen intelligent fördern

Der Rückgang der Bevölkerung im ländlichen Raum ist in den betroffenen Regionen zugleich Auslöser und Folge eines mehrdimensionalen Schrumpfungsprozesses. Denn viele Einrichtungen der Daseinsvorsorge und viele Infrastrukturen zeichnen sich durch hohe Fixkostenanteile und bestimmte technisch notwendige Mindestgrößen aus. Sinkt dann die Anzahl der Nutzer, steigen die Kosten pro Kopf. Diese Kostensteigerung betrifft beispielsweise die Verkehrsinfrastruktur, die Abfallwirtschaft, die Wasser-, Energie-, Verkehrs- und Breitbandversorgung, aber auch das Kulturangebot. In der Folge muss das Angebot dauerhaft angepasst werden. Steigende Kosten pro Einwohner, sinkende kommunale Einnahmen und geringere Investitionen können jedoch zu einem Attraktivitätsverlust und einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale führen.

Eine Grundsatzfrage lautet in diesem Zusammenhang, ob der Staat es sich leisten kann und will, ein gleich hohes Niveau an Infrastruktur und öffentlicher Daseinsvorsorge flächendeckend auch dort aufrecht zu erhalten, wo die Kosten pro Einwohner deutlich höher ausfallen als in dichter besiedelten Regionen. Die Mittel, die zur Aufrechterhaltung einer nicht ausgelasteten Infrastruktur in dünn besiedelten Regionen fließen, könnten andernorts effizienter genutzt werden. Naheliegender ist es dann, eine flächendeckende Förderung „mit der Gießkanne“ einzustellen und stattdessen die begrenzten finanziellen Ressourcen auf die Mittelzentren zu konzentrieren, die dadurch an Attraktivität gewinnen und als „Leuchttürme“ alle wichtigen Funktionen der Daseinsvorsorge – auch für das Umland – besser erfüllen könnten. Die Anreize für die Wahl des Wohnorts sollten sich diesem Ansatz zufolge also stärker an den Kosten orientieren. In den Dörfern könnte als Gegengewicht die Eigenverantwortung gestärkt werden. Die Kernforderung des Ansatzes lautet daher auch: „Stärken stärken!“



## **Erfolg durch Flexibilisierung, Kooperation und bürgerschaftliches Engagement**

Es ist eindeutig, dass es neuer Lösungen bedarf, um wirtschaftlich schwache, von Abwanderung betroffene Regionen als lebenswert zu erhalten. Drei Schlagwörter beschreiben die Handlungsoptionen in schrumpfenden Regionen: Flexibilisierung, Kooperation und bürgerschaftliches Engagement.

Flexibilisierung betrifft sowohl die Daseinsvorsorge als auch die Infrastruktur. Denn beides kann individueller gestaltet werden. Strom kann zum Beispiel privat in einem kleinen Blockheizkraftwerk erzeugt werden, wenn ein Anschluss an das Stromnetz zu aufwendig wäre. Wo keine öffentlichen Busse verkehren, können Taxigutscheine die Mobilität erhöhen. Ein Anschluss an das öffentliche Abwassernetz kann mancherorts vermieden werden und durch Klein- oder Pflanzenkläranlagen ersetzt werden. Dies kann erhebliche Kostenersparnisse erbringen, denn lange Abwasserleitungen müssen nicht nur gebaut, sondern auch gespült und unterhalten werden. Im Gegenzug müsste der Staat Vorschriften und Regulierungen flexibilisieren, um sie den veränderten Gegebenheiten anzupassen. So könnten beispielsweise Normen und Grenzwerte in dünnbesiedelten Regionen anders gesetzt werden als in dicht bevölkerten Metropolen. Voraussetzung für diesen Ansatz ist eine entsprechend flexible Förderung, bei der das eingesparte Geld für andere Verwendungen zur Verfügung steht.

Kooperationen zwischen Gemeinden sind ein weiterer bewährter Ansatz, wenn Gemeindefusionen aus unterschiedlichen Gründen nicht in Betracht kommen. Das dadurch erzielbare Einsparungspotenzial im Bereich Personal, Immobilien und Sachkosten wird langfristig auf bis zu 20 % geschätzt. Ein Beispiel für derartige Kooperationen ist die kommunale IT-Infrastruktur. Hier lassen sich oft erhebliche Kosteneinsparungen erzielen, wenn mehrere Kommunen auf eine gemeinsame IT-Lösung durch ein gemeinsames Kompetenzteam oder durch einen externen Anbieter setzen. Auch gemeinsame Verkehrs- und Tourismuskonzepte sind ein vielfach bewährter Ansatz, den auszuweiten sich lohnen könnte. Die durch kommunenübergreifende Kooperation eingesparten Mittel können die Kommunen dann anderen, zusätzlichen Verwendungen zuführen und so den Standard öffentlicher Daseinsvorsorge erhöhen.

Drittens wird bürgerschaftliches Engagement häufig als wichtiger, wenn nicht entscheidender Faktor gesehen. Die tragfähigsten Ideen, um die Grundversorgung für eine kleiner werdende Bevölkerung neu zu organisieren, kommen oft aus der Bevölkerung selbst. Beispiele hierfür sind Dorfläden oder multifunktionale Dorfzentren, die genau auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zugeschnitten sind und die helfen, die Nahversorgung nachhaltig zu sichern. Es gilt daher, das Engagement der Bürger zu fördern. Hier kann das Modell der freiwilligen Feuerwehr als Vorbild dienen: Die Gemeinde stellt Ausrüstung und Räume zur Verfügung, das Angebot selbst wird aber von Freiwilligen erbracht. Dieses Prinzip kann auf viele Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge übertragen werden. So betreiben schon heute Vereine mit Erfolg Bürgerbuslinien und Kleinkläranlagen.

## **Identitätsstiftende Wirkung des ländlichen Raums**

Damit wird klar, welchem Ziel eine Förderung der ländlichen Regionen dienen sollte: der Unterstützung und Stärkung der Menschen vor Ort. Denn wenn in einer arbeitsteiligen Wirtschaft und Gesellschaft ländliche Regionen für die Städte ganz bestimmte Funktionen erfüllen und auch weiterhin erfüllen sollen, dann ist es eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, dafür zu sorgen, dass man auch in Zukunft auf dem Land gut leben kann. Die Ausgangslage ist durchaus nicht schlecht: Nach einer Umfrage des BMEL aus dem Jahr 2014 sehen 69 % der Befragten die ländlichen Räume als attraktiven oder sogar sehr attraktiven Ort zum Leben an. Dabei entscheiden neben den harten Standortfaktoren weiche Faktoren wie das Image mit über den Erfolg der ländlichen Entwicklung. Denn es gibt als starken Gegentrend zur Globalisierung auch eine Rückbesinnung auf die regionale Identität. Jede Region bringt ihre kulturellen Eigenheiten mit, die in ländlichen Gegenden deutlicher zutage treten als in urbanen Räumen. Prominente regionale Besonderheiten hierbei sind beispielsweise Dialekte oder eigene Sprachen wie Plattdeutsch oder Sorbisch. In ähnlicher Weise repräsentieren auch kulinarische Spezialitäten wie der hessische Apfelwein, die schwäbischen Spätzle oder auch die Gurken aus dem Spreewald bestimmte Regionen.

Für die Agrar- und Ernährungswirtschaft ist der Trend zur Regionalität und zu regionalen Spezialitäten eine Marktchance. Laut einer Studie der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft (DLG) nimmt die Regionalität bei Verbrauchern sogar einen höheren Stellenwert ein als themenverwandte Schlagworte wie Nachhaltigkeit, Bio oder Fair-Trade. Doch der Trend zur Regionalität ist nicht nur auf den Lebensmittelbereich beschränkt. Mehrere Bundesländer nutzen für ihren Internetauftritt – zusätzlich zur Kennung „.de“ – auch Kennungen fremder Staaten, die aber in diesem Kontext als regionale Kennungen wahrgenommen werden. So sind etwa bestimmte Seiten des Freistaats Bayern auch unter der Kennung „.by“ (eigentlich Weißrussland) und Seiten Schleswig-Holsteins unter der Kennung „.sh“ (eigentlich St. Helena) abrufbar. Auch der Begriff „Heimat“ erlebt eine gewisse Renaissance – in Bayern wurde 2014 sogar ein „Heimatministerium“ eingerichtet.

Das Image einer Region entscheidet mitunter auch darüber, wie sich der Tourismus entwickelt, ob Menschen fortziehen oder darüber, ob sich Unternehmen ansiedeln. Zugleich beeinflusst das Image die Selbstwahrnehmung und Identität der Einwohner. Die Förderung ländlicher Räume ist also mehr als Wirtschaftsförderung im engeren Sinne. Sie ist zugleich auch Identitäts- und Traditionsförderung und hat somit auch eine wichtige emotionale und politische Dimension.

## **Wie werden ländliche Räume gefördert?**

Die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ ist im Grundgesetz (Art. 72 Absatz 2) als Ziel staatlichen Handelns verankert. Diese Formel ist allerdings – gerade vor dem Hintergrund des föderalen Staatsaufbaus der Bundesrepublik – durchaus auslegungsfähig und auslegungsbedürftig: Was macht „gleichwertige“ Lebensverhältnisse aus? Wie kann man sie definieren und messen? Da es auf diese Fragen keine allgemeinverbindlichen und allgemein akzeptierten Antworten gibt, stellt die Formel aus dem Grundgesetz eher einen allgemeinen Wegweiser für wirtschafts- und strukturpolitisch relevante Entscheidungen dar, als dass sich

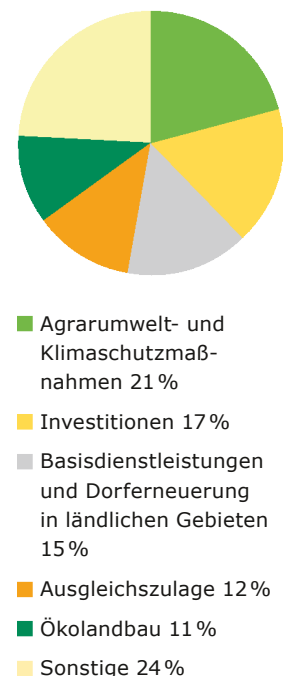
daraus direkt konkrete Maßnahmen ableiten ließen. Relativ unumstritten ist, dass das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse vor allem Chancengleichheit für alle Bürger – unabhängig von ihrem Wohnort in Deutschland – impliziert. Daraus ergibt sich auch ein Auftrag zur Förderung des ländlichen Raums.

Die Schwierigkeit liegt in der Umsetzung dieses Ziels. Wenn man z. B. von der Schrumpfung eines ländlichen Raums spricht, dann sind in der Regel mehrere Dimensionen – z. B. die Bevölkerungszahl, die Wirtschaftskraft, die Situation der öffentlichen Haushalte und der Infrastruktur – betroffen. Zudem können verschiedene Wechselwirkungen zwischen diesen Dimensionen auftreten. Es stellt sich die Frage, wo in diesem komplexen Prozess der richtige Ansatzpunkt liegt.

Bei der Förderung der ländlichen Entwicklung müssen Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen auf effiziente und effektive Weise kombiniert werden, beispielsweise aus der Agrarstrukturpolitik, der Umweltpolitik und der Regionalpolitik. Vor allem die sogenannte zweite Säule der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) ist dabei von zentraler Bedeutung. Sie ist gekennzeichnet durch ein Mehrebenensystem von der EU über den Bund und die Länder bis hin zu den Kommunen. Dem Subsidiaritätsprinzip gemäß sollte dabei die Umsetzung möglichst durch die Ordnungsebene vor Ort erfolgen und die jeweils nächsthöhere Ebene nur dann tätig werden, wenn die Ziele auf der darunterliegenden Ebene nicht zufriedenstellend verwirklicht werden können. Um Fehlanreize zu vermeiden, ist es in einem solchen System wichtig, dass Nutznießer und Kostenträger auf der gleichen Ebene stehen (fiskalische Äquivalenz). So kann verhindert werden, dass an sich nicht sinnvolle Maßnahmen nur deshalb durchgeführt werden, weil ein geringer Nutzen vor Ort anfällt, während die unverhältnismäßig hohen Kosten auf andere Ebenen abgewälzt werden können. Diesen Prinzipien folgend, werden in der zweiten Säule der GAP auf EU-Ebene Maßnahmenbereiche definiert. In Deutschland wird durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) ein Rahmen vorgegeben. In diesem Rahmen können die Länder als untere Ebene entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip über ihre Maßnahmen entscheiden. Die finanzielle Beteiligung der oberen Ebenen soll hier sicherstellen, dass auch wirtschaftlich schwächere Staaten und Regionen über die notwendigen Mittel verfügen. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird insofern berücksichtigt, als jede Entscheidungsebene auch einen Teil der anfallenden Kosten trägt. Bei der Agrarinvestitionsförderung stammen zum Beispiel 50 % der Finanzmittel aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), 30 % aus dem Bundeshaushalt (GAK) und 20 % aus den Landeshaushalten. Die Abbildung gibt einen Überblick darüber, für welche ausgewählten Maßnahmen die ELER-Mittel von den Bundesländern eingesetzt werden.

Außerdem werden die ländlichen Räume durch EU-Strukturfonds unterstützt. Hierzu zählen der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF). Daneben werden die ländlichen Räume aber auch über zahlreiche weitere Programme des Bundes und der Länder gefördert, auch durch Programme der Landwirtschaftlichen Rentenbank.

**ELER-Förderung  
2014 bis 2020**



Quelle: DBV-Situationsbericht 2015

## **Förderung des ländlichen Raums durch die Landwirtschaftliche Rentenbank**

In ihrer Fördersparte „Ländliche Entwicklung“ unterstützt die Rentenbank den ländlichen Raum mit zwei Programmen:

Mit dem Programm „Leben auf dem Land“ fördert sie vor allem private Initiativen, z. B. beim Erhalt von agrarwirtschaftlichen oder ehemals agrarwirtschaftlichen Gebäuden. Finanziert werden aber auch wirtschaftliche Tätigkeiten, die das „Leben auf dem Land“ attraktiver machen. Dazu zählen Investitionen in die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur sowie in den Tourismus. Ein weiterer Schwerpunkt in diesem Bereich sind Projekte, mit denen sich landwirtschaftliche Unternehmer ein zweites oder drittes wirtschaftliches Standbein schaffen.

Das Programm „Räumliche Strukturmaßnahmen“ richtet sich vorwiegend an Kommunen. Gefördert werden Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge wie z. B. Investitionen in die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, in den Straßenbau oder in kommunale Verwaltungsgebäude und Bildungseinrichtungen. Diese kommunalen Maßnahmen werden auch im Rahmen von globalen Refinanzierungsvereinbarungen mit den Landesförderinstituten finanziert.

### **Langzeitstudie belegt: Befürchtete „Entleerung der Dörfer“ bleibt aus**

Bereits 1952 entstand aus Sorge vor einer „Landflucht“ im Nachkriegsdeutschland eine Studie, für die konkret betroffene Gemeinden ausgewählt und untersucht wurden. Daraus entstand die Langzeitstudie des Thünen-Instituts „Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972, 1993 und 2012“. Darin werden die Veränderungen der ländlichen Lebensverhältnisse seit Gründung der Bundesrepublik dargestellt. Nach der Wiedervereinigung wurden auch vier ostdeutsche Dörfer in die Untersuchungsfolge aufgenommen.

Die gute Nachricht: Die vielfach befürchtete vollständige Entleerung der Dörfer, wie sie in der Bundesrepublik der 1950er Jahre und auch in den ostdeutschen Bundesländern der 1990er Jahre prognostiziert wurde, ist ausgeblieben. In einigen Gemeinden gab es Stagnation oder Rückgänge, in anderen aber Wachstum. Die Wirtschaftskraft der städtischen Gebiete und die zunehmende Rationalisierung der Landwirtschaft beeinflussten die Dörfer nicht so drastisch wie befürchtet. Allerdings sind die Entwicklungen in den ländlichen Räumen zu verschieden, als dass man sie zu einem einheitlichen Trend zusammenfassen könnte.

Daher sollen zum Schluss drei Positivbeispiele ländlicher Entwicklung aus der genannten Studie des Thünen-Instituts vorgestellt werden:

Bischoffingen ist ein Weinbaudorf mit 600 Einwohnern im Kaiserstuhl, 3 km von der französischen Grenze entfernt. In den letzten 60 Jahren hat es sich zu einem reinen Weindorf entwickelt. Aus ehemals 103 landwirtschaftlichen Betrieben (1952) wurden acht Weingüter (2012). Vor Ort haben sich ein großer Autohändler und eine Klinik mit 120 Angestellten angesiedelt. Dies ist für einen solch kleinen Ort recht ungewöhnlich. Bischoffingen liegt im wirtschaftlich sehr vitalen Dreiländereck: Freiburg (30 Min., Deutschland), Colmar

(40 Min., Frankreich) und Basel (50 Min., Schweiz) sind in kurzer Zeit erreichbar. Der Ort ist heute auch ohne landwirtschaftliches Einkommen stabil und zeigt leichte Wachstumstendenzen. Die Region ist eines von vielen Positivbeispielen für die Entwicklung wirtschaftlich starker ländlicher Räume in Deutschland.

Im Gegensatz dazu wurde zu Studienbeginn (1952) die Ausgangssituation für Bockholte (623 Einwohner) im Landkreis Emsland wesentlich ungünstiger eingeschätzt. Bockholte wurde als „Rückstandsdorf in einer Rückstandsregion“ bezeichnet. Der Großteil der damals 472 Einwohner (85 %) war in der Landwirtschaft tätig. Aus kleinen Anfängen hat sich seitdem vor Ort ein international tätiger Fahrwerkhersteller mit 1 000 Beschäftigten entwickelt. Ausgangspunkt war ein Landtechnikunternehmen mit Transport- und Grünlandertechnik. In der gesamten Weser-Ems-Region hat sich ein einzigartiges Agrarcluster mit hoher Spezialisierung und wettbewerbsfähiger Landwirtschaft gebildet. Insbesondere den vor- und nachgelagerten Bereichen, zu denen auch die Landmaschinentechnik zählt, kommt eine hohe wirtschaftliche Bedeutung zu. Diese Region zeigt einen gelungenen Strukturwandel, bei dem die Landwirtschaft und das Agribusiness bis heute eine tragende Rolle spielen.

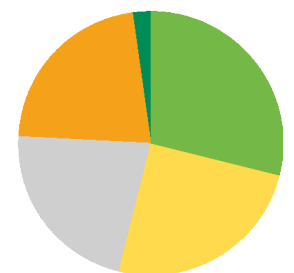
Nach der Wiedervereinigung wurde auch Ralbitz in die Studie aufgenommen. Es liegt in der sorbischen Oberlausitz. Die Landwirtschaft spielte bis Anfang der 1990er Jahre eine sehr zentrale Rolle, ebenso die nahegelegene (Bergbau-) Industrie. Obwohl diese beiden Wirtschaftszweige einen Stellenabbau erfuhren, sind sie bis heute wirtschaftlich strukturbestimmend. Hinzu kommen kleinere Gewerbebetriebe. Die Gemeinde galt als „jüngste Gemeinde“ Sachsens. Dennoch ist ihre zentrale Herausforderung heute die sinkende Einwohnerzahl. Trotz der insgesamt nicht einfachen wirtschaftlichen Ausgangssituation fällt die Bilanz der Dorfentwicklung der vergangenen 20 Jahre positiv aus: Die steigende Mobilität und die Förderung junger Familien beim Hausbau konnten den demografischen Wandel abfedern. Viele Berufspendler fahren in den 50 Autominuten entfernten Großraum Dresden. Ralbitz hat einen zweisprachigen sorbischen Kindergarten sowie Grund- und Oberschule. Die Pflege der sorbischen Sprache und Identität fördert die Verwurzelung der Bevölkerung in der Region.

Diese drei Beispiele illustrieren die Kernaussage der genannten Studie, nämlich dass sich ländliche Räume mit unterschiedlichsten Voraussetzungen positiv entwickeln konnten und können. Entscheidend ist: Viele der aus dem damaligen Status quo abgeleiteten – hauptsächlich pessimistischen – Prognosen der Vergangenheit sind keineswegs eingetreten. Die Dörfer zeigten sich anpassungsfähiger als erwartet. Diese Beobachtung stimmt auch für die Zukunft optimistisch.

### **Anpassungsfähigkeit und Engagement als Schlüssel zum Erfolg**

Nach wie vor gibt es den verbreiteten Wunsch nach einem Leben im Einklang mit der Natur oder einer gewachsenen Kulturlandschaft, mit mehr Wohnraum und tieferem sozialen Zusammenhalt. Mehr als jeder zweite Stadtbewohner (58 %) kann sich einen Umzug aufs Land vorstellen. Das ergab eine repräsentative Forsa-Umfrage. Bei jüngeren Städtern ist dieser Wunsch besonders stark ausgeprägt: Für 77 % der unter 30-jährigen Städter ist ein Leben jenseits von Hektik und Großstadtlärm durchaus vorstellbar.

**„Wo sehen Sie die Vorteile des Lebens auf dem Land?“ (Landwirtebefragung)**



- Lebensqualität 29 %
- Sozialer Zusammenhalt 25 %
- Wohnqualität 22 %
- Natur und Landschaft 22 %
- Lebenshaltungskosten 2 %

Quelle: Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar, Dezember 2015



Die ländlichen Räume können bei guten Rahmenbedingungen also auch Gewinner einer zunehmenden Digitalisierung und räumlichen Flexibilisierung der Arbeitswelt sein.

Zudem haben sich viele Dörfer zurückblickend wesentlich besser entwickelt als prognostiziert. Die befürchtete Entvölkerung und der wirtschaftliche Niedergang sind nicht eingetreten. Bei der Auseinandersetzung mit Prognosen über die Zukunft des ländlichen Raums ist daher stets zu berücksichtigen, dass beobachtbare Entwicklungen sich nicht kurzerhand linear fortzuschreiben lassen, weil die Menschen vor Ort auf sie reagieren: Sie ergreifen die Initiative und suchen eigenverantwortlich nach neuen Wegen. Gerade der Zusammenhalt und die Identifikation mit der Heimat sind Stärken des ländlichen Raums. Ländliche Regionen sind also nicht hilflos oder tatenlos vermeintlich übergeordneten Trends ausgesetzt: Viele Orte zeigen sich auch durch bürgerliches Engagement und neue Ideen anpassungsfähig und können so die Lebensqualität entscheidend beeinflussen und verbessern.

Dieser Aspekt ist umso wichtiger, als es in der Sozialen Marktwirtschaft grundsätzlich nicht Aufgabe des Staates sein kann, die regionale Entwicklung und die räumliche Verteilung in zentralverwaltungswirtschaftlicher Manier festzulegen. Die Förderung ländlicher Räume steht stattdessen vor der Aufgabe, einen geeigneten Ordnungsrahmen und die richtigen Anreize für eine nachhaltige Entwicklung der Regionen zu setzen. Es gibt hierfür allerdings genauso wenig Patentrezepte, wie es „die“ ländlichen Regionen gibt. Während es in einem Fall sinnvoll sein kann, die Schrumpfung einer Region gezielt zu begleiten, kann es in einem anderen Fall gelingen, neue Einwohner und Unternehmen anzuziehen. Ziel ist es dabei stets, die Lebensqualität der Menschen vor Ort zu verbessern.

Entscheidend für eine gelingende ländliche Entwicklung ist eine flexible Förderung. Die Impulse sollten, um eine tragfähige Entwicklung in Gang zu setzen, aus den Regionen selbst kommen. Es gilt, vorhandene Stärken zu stärken und so die Chancen zur Entwicklung zu nutzen. Durch entsprechende Investitionen lassen sich wirtschaftliche Abwärtsspiralen durchbrechen und positive Entwicklungen anstoßen. Voraussetzung für solche Investitionen ist der Zugang zu Finanzmitteln, wie ihn auch die Rentenbank als Förderbank für den ländlichen Raum eröffnet.

Landwirtschaftliche Rentenbank  
Hochstraße 2 / 60313 Frankfurt am Main  
Postfach 101445 / 60014 Frankfurt am Main

Telefon 069 21070  
Telefax 069 21076444  
[office@rentenbank.de](mailto:office@rentenbank.de)  
[www.rentenbank.de](http://www.rentenbank.de)

