

Left Behind Places in Deutschland?

Übergeordnete Raummuster und lokale Besonderheiten am Beispiel des Landkreises Kusel

Tim Leibert, Serhii Svyharets & Jeroen Royer

Zusammenfassung: Angesichts der Wahlerfolge populistischer Parteien sind ländliche Räume in den letzten Jahren verstärkt ins mediale, politische und wissenschaftliche Interesse gerückt. Eine viel zitierte und beforschte These besagt, dass die Bewohner:innen »abgehängter Regionen« an der Wahlurne ihre Unzufriedenheit mit der wahrgenommenen Vernachlässigung ihrer Heimatregion durch Bundes- und Landespolitik, ungünstigen wirtschaftlichen Perspektiven, Abwanderung junger Menschen und Defiziten in der Infrastruktur vor Ort äußern. Die Einschätzung, dass es einen Zusammenhang zwischen der sozialen, wirtschaftlichen und demographischen Lage bzw. Entwicklung einer (ländlichen) Region, der Stimmung vor Ort und dem Wahlverhalten gibt, wird unter dem Schlagwort left behind places in sehr ähnlicher Form im gesamten globalen Norden diskutiert. Das Konzept der Peripherisierung ermöglicht ein besseres Verständnis der Gründe, warum Regionen zu left behind places werden, oder »abgehängt« bleiben. Hier sind insbesondere die Prozesse Abwanderung, Abkopplung von Infrastrukturen und Innovationsdynamiken, Abhängigkeit von Transferleistungen, Fördermitteln und externen Entscheidungen sowie Stigmatisierung relevant. Mit einer Analyse statistischer Daten zeigen wir, dass es derzeit in Deutschland zwei Raumtypen gibt, die in besonderem Maße von Abwanderung, Abhängigkeit und Abkopplung betroffen sind: altindustrialisierte Großstädte mit ausgeprägten sozialen Problemlagen und geringer wirtschaftlicher Dynamik sowie ländliche Räume mit ungünstiger sozio-ökonomischer Lage und starker Betroffenheit vom demographischen Wandel. Auf der lokalen und regionalen Ebene gehören Austeritätspolitik, Haushaltskonsolidierungsprogramme und die Abhängigkeit von Förderprogrammen sowie wirtschaftliche Strukturschwäche zu den ungünstigen Rahmenbedingungen, welche die Peripherisierung einer Region zementieren können.

Im Rahmen einer qualitativen Fallstudie untersuchen wir, wie die Entscheidungsträger:innen vor Ort die gegebenen Rahmenbedingungen wahrnehmen und wie sie mit Wirtschaftsschwäche und klammen Kassen umgehen. Dabei wird der geringe (wahrgenommene) Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Kommunen deutlich, namentlich bei der Erfüllung ihrer freiwilligen Aufgaben. Zusammenfassend zeigen die theoretischen Erwägungen und die Ergebnisse der Fallstudienanalyse, dass »De-Peripherisierung« nicht an fehlenden Ideen und man-

gelindem Engagement vor Ort scheitert, sondern an fehlenden Entscheidungsspielräumen und einer auskömmlichen Finanzausstattung der Kommunen.

1. Einführung

Ländliche Räume sind in Deutschland in den letzten Jahren verstärkt in den Fokus der medialen und politischen Aufmerksamkeit gerückt, insbesondere durch Wahlerfolge populistischer Parteien (Weingarten/Steinführer 2020: 653f.). Dabei wird die These diskutiert, dass die Bewohner:innen strukturschwacher und infrastrukturell zunehmend abgekoppelter Regionen so ihrer Unzufriedenheit mit den Lebensbedingungen Ausdruck verleihen wollen (Larissa Deppisch & Andreas Klärner ↗). Eine sehr ähnliche Debatte zu Geographien der Unzufriedenheit wird seit einigen Jahren auch in anderen Staaten des globalen Nordens geführt (Pike et al. 2024: 1167f.) – das damit verbundene Schlagwort der *left behind places* (nachfolgend LBP) bezieht sich jedoch nicht nur auf ländliche Räume, sondern auch auf deindustrialisierte Städte (Royer/Leibert 2024: 222).

In Deutschland ist statistisch kein massives Auseinanderdriften von Stadt und Land festzustellen. Ländliche Räume sind »keineswegs per se »abgehängt«, peripher und strukturschwach (Weingarten/Steinführer 2020: 656ff.). Dies bedeutet nicht, dass keine ungleichheitsrelevanten strukturellen Differenzen zwischen Metropolen und ländlichen Räumen (fort-)bestehen, allerdings haben sich diese regionalen Disparitäten in den letzten 20 Jahren nicht wesentlich verändert (Kornietzka/Martynovych 2022: 200). Eine gewisse Vorsicht ist dennoch angebracht, denn Statistiken und Gefühle gehen nicht zwangsläufig in die gleiche Richtung. Dies ist z. B. in Ostthüringen der Fall, wo positive Entwicklungen wie sinkende Arbeitslosenquoten und steigende Einkommen kaum Einfluss auf die Stimmung in der Bevölkerung haben (Hannemann/Henn/Schäfer 2024: 1211f.). Zudem sind nicht alle Bevölkerungsteile in gleichem Maße von Infrastrukturabbau und Strukturschwäche betroffen – an einem Ort können sich folglich unterschiedliche Lebenswelten überlagern (vgl. Deppisch/Klärner in diesem Band).

In diesem Beitrag¹ gehen wir der Frage nach, ob man in Deutschland von *left behind places* sprechen kann. Im folgenden Abschnitt stellen wir das Konzept vor. In Kapitel 3 wird anhand einer quantitativen Analyse gezeigt, dass es in Deutschland derzeit zwei Raumtypen gibt, die im Wesentlichen den theoretischen Erwartungen von LBP entsprechen – städtische Kreise mit sozialen Problemlagen sowie schrumpfende, wirtschaftsschwache und infrastrukturell abgekoppelte ländliche

1 Der Beitrag basiert auf den Ergebnissen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im ORA-Programm geförderten Projekts »Beyond »Left Behind: Places« (Projektnummer 440773899).

Räume. Wir untersuchen schließlich anhand des westpfälzischen Landkreises Kusel – einer traditionell strukturschwachen und hoch verschuldeten Region – wie die Entscheidungsträger:innen vor Ort die gegebenen Rahmenbedingungen wahrnehmen und wie sie mit Wirtschaftsschwäche und klammen Kassen umgehen.

2. *Left behind places*

Der Begriff *left behind places* (LBP) hat sich seit der globalen Finanzkrise als »Leitmotiv« für die Beschreibung von Räumen etabliert, die von Sparmaßnahmen, Globalisierung und technologischem Wandel negativ betroffen sind (Pike et al. 2024: 1167), und ist so zu einem zentralen Konzept der Forschung zu räumlichen Ungleichheiten geworden (Bernard et al. 2025: 2).

Nach dem Modell von Velthuis et al. (2025: 4), das über eine rein ökonomische Betrachtung hinausgeht, kann man die Herausbildung von LBP als eine räumlich differenzierte Reaktion auf Makrotrends und übergeordnete Triebkräfte verstehen. Dazu gehören z. B. Globalisierung, technologischer und demographischer Wandel oder der Klimawandel. Durch die unterschiedliche Betroffenheit verschiedener Räume von diesen Prozessen und Trends bilden sich regionale Varietäten heraus, die sich z. B. in Deindustrialisierung, demographischer und/oder ökonomischer Schrumpfung, selektiven Wanderungsprozessen, Verarmung oder einer Verschlechterung der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge äußern. Diese strukturellen Rahmenbedingungen stehen in Wechselwirkung mit Governancestrukturen, also z. B. Politiken und Entscheidungsfindungen zu verschiedenen Themen und auf unterschiedlichen Raumebenen – vom Lokalen bis auf die (inter-)nationale Ebene – sowie der Agency von Akteur:innen und Institutionen.

Der Begriff und seine räumlichen Konnotationen werden vielfältig verwendet: Um auf bisher vernachlässigte Themen und Orte aufmerksam zu machen, aber auch, um zu vereinfachen, zu reifizieren, Spaltungen zu schüren und zu stigmatisieren (Pike et al. 2024: 1167). Der stigmatisierende Unterton tritt auch im deutschsprachigen Äquivalent zu LBP, dem Begriff der »abgehängten Regionen« zu Tage, ähnlich wie im Narrativ vom »leeren Spanien« (*la España vacía*) oder dem Bild des *Rust Belt* in den USA (MacKinnon/Béal/Leibert 2024: 1161).

Das Alleinstellungsmerkmal des Konzepts ist die konzeptionelle Verknüpfung von materiellen Elementen (sozio-ökonomischer und demographischer Niedergang) mit (negativen) Wahrnehmungen und Emotionen, die sich in überdurchschnittlichen Wahlergebnissen rechtspopulistischer Parteien äußern (Hannemann/Henn/Schäfer 2024: 1207ff.). Man kann auch von einer Rache der *Places that don't matter* in der Wahlkabine sprechen – frei nach dem Motto »Wenn wir untergehen, ziehen wir das ganze System mit uns in den Abgrund« (Rodríguez-Pose 2022: 92).

Pugh/Dubois (2021: 270) weisen darauf hin, dass diese »Rache« auch eine Folge des »Schlechtredens« von strukturschwachen Räumen sein kann, quasi ein Versuch, die Kontrolle über die Entwicklung der eigenen Region zurückzugewinnen.

Peripherisierung als Horzonterweiterung

Das Konzept der Peripherisierung (vgl. Beißwenger/Weck 2020) ermöglicht ein tieferes Verständnis der Gründe, warum Regionen zu LBP werden, sowie der Rahmenbedingungen, Entwicklungspfade und Prozesse, die diesen Zustand zementieren, insbesondere mit Blick auf die beteiligten Akteure und deren Interessen (Pike et al. 2024: 1174). Der theoretische Mehrwert dieses Konzepts ist also, dass es die Frage in den Mittelpunkt rückt, wie und durch wen bestimmte Regionen »zurückgelassen« wurden (ebd.: 1175). Als Ausgangspunkt für die Beforschung und Konzeptionalisierung von Peripherisierung können die »Prozesskategorien« Abwanderung, Abkopplung, Abhängigkeit und Stigmatisierung dienen (Beißwenger/Weck 2020: 170). Die Abwanderung junger Erwachsener gilt als eine Abstimmung mit den Füßen über die Attraktivität und Zukunftsperspektiven eines Raumes und stellt einen zentralen Indikator der Peripherisierung dar. Abkopplung hat zwei Facetten: infrastrukturell im Sinne von fehlenden Anschlüssen an Verkehrs- und Kommunikationswege sowie ökonomisch in Form von mangelnden Innovationsdynamiken und unzureichendem Zugang zu Netzwerken. Die Prozesskategorie Abhängigkeit bezieht sich auf vor Ort nicht beeinflussbare Entscheidungen von Regierungen und Wirtschaftsunternehmen sowie die Abhängigkeit von Transferleistungen und Fördermitteln. Stigmatisierung ist zu verstehen als »kommunikative Konstruktion von negativen Bildern und Kennzeichnungen« (ebd.: 173ff.). Insbesondere die Prozesskategorien der Abhängigkeit und Abkopplung bieten sich als konzeptionelle Brücken zwischen beiden Konzepten an (Royer/Leibert 2024: 224).

Keim (2007: 35ff.) interpretiert die Entwicklung ländlicher Räume seit Mitte des 19. Jahrhunderts als ein in mehreren Wellen verlaufender Prozess der Abseitsstellung, des Funktionsverlusts und der weitreichenden Abhängigkeit von städtischen Zentren. Peripherisierung kann aus dieser Perspektive als »Funktion von Zentralisierungen« (ebd.: 36) verstanden werden. Mit dieser Bündelung in den Zentren werden den peripherisierten Räumen Ressourcen (z. B. Bevölkerung) entzogen und diese dadurch in ihrer Entwicklung geschwächt (ebd.). Bei peripherisierten Räumen handelt es sich nicht um einen einheitlichen Raumtyp und die Peripherisierung ist demnach nicht als einheitlicher Entwicklungspfad zu verstehen, sondern als Folge einer mehrdimensionalen Gemengelage (teilweise) reversibler Prozesse der genannten Prozesskategorien (Beißwenger/Weck 2020: 185ff.). Die Mehrdimensionalität ergibt sich daraus, dass diese Prozesse nicht an einen konkreten Ort gebunden sind, sondern durch Verwobenheit verschiedener Akteurskonstellationen und Raumebenen charakterisiert sind und ohnehin marginalisierte Bevölkerungsgrup-

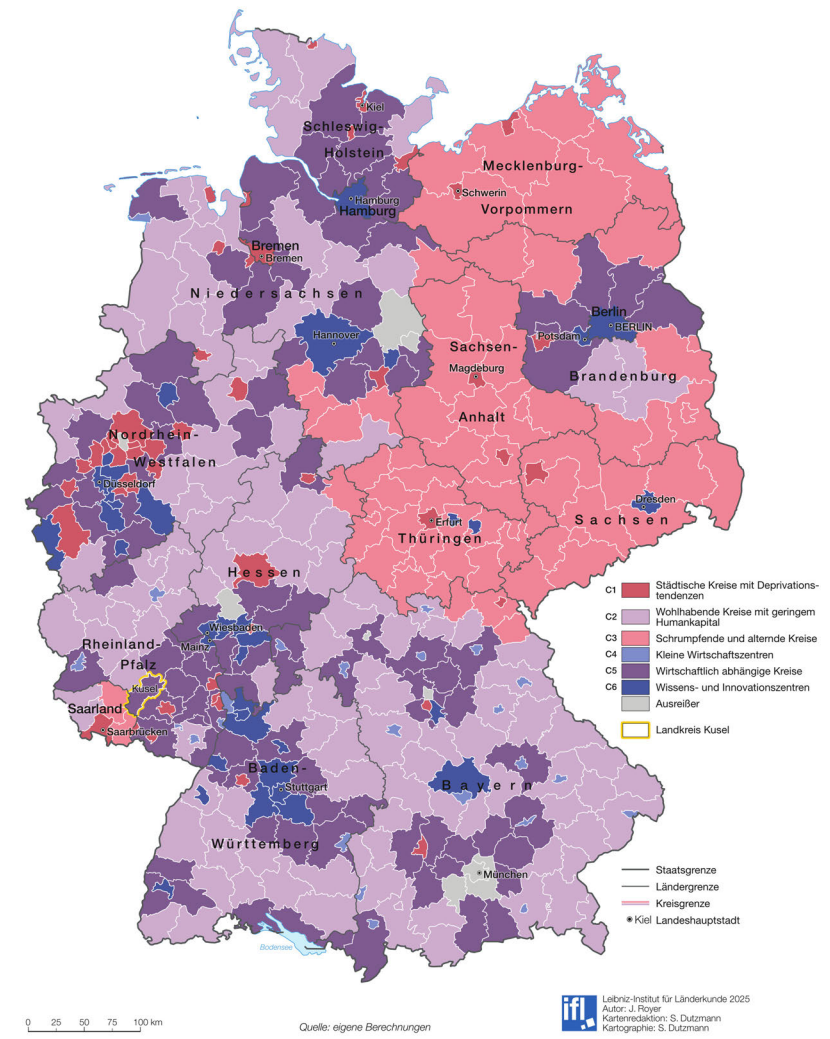
pen besonders von negativen Folgen betroffen sind (Pugh/Dubois 2021: 271). Damit werden Machtasymmetrien zu einem wichtigen Charakteristikum von Peripherisierung. Über das Wohl und Wehe einer Gemeinde und ihrer Bevölkerung wird nicht (allein) von den Akteuren vor Ort entschieden, sondern in politischen Gremien in den Hauptstädten und den Zentralen transnationaler Großkonzerne (ebd.: 268). Ein Beispiel für diesen Zusammenhang zwischen Ungleichheit und der multidimensionalen Natur der Peripherisierung ist die Austeritätspolitik auf kommunaler Ebene, die finanzschwache Kommunen dazu zwingt, lokale Steuern zu erhöhen und Leistungen zu kürzen, um Schulden abzubauen. Dies führt zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit und zu einer geringeren Lebensqualität (Dudek 2021: 418).

3. Raummuster der Peripherisierung in Deutschland

In einer auf dem Peripherisierungsparadigma aufbauenden Analyse zeigen Royer und Leibert (2024), dass das Bild von prosperierenden Städten auf der einen Seite und benachteiligten und peripherisierten ländlichen Räumen auf der anderen die sozio-ökonomische Lage in Deutschland Ende der 2010er Jahre nicht adäquat beschreibt (vgl. Weingarten/Steinführer 2020: 656). Dadurch gerät einerseits aus dem Blick, dass viele Großstädte mit ausgeprägten sozialen und wirtschaftlichen Problemlagen zu kämpfen haben, aber auch, dass es andererseits sehr wirtschaftsstarke ländliche Räume mit niedrigen Arbeitslosen- und Armutsquoten gibt. Royer und Leibert (2024: 230–231) verdeutlichen, dass weite Teile der ländlichen Räume Westdeutschlands dem Typ »Wohlhabende Kreise mit geringem Humankapital« zugeordnet werden können – in diesem Cluster sind die Landkreise mit den günstigsten Werten der Sozialindikatoren zusammengefasst (vgl. Abbildung 1). Bei den kreisfreien Städten gibt es drei Typen. Das Cluster »Wissens- und Innovationszentren« umfasst die Metropolen, teilweise mit Umland, sowie Universitätsstädte, während sich das Cluster »Kleine Wirtschaftszentren« vorrangig aus kreisfreien Mittelstädten zusammensetzt. Beide Cluster passen zum Narrativ der prosperierenden Großstädte als wirtschaftsstarke Räume und Knotenpunkte von Wissen und Innovativität mit tendenziell eher schwach ausgeprägten sozialen Problemlagen. Der Typ »Wirtschaftlich abhängige Kreise« umfasst vorrangig suburban geprägte Landkreise und zeichnet sich durch schwach ausgeprägte soziale und demographische Problemlagen sowie überdurchschnittliche Humankapitalausstattung aus. Durch die engen wirtschaftlichen Netzwerke und Arbeitsmarktverflechtungen innerhalb der Großstadregionen wirken in diesen Kreisen die in statistischen Kennzahlen wie dem Bruttoinlandsprodukt aufscheinenden wirtschaftlichen Strukturschwächen nicht als Treiber sozialer Benachteiligung. Im Gegenteil wird

durch Pendeln der wirtschaftliche Erfolg der Kernstädte »flächenwirksam« – ein Aspekt, der in der Debatte über Stadt-Land-Unterschiede häufig übersehen wird.

Abbildung 1: Raumtypen der Peripherisierung in Deutschland



Quelle: Royer/Leibert 2024: 231.

Neben diesen vier Typen »nicht-abgehängter« Regionen gibt es zwei Cluster, die mit Abstrichen dem LBP-Narrativ entsprechen: das Cluster »Städtische Kreise mit Deprivationstendenzen« sowie der ländlich geprägte Typ »Schrumpfende und alternde Kreise« (ebd.). Es gibt also zwei strukturell unterschiedliche Typen von *left-behindness* in Deutschland: erstens ein städtischer Typ, der vorrangig kreisfreie Großstädte und städtisch geprägte Landkreise umfasst, deren gemeinsamer Nenner ausgeprägte soziale Problemlagen und für Großstädte relativ schwache wirtschaftliche Zentralität ist, und zweitens ein ländlicher Typ, der sich durch dynamische Alterung, starke Schrumpfung und hohe Abwanderung sowie eine ungünstige sozio-ökonomische Lage auszeichnet. (ebd.). Hier wird die Bedeutung der Prozesskategorie Abwanderung, also der »Abstimmung mit den Füßen« über die Zukunftsfähigkeit der Heimatregion, besonders deutlich. Die Konzentration der zu diesem Cluster gehörenden Kreise im ländlichen Ostdeutschland spiegelt auch die Wirtschafts- und Bevölkerungsgeschichte der Region wider, insbesondere die demographischen Langfristfolgen der massiven Abwanderung nach 1989/90 (Bernard/Šimon 2017: 25).

Eine Herausforderung bei quantitativen Typisierungen ist, dass die Zuordnungen und Raummuster abhängig von den verwendeten Indikatoren und Methoden sowie der Abgrenzung der Untersuchungseinheiten sind (ebd.: 8ff.). Eine dieser Stellschrauben ist die Festlegung der Clusterzahl, bei der die bei Typisierungen immer nötige Abwägung zwischen dem Anspruch, Informationen durch Typenbildung zu vereinfachen und besser begreifbar zu machen, und der Herausforderung, dabei den Verlust an Detailschärfe möglichst gering zu halten, besonders deutlich zu Tage tritt. Besonderheiten in der Kombination bzw. den Ausprägungen der Indikatoren können dazu führen, dass Raumeinheiten zu überraschenden Grenzfällen werden. Einer dieser Grenzfälle ist die Zuordnung des Landkreises Kusel zum Typ »Wirtschaftlich abhängige Kreise« (Abbildung 1). Tatsächlich ist die wirtschaftliche Abhängigkeit von externen Arbeitsplätzen und Wirtschaftskraft, also der »Markenkern« des Clusters, besonders ausgeprägt. Im Gegensatz zum sozio-ökonomischen Profil der im Cluster dominanten suburbanen Landkreise – wohlhabend, demographisch stabil, mit überdurchschnittlicher Humankapitalausstattung – ist die Lage im Kreis Kusel weniger rosig. Ungünstige Werte der Benachteiligungsindikatoren, Defizite in der Humankapitalausstattung sowie Alterungs- und Schrumpfungstendenzen (ebd.: 228ff.) deuten darauf hin, dass der Landkreis deutlich stärker peripherisiert ist als die Clusteranalyse suggeriert.

Typologien sind ein wichtiger erster Schritt zum Verständnis von regionalen Disparitäten und Peripherisierungsprozessen sowie deren Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft. Lokale Rahmenbedingungen und Besonderheiten sind weitere Mosaiksteinchen für ein vollständigeres Bild der zugrundeliegenden Mechanismen, Akteurskonstellationen und Narrative. Die folgende Fallstudie zum Landkreis Kusel verdeutlicht, wie das Zusammenspiel von historischen, sozio-ökonomischen

und politischen Faktoren spezifische Problemlagen und Lösungsstrategien hervorbringen kann.

4. Methodik

Im Rahmen der Feldforschung im ersten Halbjahr 2023 wurden fast 60 Personen (im Folgenden GP – Gesprächspartner:in) aus den Bereichen Lokalpolitik (L), Verwaltung (KI; z. B. Kreisverwaltung, regionale Behörden und Institutionen), Verbände (V; z. B. IHK, Diakonie, Kreisjugendring, Landfrauen) sowie Zivilgesellschaft (Z) interviewt. Neben lokalen GP im Landkreis Kusel wurden auch überregional tätige Akteure interviewt, insbesondere in Kaiserslautern. Für die Gespräche mit den Expert:innen wurde ein jeweils an die Expertise der Befragten angepasster Leitfaden vorbereitet, die Interviews aber als offene Unterhaltungen geführt.

Der Landkreis Kusel gehört mit knapp 70.000 Einwohner:innen zu den kleinsten Landkreisen Deutschlands und besteht aus drei Verbands- und 98 Ortsgemeinden. Der Fokus der Feldforschung lag auf den Verbandsgemeinden Kusel-Altenglan und Lauterecken-Wolfstein – insbesondere letztere ist besonders strukturschwach und von Alterung und Schrumpfung betroffen (KI-02, L-01, L-04). Die Verbandsgemeinde Oberes Glantal wird als relativ wirtschaftsstark beschrieben (KI-02, L-01) und wurde daher bei der Feldforschung weitgehend ausgeblendet.

5. Der Landkreis Kusel – eine peripherisierte Region?

Der Landkreis Kusel ist traditionell eine strukturschwache Region. Das Nordpfälzer Bergland, zu dem der Landkreis naturräumlich gehört, ist durch raues Klima und arme Böden gekennzeichnet. Im Laufe der Geschichte wurde die Region aufgrund ihrer Grenznähe immer wieder von Kriegen verwüstet (KI-01, L-01, vgl. Duckwitz 1971: 13ff.). Die Kreisstadt Kusel erhielt als Zentrum der westpfälzischen Hartsteinindustrie schon früh Anschluss an das Eisenbahnnetz, eine »Industrialisierung größeren Umfangs« wurde trotzdem durch die »abseitige Lage« der Stadt verhindert (ebd.: 44). Vor diesem Hintergrund wurde Mobilität zu einer wichtigen Überlebensstrategie. Neben dem Pendeln zu Industriearbeitsplätzen im Saarland (ebd.) war das Wandermusikantentum im 19. und frühen 20. Jahrhundert eine wichtige Einkommensquelle im Raum Kusel, der auch als »Musikantenland« bekannt ist (KI-06):

»Die Bevölkerung war tendenziell eher arm. [...] Wenn Sie jetzt den Kuseler Raum nehmen, da hatten [viele] keine andere Möglichkeit, als [...] auf die Walz zu gehen als Musikanten. [Sie] sind in der ganzen Welt [herumgekommen] und haben musiziert, um Geld zu verdienen, um ihre Familien durchzufüttern.« (KI-01)

Der Landkreis entspricht in der von Nilsen, Grillitsch und Hauge (2023: 752) vorgeschlagenen *agency*-basierten Peripherietypologie am ehesten dem Typ »Vulnerable rural regions«. Dieser Regionstyp zeichnet sich durch das Fehlen von Hochschulen (tatsächlich ist Kusel einer der wenigen Landkreise ohne Hochschule, L-02), geringe industrielle Spezialisierung, ein niedriges Qualifikationsniveau der lokalen Arbeitskräfte sowie alters- und qualifikationsselektive Abwanderung aus (ebd.: 755ff.). Der Entwicklungspfad des Landkreises Kusel kann als schleichende Entwicklung (Beißwenger/Weck 2020: 172) charakterisiert werden: demographische und ökonomische Schrumpfung durch selektive Abwanderung und langfristige Prozesse des Strukturwandels und der Deindustrialisierung sowie Abhängigkeit von externen Ressourcen.

»Man muss lange pendeln, um es hier richtig schön zu haben«

Besonders deutlich wird die Abhängigkeit von externen Ressourcen und Entscheidungen auf dem Arbeitsmarkt. Charakteristisch für den Landkreis und die Westpfalz insgesamt ist eine wirtschaftliche Abhängigkeit von externen Zentren, die sich in negativem Pendler:innensaldo, unzureichendem Arbeitsplatzangebot und Abwanderung junger Erwachsener zeigt (vgl. Royer/Leibert 2024: 226ff.). Pendeln verhindert bis heute, dass sich die Strukturschwäche in hohen Arbeitslosen- und Armutsquoten niederschlägt: »Arbeitsplätze in Kusel gibt es relativ wenig, aber die haben eine extrem niedrige Arbeitslosenquote, schon immer. Warum? Weil die Leute natürlich pendeln« (V-02). Verschiedene GP berichten von verbreitetem täglichem Pendeln in den Rhein-Main- und Rhein-Neckar-Raum, aber auch bis nach Luxemburg (KI-02, KI-03, L-01, L-05, L-06). Steigende Mobilitätskosten führen jedoch dazu, dass die Zahl der Arbeitnehmer:innen zunimmt, für die sich das tägliche Pendeln nicht mehr lohnt (V-01).

Ein weiterer Aspekt der Abhängigkeit von externen Entscheidungen ist der Strukturwandel in der Westpfalz (KI-01, V-02, V-03), insbesondere der Niedergang der Maschinenbauindustrie in Kaiserslautern. Der Einfluss externer politischer Weichenstellungen auf den Arbeitsmarkt wird in einem anderen für die Region in der Vergangenheit sehr bedeutenden Bereich deutlich: dem Militär. Mit der Ramstein Air Base ist die US Army noch immer ein wichtiger Wirtschaftsfaktor, allerdings ist die Zahl der gut bezahlten Zivilbeschäftigten deutlich gesunken. Auch die Bundeswehr hat Standorte geschlossen, unter anderem die Kaserne in Kusel. Zusätzlich wirkt der Arbeitsplatzabbau bei wichtigen Arbeitgebern im Saarland, insbesondere in der Metall- und Montanindustrie, und dem Rhein-Neckar-Raum indirekt über die Pendlerverflechtungen auf den Arbeitsmarkt im Landkreis Kusel (V-01).

Grundsätzlich machen sich die GP wenig Hoffnung auf größere Neuansiedlungen, insbesondere von Industriebetrieben. Als Gründe dafür werden erster Linie das

Fehlen von geeigneten Flächen sowie die ungünstige Erreichbarkeit von Teilen des Landkreises genannt (KI-02, L-01). Nichtsdestotrotz wird die Rolle der Industrie als Garant für Wohlstand und hohe Einkommen betont:

»Wir sind eigentlich auf Industrie angewiesen, aber Industrie ist ja genau das, was im Moment immer weniger wird. [...] [W]ir werden uns daran gewöhnen müssen, dass die Region dünner besiedelt wird zukünftig [...]. Wir müssen auch damit rechnen, dass der Wohlstand insgesamt absinkt.« (V-01)

»Wenn der Rechnungshof die Politik machen würde, würde hier nichts mehr passieren«

Die Prozesskategorie Abhängigkeit wurde von den GP insbesondere mit Blick auf die kommunale Finanzlage diskutiert:

»Wir [haben] das Problem, dass die Kommunen im Westen von Rheinland-Pfalz zu den ärmsten Kommunen gehören, sogar bundesweit. Also [...] wenn ich Ihnen jetzt die Namen Kaiserslautern und Pirmasens nenne, ja, die sind in jeder Statistik, in der es um Negativwerte geht, relativ weit oben im Bundesvergleich.« (V-01)

Der Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Kommunen bei der Erfüllung ihrer freiwilligen, z.T. aber auch der Pflichtaufgaben ist durch fehlende finanzielle und personelle Ressourcen eingeschränkt (vgl. Dudek 2021). Die GP beschreiben die Finanzausstattung der Kommunen unisono als unzureichend – das vorhandene Geld reiche bestenfalls dafür aus, den Status Quo zu erhalten (L-05). Beklagt wird eine fehlende Unterstützung von Bund und Land – nicht nur für den Landkreis Kusel, sondern für ländliche Räume insgesamt. Gefordert wird neben einer Lösung der Alt-schuldenproblematik eine Kompensation der durch das »Hamsterrad der Pflichtaufgaben« (L-07) entstehenden Kosten. Mit den von Bund und Land an die Kommunen übertragenen Aufgaben, etwa die Unterbringung von Geflüchteten, sind steigende Personalbedarfe und -kosten verbunden (L-05, L-07).

Ob die Verantwortung für die kommunale Finanzmisere und die Zuständigkeit für Entlastungen eher beim Bund oder beim Land verortet wird, hängt auch vom Parteibuch der Befragten ab. In der Problemanalyse lassen sich jedoch kaum parteipolitische Unterschiede ausmachen. In den Interviews scheint dabei immer wieder die Gerechtigkeitsfrage auf, etwa in der Wahrnehmung, dass Land und Bund vorrangig auf Boomregionen schauen und strukturschwache Räume übersehen (L-01) bzw. nicht hinreichend anerkennen, dass manche Regionen aufgrund ihrer günstigeren Wirtschaftsstruktur leistungsfähiger sind:

»[E]s gibt auch sehr reiche Landkreise hier in Rheinland-Pfalz [...] die haben halt Glück, dass die Pharmaindustrie haben, werden wir auch nie haben hier. Aber

es kann ja nicht sein, dass wir deswegen, wenn wir Pech haben, kriegen wir den Haushalt nicht genehmigt. Was dann bedeutet, wir werden fremdregiert.« (L-02)

»Es ist ja nicht so, dass wir Federn in die Luft blasen und goldene Schlösser bauen«

Die GP aus Politik und Verwaltung legen großen Wert auf die Feststellung, dass die hohe kommunale Verschuldung strukturelle Gründe habe. Die wahrgenommene Dreieinigkeit aus Sparzwängen bei freiwilligen Ausgaben, fehlender Berücksichtigung der Besonderheiten und Problemlagen der Region und der Befürchtung, durch die Austeritätspolitik an Lebensqualität zu verlieren, sorgt bei den Befragten für Unmut und Frustration (vgl. Großmann et al. und Kallert/Dudek: 99ff. in diesem Band):

»Permanent diskutieren wir, Was muss gekürzt werden? Ist das noch haltbar? Geht das? Was sagt der Rechnungshof? Weil es sogenannte freiwillige Aufgaben sind. Das kann doch nicht sein, dass wenn ich eine Region entwickeln will [...] ich dann an [...] Einrichtungen, die Lebensqualität bedeuten [...], permanent Einschnitte vornehmen muss. Dagegen wehre ich mich. Das wäre der Wunsch, dass man das auch ein Stück anerkennt.« (L-03)

Lokale Austeritätspolitik an sich wird von den GP nicht in Frage gestellt. Kritik und Verbesserungsvorschläge beziehen sich auf das »wie«: Verbreitet ist der Wunsch nach mehr örtlicher Entscheidungsfreiheit in Finanzfragen und weniger externer Einmischung. Auch die Idee einer Härtefallregelung für den Landkreis Kusel als besonders benachteiligte Region (L-07) wurde ins Spiel gebracht. Es wird beklagt, dass in hoch verschuldeten Gemeinden zu »kleinteilig« in ihre Befugnisse eingegriffen werde und die Sparauflagen und die damit verbundene Bürokratie als »Verwaltungs-Beschäftigungsprogramm« (L-03) kritisiert.

Die bestehenden, kleinteiligen Strukturen werden nur von wenigen GP aus Kostengründen in Frage gestellt. Das Narrativ, dass die aktuelle Verwaltungsstruktur nicht mehr »tragfähig« sei (V-02) oder man »die Verwaltung verschlankt, indem man die Kreise vergrößert und dadurch Geld [...] und Ressourcen spart« (L-06), verfängt angesichts der zu erwartenden Nachteile nicht:

»Und ich sage mal, wenn [das] jetzt ein großer Kreis wäre und der Sitz wäre in Kaiserslautern, dann wären Teile unserer Region natürlich sehr weit weg. Und [...] wenn sie sehr weit weg sind, werden sie nicht unbedingt bevorzugt behandelt, sondern das ist ein bisschen aus den Augen, aus dem Sinn.« (L-03)

Dazu kommt noch, dass drei der vier größten Arbeitgeber – Kreisverwaltung, Kreis-krankenhaus und Kreissparkasse² – direkt mit der Existenz des Landkreises verknüpft sind. Eine Kreisreform wäre daher mit der Gefahr des Verlusts dieser sicheren und zum Teil gut bezahlten Jobs und einer Verstärkung der Strukturschwäche verbunden.

Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung des Landkreises stehen bei den lokalpolitisch Verantwortlichen die Ansiedlung von Gewerbe und die Gewinnung neuer Einwohner:innen, insbesondere junger Familien, im Vordergrund. Das Narrativ lautet, dass die »Überbevölkerung« (L-01) der Städte eine Chance für ländliche Räume sei, die mit günstigen Bauland- und Immobilienpreisen und ländlicher Lebensqualität punkten könnten. Auch in neue Formen der Arbeitsorganisation, insbesondere die Möglichkeit, von zu Hause aus zu arbeiten, werden große Hoffnungen gesetzt (L-01, KI-02, KI-05). Dazu ist jedoch Breitbandausbau nötig, der über die Parteigrenzen hinweg hohe Priorität genießt (L-01, L-02, L-05, L-06): »Ja wir haben keine Autobahn, [...] aber wir können jetzt Datenautobahnen bauen, die müssen wir bauen, das ist unsere Chance und unsere Zukunft« (L-01).

»Förderprogramme sind für uns schon sehr wichtig, weil wir kein Geld übrig haben«

Vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzlage sind zwei Tendenzen festzustellen. Erstens werden Förderprogramme gezielt und in den letzten Jahren auch mit Erfolg für die strategische Kreisentwicklung und die Digitalisierung genutzt (KI-04, L-01, V-02). Diese Strategie ist nicht unumstritten. Einerseits wird hinterfragt, ob die geförderten Maßnahmen strategisch so dringlich sind, dass sie auch ohne Förderprogramme umgesetzt worden wären (V-02), andererseits wird die »Doppelzüngigkeit« der Bundes- und Landespolitik beklagt, denn:

»die Gemeinden bekommen einerseits durch Fördermittel Anreize zum Handeln, kriegen aber auf der anderen Seite für die [...] vermeintlich geringen Eigenanteile, die sie bringen müssten, [...] keine Zusagen in der Haushaltsplanung« (L-04).

Man muss also finanziellen Spielraum im Haushalt haben, um Anträge stellen zu können und die Eigenanteile zu finanzieren – und das alles ohne Garantie, dass der Antrag positiv entschieden wird und die Fördermittel tatsächlich fließen (vgl. Belina et al. in diesem Band).

Zweitens arbeiten die westpfälzischen Gebietskörperschaften zunehmend zusammen, insbesondere bei der Akquise von Fördermitteln oder in Zweckverbänden (KI-01; KI-03, KI-05, KI-06):

2 Laut Mitteilung des Wirtschaftsservicebüros des Landkreises Kusel.

»Ja, das [über Kreisgrenzen hinaus denken, T.L.] tun [die Landrät:innen, T.L.] zum Glück. Das ist wirklich sehr, sehr positiv. Die verstehen sich alle gut, akzeptieren sich alle und ziehen alle an einem Strang.« (KI-03)

Dass die politischen Entscheidungsträger:innen zunehmend das »Kirchturmdenken ablegen« (KI-01), sich mit Stakeholdern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft vernetzen (z. B. im Zukunftsforum Westpfalz), sich bemühen, Doppelaktivitäten zu vermeiden und sich nicht gegenseitig Konkurrenz zu machen (KI-01), wird als eine zentrale Voraussetzung für die Steigerung der Zukunftsfähigkeit der Region gesehen, denn: »Wir können uns gar nicht leisten, Ressourcen zu verschwenden« (KI-01).

6. Schlussbetrachtung

Ländliche Räume in Deutschland sind divers: schrumpfend und wachsend, wirtschaftsstark und strukturschwach, Standort von Weltmarktführern und »abgehängte Regionen«, prosperierend und über beide Ohren verschuldet. Regionen mit rosigen Zukunftsaussichten stehen Räume gegenüber, in denen sich multiple Problemlagen überlagern. Am Beispiel des Landkreises Kusel wird die Bedeutung des komplexen Zusammenspiels von lokaler Agency und externen Zwängen und Abhängigkeiten besonders deutlich: Beschränkung der kommunalen Handlungsspielräume durch Sparauflagen, Abhängigkeit von externen Arbeitsplätzen und Einkommensquellen, aber auch die Nutzung von Förderprogrammen für die strategische Kreisentwicklung und verstärkte interkommunale Zusammenarbeit.

Es gibt also nicht »den« ländlichen Raum, sondern regionale Kontexte, in denen sozio-ökonomische, demographische und infrastrukturelle Chancen und Herausforderungen auf unterschiedliche Arten und Weisen kombiniert sind. Um diese Diversität analytisch greifbar zu machen, bietet sich das theoretische Konzept der Peripherisierung an. Peripherisierung ist an die internationale Diskussion zu *left behind places* anschlussfähig, was den Vorteil hat, dass Themen wie Deindustrialisierung, Unzufriedenheit oder Austeritätspolitik besser berücksichtigt werden können (MacKinnon/Béal/Leibert 2024: 1162).

Entscheidungsträger:innen in peripherisierten Räumen stehen vor dem Hintergrund von Austeritätspolitiken (vgl. Dudek 2021) nur wenige Möglichkeiten offen, Handlungskonzepte und Strategien zu entwickeln. Ursächlich dafür sind insbesondere die selektive Abwanderung junger Erwachsener, mangelnde Innovationsdynamiken, unzureichende Zugänge zu überörtlichen Netzwerken und Infrastrukturen, Abhängigkeit von externen Entscheidungszentralen sowie Stigmatisierung, insbesondere in den Medien (Beißwenger/Weck 2020: 173f.). Besonders gefährdet sind Räume, denen drei zentrale Ressourcen fehlen: (1) kritische Massen (z. B. Bevölkerung, Wirtschaftskraft), (2) eine gute infrastrukturelle Anbin-

derung an die Zentren sowie (3) handlungsfähige Netzwerke der lokalen Stakeholder (ebd.; Nilsen/Grillitsch/Hauge 2023: 750). Die Bedeutung dieser Aspekte, aber auch die oft übersehene Rolle der Mobilität, insbesondere des Pendelns, sowie die Wirkmächtigkeit leerer Kassen und hoher Schulden der öffentlichen Hand, wurde in diesem Beitrag anhand des Landkreises Kusel verdeutlicht.

Für *left behind places* schlagen MacKinnon et al. (2025) verschiedene Strategien und Handlungsempfehlungen vor. Wichtig ist (1), eine breite und kritische Diskussion zu den Zielen und Visionen von Regionalentwicklung zu initiieren und dabei die Öffentlichkeit zu beteiligen. Dabei ist es (2) essentiell, auf die jeweiligen lokalen Kontexte maßgeschneiderte Ansätze zu entwickeln und zu implementieren. Im Interesse der lokalen Bevölkerung sind (3) Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge »in Ordnung zu bringen« (ebd.), idealerweise mit innovativen Ansätzen und Projekten. Von zentraler Bedeutung ist (4), dass Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und an einem Strang ziehen. Ein letzter Punkt (5) betrifft die Verknüpfung von konventionellen und alternativen Regionalentwicklungsansätzen. Hier sind mehr lokale Entscheidungsspielräume von Nöten. Allen Punkten ist eines gemeinsam: Ein entscheidendes Fundament sind finanzielle Spielräume vor Ort, das nötige »Spielgeld« (L-01), sowie belastbare und experimentierfreudige Akteursnetzwerke.

Literaturverzeichnis

- Beißwenger, Sabine/Weck, Sabine (2020): »Raumwissenschaftliche Perspektiven auf Peripherisierungsprozesse im deutschen Kontext«, in: Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften 31(2), S. 169–189.
- Bernard, Josef/Šimon, Martin (2017): »Vnitřní periferie v Česku: Multidimenzionální sociálního vyloučení ve venkovských oblastech«, in: Sociologický časopis/ Czech Sociological Review 53(1), S. 3–28.
- Bernard, Josef/Refisch, Martin/Kostelecká, Tomáš/Grzelak, Anna/Konopski, Michal/Klärner, Andreas (2025): Left-behind regions in the European Union: Conceptualisation-Operationalisation-Classification. Thünen Working Paper 260, Braunschweig: Thünen-Institut.
- Duckwitz, Gert (1971): Kleinstädte an Nahe, Glan und Alsenz: ein historisch-geographischer, wirtschafts- und siedlungsgeographischer Beitrag zur regionalen Kulturlandschaftsforschung. Paderborn: Schöningh.
- Dudek, Simon (2021): »Die schleichende Krise strukturschwacher Kommunen: Zur Situation der Grundversorgung in ländlichen Räumen«, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 51(204), S. 417–433.

- Fiorentino, Stefania/Glasmeier, Amy K./Lobao, Linda/Martin, Ron/Tyler, Peter (2024): »Left behind places«: what are they and why do they matter?, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 17(1), S. 1–16.
- Hannemann, Matthias/Henn, Sebastian/Schäfer, Susann (2024): »Regions, emotions and left-behindness: a phase model for understanding the emergence of regional embitterment«, in: *Regional Studies* 58(6), S. 1207–1218.
- Keim, Klaus-Dieter (2007): »Regionalpolitische Antworten auf die Peripherisierung ländlicher Räume«, in: *Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hg.): Berichte und Abhandlungen* 13. Berlin: De Gruyter, S. 35–42.
- Konietzka, Dirk/Martynovych, Yevgeniy (2022): »Die These der räumlichen Polarisierung in der neuen Klassengesellschaft. Ein empirischer Beitrag zur sozialen Spaltung von ›Stadt und Land‹«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 74(2), S. 169–202.
- MacKinnon, Danny/Béal, Vincent/Leibert, Tim (2024): »Rethinking ›left-behind‹ places in a context of rising spatial inequalities and political discontent«, in: *Regional Studies* 58(6), S. 1161–1166.
- MacKinnon, Danny/Amarouche, Maryame/Béal, Vincent/Cauchy-Duval, Nicolas/Franklin, Rachel/Kinossian, Nadir/Lang, Thilo/Le Petit-Guerin, Mehdi/Leibert, Tim/Nafaa, Nora/Pike, Nora/Rousseau, Max/Royer, Jeroen/Svyndets, Serhii/Tomaney, John/Velthuis, Sanne (2025): Policies ›for‹ and ›with‹ ›left behind‹ places. Policy briefing #4. Newcastle upon Tyne: CURDS.
- Nilsen, Trond/Grillitsch, Markus/Hauge, Atle (2023): »Varieties of periphery and local agency in regional development«, in: *Regional Studies* 57(4), S. 749–762.
- Pike, Andy/Béal, Vincent/Cauchy-Duval, Nicolas/Franklin Rachel/Kinossian, Nadir/Lang, Thilo/Leibert, Tim/MacKinnon, Danny/Rousseau, Max/Royer, Jeroen/Servillo, Loris/Tomaney, John/Velthuis, Sanne (2024): »›Left behind‹ places: a geographical etymology«, in: *Regional Studies* 58(6), S. 1167–1179.
- Pugh, Rhiannon/Dubois, Alexandre (2021): »Peripheries within economic geography: Four ›problems‹ and the road ahead of us«, in: *Journal of Rural Studies* 87, S. 267–275.
- Rodríguez-Pose, Andrés (2022): »The rise of populism and the revenge of the places that don't matter«, in: Andrés Velasco/Irene Bucelli (Hg.): *Origins and Alternative Policy Responses*. London: LSE Press, S. 79–103.
- Royer, Jeroen/Leibert, Tim (2024): »Suspended in time? Peripheralised and ›left behind‹ places in Germany«, in: *Geographica Helvetica* 79(3), S. 221–237.
- Velthuis, Sanne/Royer, Jeroen/Le Petit-Guerin/Cauchy-Duval, Nicolas/Franklin, Rachel/Leibert, Tim/MacKinnon, Danny/Pike, Andy (2025): »Regional varieties of ›left-behindness‹ in the EU15«, in: *Regional Studies*, 59(1), 2417704.
- Weingarten, Peter/Steinführer, Annett (2020): »Daseinsvorsorge, gleichwertige Lebensverhältnisse und ländliche Räume im 21. Jahrhundert«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30(4), S. 653–665.