

Andreas Kallert, Simon Dudek (Hg.)

KRISEN LÄNDLICHER RÄUME

Ursachen und Folgen
von Austeritätspolitik in Kommunen

[transcript] KRITISCHE
LANDFORSCHUNG

Andreas Kallert, Simon Dudek (Hg.)
Krisen ländlicher Räume

**Kritische Landforschung. Umkämpfte Ressourcen, Transformationen des
Ländlichen und politische Alternativen | 7**

Editorial

Die Schriftenreihe **Kritische Landforschung** versammelt Beiträge aus Geographie, Soziologie, Planungs- und Politikwissenschaften, die sich mit ländlichen Räumen im Globalen Süden und Norden, deren Transformationen, Repräsentationen und Konflikten auseinandersetzen sowie alternative politische Perspektiven entwickeln. Der Fokus der Reihe liegt auf kritischen Ansätzen, die gesellschaftliche Verhältnisse aus macht- und kapitalismuskritischen, intersektionalen, (queer-) feministischen, dekolonialen, ökologischen oder transnationalen Perspektiven in Frage stellen. Insbesondere in dominanten Diskursen bislang marginalisierte Perspektiven auf das Ländliche bekommen hier ein Forum. In der Reihe werden Monographien und Sammelbände ebenso veröffentlicht wie spezifische Studien und andere Publikationsformate. Die Beiträge richten sich sowohl an Wissenschaftler*innen als auch an Aktivist*innen.

Herausgegeben wird die Reihe von Michael Mießner, Matthias Naumann, Martina Neuburger und Alexander Vorbrugg.

Andreas Kallert (Dr.) forscht und lehrt an der AG Wirtschaftsgeographie an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.

Simon Dudek (Dr.) forscht und lehrt an der AG Wirtschaftsgeographie an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.

Andreas Kallert, Simon Dudek (Hg.)

Krisen ländlicher Räume

Ursachen und Folgen von Austeritätspolitik in Kommunen

[transcript]

Dieser Band wurde durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) – 507273414 gefördert.



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de/> abrufbar.



Dieses Werk ist unter der Creative-Commons-Lizenz BY 4.0 lizenziert. Für die ausformulierten Lizenzbedingungen besuchen Sie bitte die URL <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

2026 © Andreas Kallert, Simon Dudek (Hg.)

transcript Verlag | Hermannstraße 26 | D-33602 Bielefeld | live@transcript-verlag.de

Umschlagkonzept: Maria Arndt

Druck: Druckhaus Bechstein GmbH, Wetzlar

Lektorat: Charlie Busch und Laura Scheler

<https://doi.org/10.14361/9783839402924>

Print-ISBN: 978-3-8376-7727-0 | PDF-ISBN: 978-3-8394-0292-4

Buchreihen-ISSN: 2747-3805 | Buchreihen-e-ISSN: 2747-3821

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Inhalt

Vorwort und Dank

Andreas Kallert & Simon Dudek 9

Interdisziplinäre Perspektiven auf Krisen ländlicher Räume

Eine Einleitung

Simon Dudek & Andreas Kallert 13

Für starke Kommunen – auch in strukturschwachen, ländlichen Räumen!

Nordhalbener Erklärung 31

I Konzepte und Zugänge

Komm, lass uns aufs Land ziehen!

Ein sozialräumlicher Blick auf ländliche Räume

Martina Ortner 37

Fünf Thesen zur politischen Ökonomie von Transformationsprozessen

Thieß Petersen 53

Left Behind Places in Deutschland?

Übergeordnete Raummuster und lokale Besonderheiten am Beispiel
des Landkreises Kusel

Tim Leibert, Serhii Svydnarets & Jeroen Royer 67

Regionale Disparitäten in Bayern

Kommunalfinanzierung als Schlüssel zur räumlichen Gerechtigkeit

Lisa Maschke, Manfred Miosga & Simon Dudek 83

Der Rurale Konsolidierungsstaat

Zur fiskalpolitischen Dauerkrise in kleinen, ländlichen Kommunen

Andreas Kallert & Simon Dudek 99

II Kommunalfinanzen und Austerität

Tausend Töpfe

Zur Kritik von Wettbewerben um Fördermittel

Bernd Belina, Andreas Kallert, Michael Mießner & Matthias Naumann 119

Kommunale Investitionsrückstände, Personalmangel und eine wachsende Zahl an Förderprogrammen

Kein Ausweg aus dem Teufelskreis in Sicht?

Henrik Scheller & Christian Raffer 135

Herausforderungen und Chancen der Kommunalfinanzen in Deutschland

Ein Gespräch mit dem Wirtschaftsweisen Achim Truger über Krisen, Ursachen und Perspektiven für strukturschwache Kommunen

Andreas Kallert & Simon Dudek 153

Probleme und Perspektiven ländlicher Räume

Ein Graphic Recording

Lena Wenz 165

Finanzkrise in Bayerns Kommunen

Ein Gespräch mit Hans-Peter Mayer vom Bayerischen Gemeindetag über Disparitäten, strukturelle Probleme und Perspektiven

Andreas Kallert & Simon Dudek 169

Kommunalfinanzen in den ländlichen Räumen

Anker, Leuchttürme oder Ruinen?

Mario Hesse & Tim Starke 183

Personelle und finanzielle Herausforderungen für ländliche Kommunen im demographischen Wandel

Dominik Frankenberg 201

III Soziostrukturelle und transformative Perspektiven

Austeritätspolitik und Peripherisierung als kollektive Verletzungserfahrung

Der Nährboden rechter Mobilisierung

Katrin Großmann, Christoph Hedtke & Katharina Kullmann 221

Zur Bedeutung von Raumwahrnehmung und lokalem politischen Klima

für Rechtspopulismuszuspruch in ländlichen Räumen

Larissa Deppisch & Andreas Klärner 237

Kommunalfinanzen und AfD-Wahlerfolg im regionalen Vergleich

am Beispiel Thüringen

Johanna Mutscheller & Susann Schäfer 255

Kommunale Handlungsfähigkeit in der Krise

Ein Gespräch mit Bürgermeister Michael Pöhnlein und Kämmerin Nadine Köstner aus Nordhalben, Oberfranken, über Haushaltskonsolidierung, Infrastrukturkosten und die Zukunft der Demokratie

Simon Dudek & Andreas Kallert 273

Ökonomien, Politiken und Ökologien der Wasserversorgung zwischen

Peripherisierung und Urbanisierung

Der Vogelsberg

Helen Dabo & Tino Petzold 285

Ländliches Wohnen unter dem Austeritätsregime

Eine Annäherung

Felix Wiegand 305

Digitalisierung in der Landwirtschaft für ein gutes Leben in ländlichen Räumen?

Louisa Prause 321

Zu den Autor*innen und Gesprächspartner*innen 335

Vorwort und Dank

Andreas Kallert & Simon Dudek

Der vorliegende Sammelband geht auf den Workshop »Kommunalfinanzen in der multiplen Krise: Ländliche Räume im Spannungsfeld von Austerität und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« zurück, der im März 2025 in Nordhalben, einer kleinen Marktgemeinde im oberfränkischen Landkreis Kronach, stattfand. Als Organisatoren der Tagung entschieden wir uns bewusst dafür, Kolleginnen und Kollegen der Geographie, der Soziologie, der Wirtschafts- und Politikwissenschaften zusammen mit Akteuren aus der Praxis in die 1.500 Einwohner*innen zählende Kommune im Frankenwald einzuladen. Statt in den gewohnten universitären Tagungsräumen der Städte mit ICE-Anschluss und Kongresshotels sollte der Gegenstand unserer Debatte, nämlich die Lebensverhältnisse der Menschen in finanz- und strukturschwachen ländlichen Räumen, auch erfahrbar sein. Denn in Nordhalben zeigen sich viele gegenwärtige Problemlagen wie unter einem Brennglas: Finanz- und Wirtschaftsschwäche, Abwanderung, Leerstand, Infrastrukturmängel, Wasserkonflikte, Stadt-Land-Verhältnisse, Waldsterben oder der Wegfall von Einzelhandel. Zugleich trifft man dort eine bemerkenswert aktive Zivilgesellschaft und Kommunalpolitik an, die trotz der Widrigkeiten sehr attraktive Angebote (u. a. Naturbad, gemeinschaftlich getragener Supermarkt, Bürgersolarpark, genossenschaftliches Nahwärmenetz, Künstlerhaus, Co-Working-Space, Klöppelmuseum) schafft und so den Ort lebenswert hält.

Neben der Anregung eines Dialogs unterschiedlicher Disziplinen zu einem gemeinsamen Gegenstand war ein wesentliches Ziel des Workshops, die akademischen Diskussionen mit der kommunalpolitischen Praxis in Verbindung zu bringen. Entsprechend war die Veranstaltung offen für alle Menschen vor Ort und aus der Region, die sich für die Thematik interessierten.

Zu dieser Öffnung trug auch bei, dass Menschen aus Nordhalben und Umgebung die jeweiligen Sitzungen mit kurzen Beiträgen eröffneten. Sie berichteten von den spezifischen Problemen, mit denen sie aufgrund der kommunalen Finanzschwäche zu kämpfen haben, aber auch mit welchen kreativen Maßnahmen sie sich zu behaupten wissen und so den Herausforderungen trotzen. So entstand – nicht nur in den Sitzungen, sondern auch während der Pausen und in den lokalen Wirtschaftshäusern – ein außergewöhnlich wertschätzender Dialog zwischen Wissenschaft

und Praxis. Dieser Ansatz erwies sich als sehr fruchtbar: Die Beiträge gewannen durch die praktischen Erfahrungen und lokalen Perspektiven an Tiefe und Relevanz, während umgekehrt die wissenschaftlichen Impulse neue Denkräume für konkrete Handlungsansätze eröffneten.

Dementsprechend ist es uns wichtig, nicht nur den Autor*innen des Sammelbands zu danken, sondern auch den vielen Menschen, die zum Gelingen des Workshops beigetragen haben.

Zuvorderst möchten wir dem Markt Nordhalben unseren Dank aussprechen, der nicht nur ein herzlicher Gastgeber, sondern letztlich auch Mitorganisator der Tagung war. So fanden wir den gemeindeeigenen Tagungsort, das *Nordwald Space*, bereits mit extra Bestuhlung und neuer Deckendämmung für eine bessere Akustik vorbereitet vor – dank vieler helfender Hände des Gemeindebauhofs. Auch standen uns zwei Gemeindemitarbeiterinnen bei der Verpflegung während der Tagung unterstützend zur Seite – laut Bürgermeister Michael Pöhnlein eine Selbstverständlichkeit, die wahrlich keine ist, für die wir uns aber umso mehr ganz herzlich bedanken möchten. Daniel Lerner, Geschäftsführer des Nordwald Space, stellte uns die bestmögliche Infrastruktur zur Verfügung und sorgte dafür, dass sich alle Gäste im Nordwald Space wohlfühlten. Bürgermeister Michael Pöhnlein danken wir darüber hinaus für die Ortsführung durch Nordhalben, während der er den Tagungsgästen die vielfältigen Probleme der Marktgemeinde eindrücklich vor Augen führte. Kämmerin Nadine Köstner trug nicht nur einen informativen Beitrag zu den Nordhalbener Kommunal финанzen vor, sondern organisierte im Hintergrund auch noch all jene Dinge, an die wir gar nicht dachten; vielen Dank dafür.

Nicht zuletzt möchten wir allen Menschen in Nordhalben danken, seien es die Gastgeber*innen in den Ferienwohnungen und Wirtshäusern, der gemeinschaftlich getragene Nordwald-Markt für Imbiss und Verpflegung oder die Bäckerei und das Café für Backwaren und die herrlichen Torten zur Nachmittagspause. All das hat zu einer besonderen Arbeitsatmosphäre beigetragen, die alle Teilnehmer*innen als sehr herzlich und produktiv empfanden.

Danken möchten wir Achim Truger für seine Keynote zur Rolle der Bundespolitik für die Krise der Kommunal финанzen – angesichts seines erdrückend vollen Terminkalenders als Mitglied im Sachverständigenrat für Wirtschaft der Bundesregierung schätzen wir seine Teilnahme umso mehr. Dies gilt gleichermaßen für Hans-Peter Mayer, den Direktor des Bayerischen Gemeindetags, der zusammen mit Barbara Schönig und Katrin Großmann bei der anschließenden Podiumsdiskussion vertreten war, wunderbar moderiert von Thomas Metten – auch ihnen vielen Dank.

Den Gästen aus Nordhalben und der Umgebung sind wir zu besonderem Dank verpflichtet. Angesichts der knappen Zeit ist ihre Teilnahme alles andere als selbstverständlich, zumal alle Tagungsgäste von den zahlreichen, eindrucksvollen Beiträgen aus der Praxis enorm profitierten: den Bürgermeistern Peter Ebertsch, Stefan Münch und Thomas Löffler, den Nordhalbener Gemeinderät*innen Luisa Hertel

und Fabian Wagner, Johanna Duchnik vom örtlichen Klöppelmuseum, Sandra Wolf vom Demografie-Kompetenzzentrum Oberfranken und Mathias Eckardt vom DGB Oberfranken. Lena Wenz gebührt Dank für die begleitenden Graphic Recordings auf der Veranstaltung.

Aus unserem Eichstätter universitären Umfeld möchten wir die Unterstützung unseres Arbeitsgruppenleiters Hans-Martin Zademach hervorheben, der uns im Vorfeld und bei der Durchführung der Veranstaltung immer mit Rat und Tat zur Seite stand. Ebenso danken wir Alexandra Kaiser, Katrin Wycik und Sandra Sigl für die große Hilfe bei der Organisation und der Gestaltung von Postern und Einladungen. Danken möchten wir auch Maria Bartholomäus von *Mensch in Bewegung*, die uns immer wieder zu mehr Mut bei der Beteiligung der Praxis ermunterte – ein Ratschlag, den wir im Nachhinein besonders zu schätzen wissen. Zuletzt haben die beiden studentischen Hilfskräfte Charlie Busch und Laura Scheler besonderen Dank verdient: Ihre großartige Unterstützung nicht nur bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung (u. a. die Fahrten mit dem Shuttle-Bus zum Bahnhof nach Kronach, Verpflegung, Foto-Dokumentation und noch vieles mehr), sondern auch bei der Erstellung und dem Lektorat des Sammelbands bedeutete eine enorme Erleichterung für uns – ganz herzlichen Dank.

Die Tagung und damit auch der vorliegende Sammelband wären ohne finanzielle Unterstützung nicht möglich gewesen: Neben der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) für die Förderung des Forschungsprojekts »Die Ausgestaltung von Schuldenhilfen für kleine, finanzschwache Kommunen in Deutschland« (Projektnummer: 507273414) danken wir dem DGB Oberfranken und der Max-Bickhoff-Universitätsstiftung für ihre großzügige Unterstützung, die die Tagung in Nordhalben mit den entsprechenden Mehrkosten erst ermöglicht hat.

Eichstätt im Dezember 2025

Interdisziplinäre Perspektiven auf Krisen ländlicher Räume

Eine Einleitung

Simon Dudek & Andreas Kallert

In nahezu allen Bereichen unserer Gegenwart sind Krisen zur neuen Normalität geworden: ob Inflation, Wirtschaft, Energie, Gesundheit, Ungleichheit, Klima, Krieg, Wohnen, Infrastruktur oder Demokratie – die sich überschneidenden und verstärkenden Krisen der Ökonomie, Ökologie, Politik und des Sozialen lassen die akademische Rede von der »multiplen Krise« (z. B. Demirović 2013) bzw. »Polykrise« (Lawrence et al. 2024) für viele Menschen im Alltag erfahrbar werden (Prausmüller 2021). Lange konnte sich die Vorstellung von ländlichen Räumen als Hort des Beständigen halten, die ein Stück weit von den turbulenten Entwicklungen in den Metropolen abgekoppelt sind. Hohe Eigenheimquoten, niedrige Mieten, saubere Luft, intakte Dorfgemeinschaften, Selbstversorgung im Garten oder Heizen mit eigenem Holz ließen die Krisen und Konflikte teils nur in abgeschwächter Form bei den Bewohner*innen in ländlichen Räumen ankommen. Auch fehlte in politischen, aber auch wissenschaftlichen Debatten lange das Interesse an den Entwicklungen in den Dörfern und Kleinstädten. Doch in den letzten Jahren bildete sich, im Zuge von Brexit, Trumpismus und dem Aufstieg der rechtsextremen AfD zur Volkspartei in Deutschland, eine neue Aufmerksamkeit für räumliche Disparitäten und damit einhergehende Konflikte heraus, in denen Stadt und Land als zentrale Konfliktlinie der Gegenwart verhandelt werden (Haffert 2022). Gerade in Deutschland scheint die Stadt-Land-Dichotomie mittlerweile die Ost-West-Debatten der 1990er und 2000er Jahre ein Stück weit abgelöst zu haben.

Vor diesem Hintergrund rückten Fragen nach der finanziellen und institutionellen Handlungsfähigkeit ländlicher Kommunen zunehmend ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Die Enquete-Kommission der Bundesregierung »Gleichwertige Lebensverhältnisse« mit ihrem 2019 veröffentlichten Abschlussbericht ist ein bekanntes Beispiel der verstärkten Beschäftigung mit Disparitäten im Allgemeinen und der kommunalen Finanzsituation im Besonderen: So bildeten die hohen Altschulden sowie die unterdurchschnittliche Steuerkraft von ländlichen Gemeinden und strukturschwachen Städten einen Schwerpunkt des Abschlussberichts (Bundesmi-

nisterium des Innern, für Bau und Heimat 2019: 15f., Anhang Facharbeitsgruppe 1 zu kommunalen Altschulden). Trotzdem war im Herbst 2022, als wir die Arbeit an unserem Forschungsprojekt zu Schuldenhilfen in kleinen Kommunen aufnahmen, von der gegenwärtigen Dramatik der kommunalen Haushaltssituation noch wenig zu spüren. Selbst die COVID-Pandemie mit dem historisch-starken Wirtschaftseinbruch 2020 hatte dank der Unterstützung von Bund und Ländern den Kommunalfinanzen kaum etwas anhaben können (ARL 2021). Mittlerweile ist die Lage allerdings äußerst angespannt: Dem ersten Defizit in Höhe von 6,8 Mrd. € in 2023 – nach zehn Jahren kommunaler Überschüsse – folgte im Jahr 2024 ein Rekorddefizit von 24,8 Mrd. €. Abgesehen von Thüringen weisen alle Flächenbundesländer – und damit auch die finanzstarken Baden-Württemberg und Bayern – hohe Defizite auf (Freier et al. 2025: 26). Döring und Wohltmann (2025: 583) sprechen von einer »massiven Krise der Kommunalfinanzen«, die »erhebliche negative Auswirkungen auf die von Städten, Landkreise[n] und Gemeinden zu erbringenden kommunalen Leistungen« haben könnte. Wie diese Folgen aussehen, können wir bereits tagtäglich aus den Medien erfahren: Haushaltssperren, Schließen von Bädern, Stellenabbau oder Zurückstellen von Investitionen. Da der allergrößte Teil der Ausgaben durch Pflichtaufgaben (u. a. Feuerwehr, Straßen, Kanal, Kitas) gebunden ist, bei welchen den Kommunen abgesehen von effizienterer Bereitstellung kaum Einsparpotential zur Verfügung steht, sind die sogenannten freiwilligen Leistungen der Kommunen besonders betroffen: Sport, Kultur, bestimmte – vor allem präventive – Sozialleistungen, Jugend- oder Seniorenarbeit.

Die kommunale Austerität trifft jedoch besonders die Schwächsten: Bei einem Rückgang kommunaler Angebote können diese nur eingeschränkt auf kostspielige private Leistungen wie Nachhilfe, Fitnesscenter oder das Erlebnisschwimmbad ausweichen. Hinzu kommt: In vielen ländlich-peripheren Räumen gibt es diese privaten Angebote gar nicht, sodass hier die Abhängigkeit von kommunalen Dienstleistungen erhöht ist.

Der Spardruck trifft zudem auf eine Kommunalpolitik, in der progressive Akteure in zunehmenden Maße in der Minderheit sind. Auf Bundesebene ist die rechtsextreme AfD bereits die stärkste Oppositionspartei, die die Regierung von Bundeskanzler Merz vor sich herreibt und mit ihrer regressiven Agenda zunehmend Einfluss auf die Politik der demokratischen Parteien gewinnt. Und auch bei Kommunalwahlen gewinnen Kandidat*innen der AfD immer mehr Mandate. Sollte es der AfD auch in den westdeutschen Bundesländern – wie bereits in Ostdeutschland abseits der Großstädte – gelingen, die lokalen Problemlagen unter anderem aufgrund der Austeritätspolitik aufzugreifen und in übergeordnete Narrative auf Bundesebene, sei es Gender, Migration, Wärmepumpe oder Windkraft, zu verankern (Domann/Nuissl 2022), droht eine weitere Verschiebung nach Rechtsaußen. Gerade die Rechtspopulist*innen sind in der Lage, mit raumbezogenen Narrativen

die materielle und symbolische Unzufriedenheit für ihre politische Agenda zu nutzen (Lizotte 2019: 140).

Es ist daher zu befürchten (und bereits zu beobachten), dass die AfD den Spar- druck in den kommunalen Haushalten instrumentalisieren wird, um kommunale Sozialleistungen und Unterstützungen zivilgesellschaftlicher Projekte zu kürzen. Insbesondere Akteure, die dem Rechtsruck in der Gesellschaft nicht tatenlos zusehen wollen, geraten in den Fokus, wenn etwa der Jugendarbeit Mittel entzogen werden (Kallenbach/Imhoff/Kallert 2025).

Kommunal Finanzen und Austerität als Gegenstand der Forschung

Historisch stellte die finanzielle Situation der Kommunen in der Bundesrepublik lange Zeit kein dringliches Problem dar. In den 1950er bis 1970er-Jahren führte das *Wirtschaftswunder* kombiniert mit relativ hohen Steuern zu stetig steigenden Steuereinnahmen und damit einer allgemeinen »Reform- und Planungs-Euphorie« (Esser 2008: 204). Dies änderte sich ab den 1970er-Jahren: Unter dem Einfluss von Liberalisierung und Sparpolitik wurden die kommunalen Realsteuern auf Grund und Gewerbe zunehmend als Standortfaktoren im interkommunalen Wettbewerb bewertet. Mit der Abschaffung der Gewerbesteuer 1998 und der großen Steuerreform unter Rot-Grün 2001 gerieten die öffentlichen Finanzen zusätzlich unter Druck. Gleichzeitig stiegen die kommunalen Ausgaben – insbesondere im Sozialbereich –, was in vielen Kommunen zur Überschuldung führte. Spätestens mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise wurde Austerität so zum »new normal« (Theodore 2020: 5) mit deutlichen räumlichen Disparitäten zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen. Streeck und Mertens (2010: 13; kursiv im Original) sprechen deshalb von einer »fiskalpolitischen Dauerkrise« des Staates, die sich auch auf zahlreiche Kommunen erstreckt.

Aus der finanziellen Krise im öffentlichen Sektor ergeben sich zudem Probleme der öffentlichen Infrastruktur. Der massive Sanierungsstau bei Schulen, Straßen, Brücken und anderen öffentlichen Einrichtungen belastet die Kommunen erheblich (Raffer/Scheller/Zahn 2025). Dies wird noch durch den Klimawandel verschärft, der Investitionen in den Bereichen Energiewende, nachhaltige Mobilität sowie Klimaanpassung und -resilienz erforderlich macht (Dullien et al. 2024; Krebs/Steitz 2021).

Dementsprechend beschäftigen sich zahlreiche Studien mit der Thematik kommunaler Haushalte – sei es mit Blick auf die Verschuldungssituation, den Investitionsstau oder den damit verbundenen Konsequenzen für Wirtschaft und Gesellschaft. Im engeren Sinne sind die Kommunal Finanzen originärer Gegenstand der finanzwissenschaftlichen Forschung. Beispielhaft dafür stehen die Reihe *Jahrbuch für öffentliche Finanzen* (Junkernheinrich et al. 2024) mit Beiträgen zur kommunalen Haushaltspolitik sowie der alle zwei Jahre erscheinende *Kommunale Finanzreport* der Bertelsmann Stiftung (Freier et al. 2025). Die Spannweite der finanzwissen-

schaftlichen Forschung reicht des Weiteren von der Kleinstadtforschung (Hesse/Starke 2023) über die Evaluation der kommunalen Finanzausgleichssysteme (z. B. Lenk/Hesse/Starke 2021), der Bestimmung kommunaler Finanzbedarfe (Hesse/Starke/Bender 2023) hin zur Diskussion der Schuldenbremse im Grundgesetz (Paetz/Rietzler/Truger 2016). Aber auch abseits der Finanzwissenschaft finden sich zahlreiche Publikationen zur Kommunalen Finanzsituation mit konkretem Problembezug. Zur kommunalen Investitionstätigkeit, deren Voraussetzungen und Zielen erarbeitet das Deutsche Institut für Urbanistik das jährlich erscheinende *KfW-Kommunalpanel* (Raffer/Scheller/Zahn 2025), das u. a. einen (vor Ort) wahrgenommenen kommunalen Investitionsrückstand ausweist. Darüber hinaus liegen Forschungsschwerpunkte bei alternativen Finanzierungsmodellen (Kühl/Scheller 2024; Thiele 2023), der lokalen Steuerpolitik (Geißler/Hammerschmid/Raffer 2021; Person 2021) oder dem interkommunalen Steuerwettbewerb (Genschel/Schwarz 2013; Orth 2020). Auch findet vermehrt eine kritische Beschäftigung mit Förderprogrammen und den dahinterstehenden Logiken des Wettbewerbs statt (Bernt/Liebmann 2013b; Miessner et al. 2025; Sixtus/Reibstein/Slupina 2020).

Neben den Arbeiten zur kommunalen Investitionstätigkeit und Steuerpolitik stellt die kommunale Schuldenproblematik und deren Ursachen einen zentralen Forschungsgegenstand dar. Zum einen wird in der Neuen Institutionenökonomik die Problematik kommunaler Verschuldung als endogenes Phänomen diskutiert (Baskaran 2017; Pettersson-Lidbom 2010). Arbeiten in diesem Kontext leiten eine austeritäre Finanzpolitik gegenüber den eigenen Kommunen als Kompromiss zwischen einer zu freizügigen Konsolidierungshilfe auf der einen Seite (sog. *moral hazard*) und einer politisch nicht durchsetzbaren Kommunalinsolvenz auf der anderen Seite ab. Zum anderen betonen regionalökonomische, postkeynesianische Analysen die strukturellen und exogenen Ursachen kommunaler Haushaltsprobleme und erkennen in räumlichen Disparitäten einen Treiber der Verschuldungsdynamik (Eicker-Wolf/Nees/Truger 2017; Holler/Junkernheinrich 2012). Unter dem Terminus des *austerity managements* werden vor allem die fiskalischen und organisatorischen Anpassungen der Haushaltskonsolidierung analysiert (Overmans/Timm-Arnold 2016). Die Politikfeldanalyse wiederum richtet den Blick auf die politischen Steuerungsmechanismen zur fiskalischen Konsolidierung, deren Effekte und die Vermeidung zukünftiger Verschuldung durch strenge Auflagen (Boettcher et al. 2018; Person/Geißler 2020; Zabler 2021).

In der (kritischen) Geographie wird kommunale Austeritätspolitik unter dem Gesichtspunkt ihrer sozialräumlichen Folgen vor allem im Rahmen der *austerity urbanism*-Debatte behandelt. Diese Forschungslinie begreift Städte als zentrale Schauplätze einer verschärften neoliberalen Politik (Peck 2012). Demnach werden die politischen, sozialen und ökologischen Kosten der Austerität von der nationalen Ebene auf die Kommunen abgewälzt, wofür Peck (2012: 632) den Begriff des

austeritätspolitischen Föderalismus (*austere federalism*) prägte (Dudek/Zademach 2023; Petzold 2018).

Austerität wirkt somit verstärkend auf räumliche Ungleichheiten (Theodore 2020), indem insbesondere finanzschwache Kommunen ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ökonomisch stärkeren Städten einbüßen (Theodore/Peck 2012). Darüber hinaus zeigt die geographische Forschung, dass Austerität neoliberale Stadtpolitiken weiter vorantreibt und eine Entwicklung hin zur »unternehmerischen Stadt« (Harvey 1989; Heeg/Rosol 2007) befördert (Brenner/Peck/Theodore 2010). Dies geschieht unter anderem durch Privatisierungen, den Ausbau von Public-Private-Partnerships, die Implementierung von New Public Management in den Kommunalverwaltungen sowie durch den Abbau sozialer Infrastrukturen (Lebuhn 2010; Tulumello/Cotella/Othengrafen 2020: 75). Austerität ist demnach nicht nur eine kurzfristige finanzpolitische Reaktion auf Krisen, sondern vielmehr ein längerfristiges politisches Projekt des Neoliberalismus (Jessop 2015; Petzold 2018: 60).

Während die *austerity urbanism*-Forschung dezidiert auf städtische Restrukturierungsprozesse und öffentliche Finanzen abzielt, stehen die kommunalen Finanzierungsbedingungen in der Landforschung bislang nur selten im Fokus. In der Regionalforschung dominierten lange Zeit Fragen regionaler Entwicklungsdisparitäten, ohne dass kommunale Haushalte als eigenständiger Problemkomplex systematisch berücksichtigt wurden (Danielzyk 1998: 76ff.).

Aktuell etabliert sich zudem auch im deutschsprachigen Raum eine kritische Landforschung (Belina et al. 2022; Maschke/Mießner/Naumann 2021; Mießner et al. 2024), die ländliche Räume als umkämpfte und sozial produzierte Räume begreift, in denen staatliche und ökonomische Restrukturierungen zentrale Dynamiken darstellen. Die Bedeutung kommunaler Finanzen wird in diesen Ansätzen zwar zunehmend anerkannt, ihre Rolle für lokale Handlungsspielräume, Governance-Strukturen und sozialräumliche Entwicklungen bislang jedoch kaum als eigenständiges Untersuchungsfeld ausgewiesen.

Raumwissenschaftlich relevant sind zudem weitere Arbeiten zur prekären kommunalen Haushaltssituation und den Folgen anhaltender Finanzschwäche. Diese Debatten sind eng mit dem wissenschaftlichen Diskurs zum raumordnungspolitischen Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse verknüpft (Dudek/Kallert 2017; Hüther/Südekum/Voigtländer 2019; Junkernheinrich 2019). In der Raumplanung wird der Nexus vor allem im Kontext der Frage behandelt, wie infrastrukturelle Daseinsvorsorge unter Bedingungen zunehmender fiskalischer Engpässe gewährleistet werden kann (Terfrüchte 2019; Weingarten/Steinführer 2020). Entsprechend betonen Beiträge, die sich empirisch mit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse auseinandersetzen, die Verteilungsgerechtigkeit und damit verbundene Finanztransfers als zentrale Größe (Hafner et al. 2023; Koppers et al. 2018: 30ff.).

Ein weiterer Forschungsstrang lässt sich im breiteren Kontext der sozialwissenschaftlichen Raumforschung verorten. Hier haben insbesondere räumliche Disparitäten im Zuge rechter und rechtsextremer Wahlerfolge – dem Wahlsieg Donald Trumps 2016, dem Brexit-Votum, dem Erstarken des Rassemblement National in Frankreich oder der AfD in Deutschland – stärkere Beachtung erfahren. Der Blick auf ungleiche Lebensverhältnisse bietet als eine Geographie der Abstiegs-gesellschaft (Belina 2017; Förtner/Belina/Naumann 2021) Erklärungen für die Abkehr großer Teile der Bevölkerung von den Versprechen liberaler Demokratien, freier Märkte und einer globalisierten Wirtschaft an – insbesondere in ländlichen und altindustriellen Regionen. Sozialraumanalysen erweitern diese Perspektive, indem sie darüber hinaus die Wahrnehmungen und Bedürfnisse der Menschen sowie die sozialen Strukturen in den Fokus nehmen, um die Folgen von und den Umgang mit ungleichen Lebensverhältnissen zu untersuchen (Kessl/Reutlinger 2022).

Eng verknüpft betont das Konzept der *Peripherisierung* den sich selbst verstärkenden Prozess räumlich ungleicher Entwicklung (Barlösius/Neu 2008; Bernt/Liebmann 2013a). Dabei werden vier Prozesse unterschieden, die zur Peripherisierung beitragen: Abkopplung, Abhängigkeit, Abwanderung und Stigmatisierung, wobei die kommunale Finanzausstattung vor allem für Abkopplung und Abhängigkeit relevant ist (Kühn 2016). Auch rechts- und verwaltungswissenschaftliche Arbeiten setzen an dieser Stelle an, indem sie gleichwertige Lebensverhältnisse als normativen Maßstab heranziehen (Kersten 2009; Lechleitner 2018). Ausgehend vom Peripherisierungskonzept stellen Arbeiten einen Brückenschlag zu internationalen Ansätzen her: So diskutiert Mullis (2025) unter Berücksichtigung rechter Wahlerfolge den Zusammenhang von Peripherisierung und »places that do not matter«. Letzteres ist ein Ansatz von Rodríguez-Pose (2018), demzufolge die Bewohner*innen von Orten, die im wirtschaftspolitischen Diskurs als irrelevant oder rückständig gelten (z. B. Altindustrieregionen), zu einem protestgeleiteten Wahlverhalten tendieren. Leibert und Royer (2024) thematisieren die Parallelen und Unterschiede zwischen den Konzepten der Peripherisierung und von *left behind places*. Unter *left behind places* werden Regionen verhandelt, die von ökonomischem Strukturwandel, Bevölkerungsrückgang und fiskalischer Krise betroffen sind (Pike et al. 2024).

Tabelle 1: Forschungszugänge zu räumlichen Disparitäten im deutschsprachigen Raum

	Finanzwissenschaft & Volkswirtschaftslehre	Raumplanung & Geographie	Politikwissenschaft & Soziologie	Staatsrecht & Verwaltungswissenschaft	Sozialpädagogik & Soziale Arbeit
thematische Schwerpunkte	Finanzausgleich; Verschuldung; Schuldenbremse; öffentliche Haushalte; fiskalische Nachhaltigkeit; Regionalökonomie	räumliche Disparitäten; Infrastrukturen; Daseinsvorsorge; Stadt-Land-Beziehungen; Peripherisierung; Landes- und Regionalplanung; <i>left behind</i> Orte	soziale Ungleichheit; Verteilungsgerechtigkeit; politische Steuerung; Föderalismus; Interessenkonflikte; Soziale Orte; Rechtspopulismus	Konnexitätsprinzip; kommunale Finanzautonomie; Bund-Länder-Finanzbeziehungen; Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	Daseinsvorsorge; außerschulische Bildung; Jugendhilfe; (soziale) Teilhabe; Sozialarbeit
Raumverständnis	Wirtschafts- und Fiskalraum; Standortfaktoren; Agglomerationseffekte	physisch-funktionaler Planungsraum; relationaler Raum; Zentrale-Orte-System; offener Regionsbegriff	sozial konstruierter und politisch umkämpfter Handlungsraum; Mehrebenensystem	territoriale Verwaltungseinheit; öffentlicher und privater Raum	Sozialraum und Lebenswelt; Quartiere; lokale Netzwerke
Methoden	ökonomische Analysen; Kosten-Nutzen-Analysen; Finanzstatistik; Prognosemodelle; Evaluationen	Kartographie; Monitoring regionaler Entwicklungen; Feldforschung; Typisierungen	Governance-Analysen; Policy-Analysen; Milieuforschung; Befragungen	normative Analyse; Rechtsdogmatik; Evaluationen; Gutachten	Bedarfsanalysen; Sozialraumanalysen; partizipative Methoden
Fokus auf ländliche Räume	nein	ja	nein	nein	ja
Fokus auf Kommunal-finanzen	ja	nein	ja	ja	nein
Literaturauswahl	Eicker-Wolf/Truger 2015; Junkernheinrich 2019; Lenk/Hesse/Starke 2021; Orth 2020; Röber et al. 2023	Belina et al. 2022; Bernt/Liebmann 2013a; Grabski-Kieron et al. 2024; Mullis 2025; Terfrüchte 2019	Boettcher et al. 2018; Depisch/Osigus/Kläerner 2022; Neu 2019; Person/Geißler 2020; Raffer/Scheller/Zahn 2025	Derlien 2001; Kersten 2009; Lechleitner 2018; Thiele 2023	Beetz 2007; Fürst/Hinte 2019; Grunert/Ludwig 2024; Kessl/Reutlinger 2022

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Tabelle 1 fasst die aufgezeigten Forschungszugänge zu räumlichen Disparitäten zusammen und gibt zudem eine Orientierung zu den verschiedenen Schwerpunkten, Raumverständnissen und Methoden der jeweiligen Zugänge. Dabei wird mit Blick auf die Forschungsschwerpunkte deutlich, dass Kommunal финанzen in ländlichen Räumen bislang unterbelichtet sind. Vor diesem Hintergrund zielt der vorliegende Band darauf ab, den Nexus von Ländlichkeit, Austerität und Kommunal финанzen systematisch in den Blick zu nehmen: Was sind die Herausforderungen für ländliche Kommunen? Welche spezifischen Ausprägungen nimmt Austerität in ländlichen Räumen an? Wie lassen sich diese Formen raumsensibel erfassen und analysieren?

Während die akademischen Fachdebatten überwiegend auf nationale oder urbane Zusammenhänge fokussiert sind, bleibt weitgehend offen, welche Dynamiken und Verwundbarkeiten sich in ländlichen Kontexten herausbilden und wie diese mit fiskalpolitischen Handlungszwängen verwoben sind. Im internationalen Forschungskontext der *Rural Studies* wird diese Debatte spätestens seit der Weltwirtschaftskrise 2007ff. verstärkt geführt, wenn etwa nach den »rural impacts of austerity« (Milbourne 2016: 458) gefragt wird, wobei jedoch die »fiscal crisis of the state« (Shucksmith/Brown 2016a: 13f.) kaum auf Kommunal финанzen bezogen wird (vgl. Shucksmith/Brown 2016b). In der deutschsprachigen Geographie mangelt es bislang an einer expliziten Auseinandersetzung mit Austerität in ländlichen Kontexten, wenn auch einzelne Aspekte dessen (wie etwa die verstärkte Responsibilisierung des Ehrenamts aufgrund des Wegfalls öffentlicher Angebote) durchaus thematisiert werden (vgl. Grabski-Kieron et al. 2024).

Der vorliegende Band adressiert diese Forschungslücke in zweifacher Hinsicht:

Erstens plädieren wir dafür, Austerität – nach nunmehr über 15 Jahren – nicht mehr als kurzfristige fiskalpolitische Reaktion auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, sondern vielmehr als verfestigtes gesellschaftliches »new normal« (Theodore 2020: 5) zu verstehen. Analog zur »Demographisierung« sozialpolitischer Debatten in den 2000er Jahren (Beetz 2007) werden dadurch Austerität und strukturelle Ungleichheiten naturalisiert und entpolitisiert. Aus einem strategisch-relationalen Verständnis begreifen wir Austerität dahingegen als ein politisches Projekt des Neoliberalismus (Stützle 2013), das nicht alternativlos ist, sondern das Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse darstellt. So zeigen die wiederholten Sondervermögen für Bankenrettungen, Rüstung, COVID oder letzgens gar für Infrastrukturen, dass grundsätzlich auch Mittel für eine ausgleichende, soziale Raumpolitik im Allgemeinen sowie für finanzschwache Kommunen im Speziellen mit entsprechenden politischen Mehrheiten zur Verfügung gestellt werden könnten.

Um die Folgen austeritärer Politiken in ländlichen Räumen erfassen zu können, schlagen wir das Konzept des *Ruralen Konsolidierungsstaats* vor (Kallert/Dudek 2025). Wir verstehen den *Ruralen Konsolidierungsstaat* als ein politisches Projekt, durch das

kommunale Haushaltskonsolidierung zu einer dauerhaften politischen Leitlinie wird und dabei auf ländliche Räume trifft, die aufgrund ihrer strukturellen Ausgangsbedingungen besonders verwundbar sind. Ländliche Kommunen verfügen häufig über geringere wirtschaftliche Ressourcen, weniger politische Sichtbarkeit und höhere Pro-Kopf-Kosten für Infrastruktur. Austeritätspolitik verstärken diese Ungleichheiten, indem sie die finanziellen Spielräume weiter verengen und somit soziale, kulturelle und infrastrukturelle Grundlagen des Gemeinschaftslebens unter Druck setzen. Das Konzept macht deutlich, wie tief Austerität in die Lebensverhältnisse der Menschen in ländlichen Räumen, sei es im Ehrenamt, in der Verwaltung oder in der Infrastrukturnutzung, eingreift.

Zweitens verfolgt der Band einerseits einen interdisziplinären Ansatz, der unterschiedliche, bisher zumeist voneinander getrennte Zugänge zusammenführt. Die Beiträge sollen den Anstoß zu einem verstärkten interdisziplinären Austausch geben. Andererseits vertritt der Sammelband den transdisziplinären Anspruch, Vertreter*innen der Praxis aus Kommunalpolitik und -verwaltung nicht nur als Objekte der Forschung zu begreifen, sondern vielmehr als Ko-produzent*innen von Wissen, deren Erfahrungen, Deutungen und Strategien konstitutiv für das Verständnis austeritätspolitischer Prozesse in ländlichen Räumen sind.

Zu den Beiträgen

Die dargestellte multiple Krise ländlicher Kommunen und ihre fiskalischen Ursachen standen auch im Zentrum des Workshops, den wir im März 2025 in Nordhalben abhielten. Dort wurden diese Themen von Vertreter*innen aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Kommunalpolitik disziplin-, vereins- und parteiübergreifend intensiv diskutiert. Aus den Debatten geht die im Anschluss dieses Eingangskapitels dokumentierte *Nordhalbener Erklärung* hervor, in der die Teilnehmenden die zentralen gemeinsamen Positionen und Anliegen zusammenführen. Die *Nordhalbener Erklärung* verfolgt das Ziel, die prekäre Lage finanzschwacher, peripherisierter Kommunen öffentlich sichtbar zu machen und eine politische Debatte über ihre strukturelle Benachteiligung anzustoßen.

Kapitel 1 bringt konzeptionelle und theoretische Perspektiven zusammen. *Martina Ortner* nähert sich der Thematik ländlicher Räume aus der Perspektive der Sozialen Arbeit und betont die Bedeutung von sozialraumorientierten Ansätzen für die Teilhabe und Entwicklung ländlicher Gemeinschaften. *Thieß Petersen* analysiert die politische Ökonomie von Transformationsprozessen in Deutschland, insbesondere im Hinblick auf Dekarbonisierung, Digitalisierung und demographischen Wandel, und geht der Frage nach, welche finanzielle Belastung sich daraus für die kommunale Ebene ergibt. *Tim Leibert*, *Serhii Svytarets* und *Jeroen Royer* untersuchen, inwiefern das Konzept der *left behind places* auf bestimmte Regionen in Deutschland zutrifft,

und nutzen den Landkreis Kusel als Fallstudie, um lokale Strategien gegen Wirtschaftsschwäche aufzuzeigen und regionale Disparitäten besser zu verstehen. *Lisa Maschke*, *Manfred Miosga* und *Simon Dudek* diskutieren die Bedeutung der kommunalen Finanzen für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse am Beispiel Bayerns und zeigen, wie die aktuelle Raumordnungspolitik dem Abbau räumlicher Disparitäten entgegensteht. *Andreas Kallert* und *Simon Dudek* entwerfen das Konzept des *Ruralen Konsolidierungsstaats* anhand von fünf zentralen Charakteristika und illustrieren die Folgen von Austerität in ländlichen Räumen.

Kapitel 2 versammelt Beiträge und Interviews zu Kommunal финанzen und Austerität. *Bernd Belina*, *Andreas Kallert*, *Michael Mießner* und *Matthias Naumann* kritisieren die Praxis der Fördermittelvergabe für Kommunen im Zuge des neoliberalen Staatsumbaus und argumentieren, dass Wettbewerbe um Fördergelder erhebliche Kosten für Kommunen verursachen, zwangsläufig Verlierer*innen produzieren und bestehende Ungleichheiten verfestigen. Auch *Henrik Scheller* und *Christian Raffner* wenden sich den Fördermitteln zu und zeigen anhand der kommunalen Investitionstätigkeit in Deutschland, dass mit den bestehenden Förderprogrammen die Investitionsrückstände auf kommunaler Ebene nicht zu schließen sind. *Achim Truger* analysiert im Interview die Ursachen der Kommunalfinanzkrise und kritisiert die Steuersenkungen des Bundes, die Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer und die ungleiche Verteilung der kommunalen Finanzausstattung. Im Anschluss dokumentieren wir die Keynote von Achim Truger auf dem Workshop »Kommunal финанzen in der multiplen Krise« im März 2025 anhand von zwei Graphic Recordings, die die Grafikdesignerin *Lena Wenz* parallel zum Vortrag bzw. zur anschließenden Diskussion erstellt hat. *Hans-Peter Mayer* erläutert im Interview die aktuelle Lage der bayerischen Kommunen und plädiert für eine aufgabenbezogene, ausreichende kommunale Grundfinanzierung und mehr Vertrauen in die Kommunen. *Mario Hesse* und *Tim Starke* untersuchen die finanzielle Lage ländlicher Kommunen in Deutschland vor dem Hintergrund des kommunalen Finanzausgleichs und kritisieren die Einwohnerveredelung, die funktionale Unterschiede von Gemeinden in ländlichen Räumen unzureichend berücksichtigt. *Dominik Frankenberg* analysiert die Folgen des demographischen Wandels für Kommunalverwaltungen in ländlichen Räumen und warnt, dass gerade finanzschwache Kommunen zukünftig vom Fachkräftemangel betroffen sein werden.

Kapitel 3 enthält Beiträge, die sich insbesondere dem Rechtspopulismus, aber auch Fragen des Wohnens und der landwirtschaftlichen Produktion widmen. *Katrin Großmann*, *Christoph Hedtke* und *Katharina Kullmann* zeigen mithilfe des Konzepts der kollektiven Verletzungserfahrungen auf, wie Austeritätspolitik und Peripherisierung einen Nährboden für rechte Mobilisierung in ländlichen Regionen schaffen. *Larissa Deppisch* und *Andreas Klärner* diskutieren das Verhältnis

von öffentlicher Wahrnehmung ländlicher Räume, lokalem politischen Klima und Unterstützung der AfD in ländlichen Kommunen. *Johanna Mutscheller* und *Susann Schäfer* untersuchen unter Rückgriff auf das Konzept der Peripherisierung die Zusammenhänge zwischen regionalen Entwicklungsmustern, kommunalen Finanzen und dem Wahlverhalten im Freistaat Thüringen. Im Interview berichten *Michael Pöhnlein* und *Nadine Köstner* aus ihrer Marktgemeinde Nordhalben in Oberfranken von den Folgen der Sparzwänge, von hohen Infrastrukturkosten bei schrumpfender Bevölkerung und dem Problem mangelnder Eigenmittel bei der Fördermittelakquise. *Helen Dabo* und *Tino Petzold* untersuchen die Wasserversorgung am Beispiel des Vogelsbergs und entwickeln das Konzept der »hydro-fiskalischen Hybride«, um die strukturellen und politischen Auswirkungen von Wasserinfrastrukturen in peripherisierten Räumen zu erfassen. *Felix Wiegand* zeigt auf, dass Wohnraumversorgung, Kommunalfinanzen und Austerität auch in ländlichen Räumen eng miteinander verwoben sind und wie Austeritätsmaßnahmen die kommunale Wohnungspolitik einschränken. *Louisa Prause* analysiert den Einfluss der Digitalisierung auf die Lebensqualität in ländlichen Gebieten und diskutiert, wie digitale Technologien genutzt werden können, um Landwirtschaft ökologisch und sozial nachhaltiger zu gestalten.

Literaturverzeichnis

- ARL (Hg.) (2021): Kommunal Finanzen in und nach der Covid-19-Pandemie. Hannover: ARL.
- Barlösius, Eva/Neu, Claudia (Hg.) (2008): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften.
- Baskaran, Thushyanthan (2017): »Local fiscal policy after a bailout: austerity or soft budget constraints?«, in: *Economics of Governance* 18(3), S. 209–238.
- Betz, Stephan (2007): »Die Demographisierung ökonomischer, kultureller und sozialer Veränderungen am Beispiel des ländlichen Raums«, in: Eva Barlösius (Hg.): *Demographisierung des Gesellschaftlichen. Analysen und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands*. Wiesbaden: Springer VS, S. 221–246.
- Belina, Bernd (2017): »Zur Geographie der Abstiegsgesellschaft. Der Aufstieg der Rechten – Anmerkungen zu Oliver Nachtwey und Didier Eribon«, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 47(186), S. 97–104.
- Belina, Bernd/Kallert, Andreas/Mießner, Michael/Naumann, Matthias (Hg.) (2022): *Ungleiche ländliche Räume. Widersprüche, Konzepte und Perspektiven*. Bielefeld: transcript.

- Bernt, Matthias/Liebmann, Heike (Hg.) (2013a): *Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bernt, Matthias/Liebmann, Heike (2013b): »Zwischenbilanz: Ergebnisse und Schlussfolgerungen des Forschungsprojektes«, in: Matthias Bernt/Heike Liebmann (Hg.): *Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen*. Wiesbaden: Springer VS, S. 218–231.
- Boettcher, Florian/Freier, Ronny/Geißler, René/Niemann, Friederike-Sophie (2018): »Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen«, in: *Wirtschaftsdienst* 98(8), S. 592–599.
- Brenner, Neil/Peck, Jamie/Theodore, Nik (2010): »Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways«, in: *Global Networks* 10(2), S. 182–222.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): *Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall*. Berlin: BMI.
- Danielzyk, Rainer (1998): *Zur Neuorientierung der Regionalforschung – ein konzeptioneller Beitrag*. Oldenburg: Universität Oldenburg.
- Demirović, Alex (2013): »Multiple Krise, autoritäre Demokratie und radikaldemokratische Erneuerung«, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 43(171), S. 193–215.
- Deppisch, Larissa/Osigus, Torsten/Klärner, Andreas (2022): »How Rural is Rural Populism? On the Spatial Understanding of Rurality for Analyses of Right-wing Populist Election Success in Germany«, in: *Rural Sociology* 87, S. 692–714.
- Derlien, Hans-Ulrich (Hg.) (2001): *Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost. Eine Evaluation*. Tagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Potsdam, 19.-20. Oktober 2000. Baden-Baden: Nomos.
- Domann, Valentin/Nuissl, Henning (2022): »Lokale Reartikulationen des Autoritären. Für eine skalensensible Analyse neurechter Politik »vor Ort««, in: *Geographische Zeitschrift* 110(1), S. 22–40.
- Döring, Thomas/Wohltmann, Matthias (2025): »Massive Krise der Kommunalfinanzien«, in: *Wirtschaftsdienst* 105(8), S. 583–590.
- Dudek, Simon/Kallert, Andreas (2017): *Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern*. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Dudek, Simon/Zademach, Hans-Martin (2023): »Territorial development in Bavaria between spatial justice and austere federalism: A historical-materialist policy analysis of Bavarian regional development politics and policies, 2008–2018«, in: *Environment and Planning A: Economy and Space* 55(5), S. 890–904.
- Dullien, Sebastian/Iglesias, Simon Gerards/Hüther, Michael/Rietzler, Katja (2024): *Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation*. IW-Policy Paper 2/2024.

- Eicker-Wolf, Kai/Neues, Martin/Truger, Achim (2017): Kommunalfinanzbericht 2017. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und Landespolitik. Düsseldorf: ver.di.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2015): Kommunalfinanzbericht 2015. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und Landespolitik. Düsseldorf: ver.di.
- Esser, Josef (2008): »Reflexionen über ein gestörtes Verhältnis. Materialistische Staatstheorie und deutsche Politikwissenschaft«, in: Joachim Hirsch/John Kannankulam/Jens Wissel (Hg.): Der Staat der bürgerlichen Gesellschaft. Zum Staatsverständnis von Karl Marx. Baden-Baden: Nomos, S. 203–219.
- Förtner, Maximilian/Belina, Bernd/Naumann, Matthias (2021): »The revenge of the village? The geography of right-wing populist electoral success, anti-politics, and austerity in Germany«, in: Environment and Planning C: Politics and Space 39(3), S. 574–596.
- Freier, Ronny/Geißler, René/Raffer, Christian/Scheller, Henrik (2025): Kommunaler Finanzreport 2025. Knappe Kassen, große Aufgaben. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Fürst, Roland/Hinte, Wolfgang (2019): Sozialraumorientierung. Stuttgart: UTB.
- Geißler, René/Hammerschmid, Gerhard/Raffer, Christian (Hg.) (2021): Local Public Finance. An International Comparative Regulatory Perspective. Cham: Springer Nature.
- Genschel, Philipp/Schwarz, Peter (2013): »Tax Competition and Fiscal Democracy«, in: Armin Schäfer/Wolfgang Streeck (Hg.): Politics in the age of austerity. Cambridge: Polity, S. 59–83.
- Grabski-Kieron, Ulrike/Kordel, Stefan/Krajewski, Christian/Mose, Ingo/Steinführer, Annett (Hg.) (2024): Geographie ländlicher Räume. Paderborn: Brill/Schöningh.
- Grunert, Cathleen/Ludwig, Katja (Hg.) (2024): Jugend – Ländliche Räume – Peripherie(sierung). Wiesbaden: Springer VS.
- Haffert, Lukas (2022): Stadt, Land, Frust. Eine politische Vermessung. München: C.H.Beck.
- Hafner, Sabine/Schiffner, Janis/Miosga, Manfred/Emtmann, Dirk/Emtmann Hannes (2023): Bayern braucht eine aktive Strukturpolitik. Für gleichwertige Lebens- und Arbeitsverhältnisse. München: DGB Bayern.
- Harvey, David (1989): »From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism«, in: Geografiska Annaler 71(1), S. 3–17.
- Heeg, Susanne/Rosol, Marit (2007): »Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext«, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 37(149), S. 491–509.
- Hesse, Mario/Starke, Tim (2023): Doppelte Krise der kommunalen Finanzen in Kleinstädten? Cottbus: BTU.

- Hesse, Mario/Starke, Tim/Bender, Christian (2023): »Kommunale Finanzbedarfe – zwischen unmöglicher Bestimmung und praktischer Veredelung«, in: Manfred Röber/Philipp Glinka/Mario Hesse/Oliver Rottmann/Achim Truger (Hg.): Öffentliche Finanzen und öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunal финанzen und Öffentlicher Wirtschaft. Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag. Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 219–240.
- Holler, Benjamin/Junkernheinrich, Martin (2012): »Kommunal финанzen im Jahr 2011: Erste Schritte auf dem Pfad der Konsolidierung?«, in: Martin Junkernheinrich/Stefan Koriotoh/Thomas Lenk/Henrik Scheller/Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 269–285.
- Hüther, Michael/Südekum, Jens/Voigtländer, Michael (Hg.) (2019): Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit. Köln: IW Medien.
- Jessop, Bob (2015): »Neoliberalism, finance-dominated accumulation and enduring austerity: a cultural political economy perspective«, in: Kevin Farnsworth/Zoë Irving (Hg.): Social Policy in Times of Austerity. Bristol: Policy Press, S. 87–112.
- Junkernheinrich, Martin (2019): »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Kommunal финанzen«, in: Wirtschaftsdienst 99(S1), S. 36–43.
- Junkernheinrich, Martin/Koriotoh, Stefan/Lenk, Thomas/Ranscht-Ostwald, Anja/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hg.) (2024): Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Kallenbach, Tilman/Imhoff, Franziska/Kallert, Andreas (2025): »Nullbock, egal, vielleicht«. Jugendarbeit und Zivilgesellschaft im Spannungsfeld von Austerität und erstarkender Rechter in peripherisierten ländlichen Räumen«, in: Wissen schafft Demokratie – Schriftenreihe des IDZ 17, S. 168–179.
- Kallert, Andreas/Dudek, Simon (2025): »The rural consolidation state. A critical examination of municipal consolidation strategies in Bavaria (Germany)«, in: Political Geography 121, 103379.
- Kersten, Jens (2009): »Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion«, in: Claudia Neu (Hg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: Springer VS, S. 22–38.
- Kessl, Fabian/Reutlinger, Christian (Hg.) (2022): Sozialraum. Eine elementare Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Koppers, Lothar/Miosga, Manfred/Sträter, Detlev/Höcht, Volker (2018): Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Eine Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags im Rahmen der Enquete-Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen.

- Krebs, Tom/Steitz, Janek (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021–2030. Berlin: Forum New Economy.
- Kühl, Carsten/Scheller, Henrik (2024): ›Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz‹. Machbarkeitsstudie. Berlin: Difu.
- Kühn, Manfred (2016): Peripherisierung und Stadt. Städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg. Bielefeld: transcript.
- Lawrence, Michael/Homer-Dixon, Thomas/Janzwood, Scott/Rockström, Johan/Renn, Ortwin/Donges, Jonathan F. (2024): »Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement«, in: *Global Sustainability* 7, S. 1–16.
- Lebuhn, Henrik (2010): »Das Neue Steuerungsmodell und die (Markt-)Logik städtischer Verwaltungen«, in: *Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung* 21(83), S. 35–45.
- Lechleitner, Marc (2018): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Teil 1: Begriff und Staatsziel. Potsdam.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2021): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg. Leipzig.
- Lizotte, Christopher (2019): »Where are the people? Refocusing political geography on populism«, in: *Political Geography* 71, S. 139–141.
- Maschke, Lisa/Mießner, Michael/Naumann, Matthias (2021): Kritische Landforschung. Konzeptionelle Zugänge, empirische Problemlagen und politische Perspektiven. Bielefeld: transcript.
- Miessner, Michael/Kallert, Andreas/Naumann, Matthias/Belina, Bernd (2025): »The neoliberal roots of regional embitterment: reproducing ›left behind‹ places through inter-place competition«, in: *Territory, Politics, Governance*, S. 1–23.
- Mießner, Michael/Naumann, Matthias/Grabski-Kieron, Ulrike/Steinführer, Annett/Nell, Werner/Weiland, Marc (Hg.) (2024): Ländliche Utopien. Herausforderungen und Alternativen regionaler Entwicklungen. Bielefeld: transcript.
- Milbourne, Paul (2016): »Poverty and Welfare in Rural Places«, in: Mark Shucksmith/David L. Brown (Hg.): *Routledge international handbook of rural studies*. Abingdon: Routledge, S. 450–461.
- Mullis, Daniel (2025): »From ›places that don't matter‹ to peripheralization: A geographical approach to understanding the spatialities of the far right«, in: *Environment and Planning C: Politics and Space* 43, S. 1123–1139.
- Neu, Claudia (2019): »Soziale Orte – Basis einer Politik des Zusammenhalts«, in: Bundesverband Mobile Beratung (Hg.): Was blüht dem Dorf? Demokratieentwicklung auf dem Land. Dresden, S. 16–29.
- Orth, Klaus (2020): »Die Bedeutung von Realsteuererhöhungen für die Haushaltsanierung«, in: *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* 4, S. 73–80.

- Overmans, Tom/Timm-Arnold, Klaus-Peter (2016): »Managing Austerity: Comparing municipal austerity plans in the Netherlands and North Rhine-Westphalia«, in: *Public Management Review* 18(7), S. 1043–1062.
- Paetz, Christoph/Rietzler, Katja/Truger, Achim (2016): Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011. Die wahre Belastungsprobe steht noch aus. *IMK-Report* 117.
- Peck, Jamie (2012): »Austerity urbanism. American cities under extreme economy«, in: *City* 16(6), S. 626–655.
- Person, Christian (2021): »Determinanten der kommunalen Steuerpolitik«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31(3), S. 359–391.
- Person, Christian/Geißler, René (2020): »Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland«, in: *dms – der moderne staat* 13(1), S. 191–216.
- Pettersson-Lidbom, Per (2010): »Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test«, in: *American Economic Journal: Economic Policy* 2(3), S. 154–179.
- Petzold, Tino (2018): *Austerity forever? Die Normalisierung der Austerität in der BRD. Münster: Westfälisches Dampfboot.*
- 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.
- Prausmüller, Oliver (2021): »Wenn die Krise Alltag wird. Zur Politischen Ökonomie kritischer Infrastruktur in der Vielfachkrise. Editorial«, in: *Kurswechsel* 4, S. 3–6.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik/Zahn, Frida von (2025): *KfW-Kommunalpanel 2025. Frankfurt am Main: KfW.*
- Röber, Manfred/Glinka, Philipp/Hesse, Mario/Rottmann, Oliver/Truger, Achim (Hg.) (2023): *Öffentliche Finanzen und öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunal финанzen und Öffentlicher Wirtschaft. Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag. Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag.*
- Rodríguez-Pose, Andrés (2018): »The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(1), S. 189–209.
- Royer, Jeroen/Leibert, Tim (2024): »Suspended in time? Peripheralised and 'left behind' places in Germany«, in: *Geographica Helvetica* 79(3), S. 221–237.
- Shucksmith, Mark/Brown, David L. (2016a): »Framing Rural Studies in the Global North«, in: Mark Shucksmith/David L. Brown (Hg.): *Routledge international handbook of rural studies. Abingdon: Routledge*, S. 1–26.

- Shucksmith, Mark/Brown, David L. (Hg.) (2016b): *Routledge international handbook of rural studies*. Abingdon: Routledge.
- Sixtus, Frederick/Reibstein, Lena/Slupina, Manuel (2020): *Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt*. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel (2010): »Politik im Defizit«, in: *Berliner Republik. Das Debattenmagazin* 4, S. 14–17.
- Stützle, Ingo (2013): *Austerität als politisches Projekt. Von der monetären Integration Europas zur Eurokrise*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Terfrüchte, Thomas (2019): »Gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Raumordnung und Regionalpolitik«, in: *Wirtschaftsdienst* 99(S1), S. 24–30.
- Theodore, Nik (2020): »Governing through austerity: (Il)logics of neoliberal urbanism after the global financial crisis«, in: *Journal of Urban Affairs* 42(1), S. 1–17.
- Theodore, Nik/Peck, Jamie (2012): »Framing neoliberal urbanism: Translating <commonsense> urban policy across the OECD zone«, in: *European Urban and Regional Studies* 19(1), S. 20–41.
- Thiele, Alexander (2023): *Der grundgesetzliche Rahmen für die Wiedereinführung einer Vermögensteuer*. Kurzugutachten.
- Tulumello, Simone/Cotella, Giancarlo/Othengrafen, Frank (2020): »Spatial planning and territorial governance in Southern Europe between economic crisis and austerity policies«, in: *International Planning Studies* 25(1), S. 72–87.
- Weingarten, Peter/Steinführer, Annett (2020): »Daseinsvorsorge, gleichwertige Lebensverhältnisse und ländliche Räume im 21. Jahrhundert«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30(4), S. 653–665.
- Zabler, Steffen (2021): *Kommunale Schulden in Deutschland. Instrumente zur Bekämpfung auf dem Prüfstand einer synthetischen Analyse*. Baden-Baden: Nomos.

Für starke Kommunen – auch in strukturschwachen, ländlichen Räumen!

Nordhalbener Erklärung

»An uns denkt doch kein Mensch« – dieses Zitat könnte aus vielen strukturschwachen Kommunen in ländlichen Räumen stammen. Seit Jahrzehnten schließen dort Apotheken, Arztpraxen, Gasthöfe, Banken, Kirchen und Geschäfte. Ebenso lang lassen die prekären Kommunalfinanzen der Kommunalpolitik kaum noch Handlungsspielräume. Diese Situation mündet vielerorts in Frust und Verbitterung. Die strukturelle Unterfinanzierung und politische Überforderung vieler Kommunen sowie die bestehenden Disparitäten in den regionalen Lebensverhältnissen gefährden nicht nur die Handlungsfähigkeit vor Ort, sondern auch das Vertrauen in demokratische Institutionen.

Im März 2025 hatten wir, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus unterschiedlichen Disziplinen sowie Engagierte aus Kommunalpolitik und Zivilgesellschaft, uns in der Marktgemeinde Nordhalben (Landkreis Kronach) zur Tagung *Kommunalfinanzen in der multiplen Krise: Ländliche Räume im Spannungsfeld von Austerität und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* getroffen. Nordhalben in Oberfranken steht beispielhaft für viele strukturschwache Dörfer und Kleinstädte. Mit der *Nordhalbener Erklärung* möchten wir auf die angespannte Situation speziell dieser Kommunen aufmerksam machen und appellieren an die Bundes- und Landespolitik:

- Die kommunale Selbstverwaltung muss durch Bund und Länder gestärkt werden, indem auch strukturschwachen Kommunen ein tatsächlicher **Handlungs- und Gestaltungsspielraum** eingeräumt wird. Ohne eigene Gestaltungsmöglichkeiten wird das Subsidiaritätsprinzip ausgehöhlt, was vielerorts ein Gefühl der Fremdsteuerung durch übergeordnete politische Ebenen erzeugt. Die populistische Kritik an »denen da oben« in den Landeshauptstädten, in Berlin und Brüssel wächst und gefährdet den demokratischen Zusammenhalt. Zudem wird dadurch kommunalpolitisches Engagement zunehmend unattraktiv.
- Damit Kommunen ihre Aufgaben eigenständig erfüllen können, muss die **finanzielle Ausstattung der Kommunen** grundlegend verbessert werden. Auf Bundesebene beschlossene Steuersenkungen treffen gerade Kommunen empfind-

lich – hier muss für entsprechenden finanziellen Ausgleich durch Bund oder Land gesorgt werden. Eine Erhöhung der kommunalen Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie eine stärkere Unterfütterung der kommunalen Finanzausgleichssysteme seitens der Länder würden die kommunale Grundfinanzierung stärken. Die Wiedererhebung der Vermögensteuer, deren Ertrag den Ländern (und damit letztlich auch den Kommunen) zukommt, ist zudem eine naheliegende Möglichkeit, Fragen sozialer Gerechtigkeit im Hinblick auf sehr hohe Vermögen mit dem Ziel räumlicher Gerechtigkeit zu verknüpfen, um den struktur- und finanzschwachen Kommunen finanziell zu helfen.

- Die bestehende **Projekt-Förderlogik** produziert wenige Gewinner und viele Verlierer – zu letzteren gehören insbesondere finanzschwache Kommunen, in denen Förderanträge vielfach bereits an fehlenden Eigenmitteln scheitern. Die Politik der »tausend Fördertöpfe«, die trotz großem Zeit- und Personalaufwand auf Seiten der Kommunen strukturell bedingt nur beschränkt erfolgreich sein kann, ist Ausdruck fehlenden Vertrauens in die Kommunen und verstärkt räumliche Ungleichheiten. Eine auskömmliche Grundfinanzierung macht die meisten Förderprogramme überflüssig und entlastet die öffentlichen Verwaltungen.
- Die **kommunale Teilhabe an den Erträgen aus erneuerbaren Energien** muss gestärkt werden. Diese Beiträge der ländlichen Räume zu Klimaschutz und Klimaanpassung, die vor Ort oft Einschränkungen für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die Kommunen nach sich ziehen, müssen fiskalisch ausgeglichen werden. Angesichts des Strukturwandels sind Wind- und Solarkraft ein wachsender Wirtschaftszweig in ländlichen Räumen, deren finanzielle Wertschöpfung jedoch nicht zuvorderst überregionalen Investoren zufließen darf. Vielmehr müssen die Potentiale der erneuerbaren Energien als eine verlässliche, zusätzliche Einnahmequelle gerade für ländlich-periphere Kommunen erschlossen werden.
- Die **strukturelle Überlastung der Kommunen** mit immer mehr Aufgaben muss beendet werden. Wer Leistungen per Bundesgesetz vorschreibt, muss auch für deren vollständige Finanzierung aufkommen. Die Überlastung betrifft kleine, vom demographischen Wandel stark betroffene Kommunen besonders. Schon heute legen gewählte kommunale Vertreterinnen und Vertreter aus Überforderung ihre Mandate nieder, und vielerorts finden sich kaum noch Bewerberinnen und Bewerber für das Bürgermeisteramt – ein alarmierendes Signal für die kommunale Selbstverwaltung.
- Den Herausforderungen durch **veraltete Infrastrukturen, Klimawandelanpassung und Strukturwandel** kann nur durch massive Investitionen sowohl in Infrastrukturen als auch in öffentliche Verwaltungen nachhaltig begegnet werden. Die strukturschwachen, oftmals schrumpfenden Kommunen dürfen dabei nicht allein gelassen werden. Generationengerechtes Handeln bedeutet, dass heute in

die Zukunft investiert wird und die Lasten entsprechend auch auf zukünftige Generationen verteilt werden.

- **Kultur, Sport oder Jugendarbeit** sind essenziell für den sozialen Zusammenhalt und ein Kernelement der kommunalen Selbstverwaltung. Gerade in strukturschwachen Kommunen in ländlichen Räumen übernehmen ehrenamtlich Engagierte viele dieser Aufgaben – Kürzungspolitik in diesem Bereich stößt sie regelrecht vor den Kopf. Die Länder müssen dafür Sorge tragen, dass alle Kommunen in angemessenem Umfang freiwillige Leistungen tätigen können.

Nur dort, wo Menschen vor Ort lebenswerte Bedingungen und Perspektiven vorfinden, kann sich der gesellschaftliche Zusammenhalt festigen und die rechtsextreme Gefahr zurückgedrängt werden. Wir appellieren eindringlich an die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit alle Kommunen auch künftig ihre Rolle als lebendige Orte demokratischer Teilhabe wahrnehmen können.

*Die Liste der Verfasser*innen sowie weitere Unterstützer*innen finden sich auf <https://www.nordhalbener-erklaerung.de>.*

I Konzepte und Zugänge

Komm, lass uns aufs Land ziehen!

Ein sozialräumlicher Blick auf ländliche Räume

Martina Ortner

Zusammenfassung: *Der Beitrag beleuchtet die vielfältigen Facetten ländlicher Räume und hinterfragt gängige Klischees über das Landleben. Ländliche Räume sind keineswegs homogen, sondern weisen unterschiedliche Charakteristika auf – von touristisch erschlossenen Orten bis hin zu abgehängten Gebieten. In Bayern lebt die Mehrheit der Bevölkerung in ländlichen Räumen, wobei die Bevölkerungsstruktur durch den demographischen Wandel geprägt ist: Die Zahl älterer Menschen steigt, während junge Menschen abwandern. Dies führt zu Veränderungen wie Geburtendefiziten und einer zunehmenden Internationalisierung der Bevölkerung. Der Beitrag betont die Notwendigkeit, ländliche Räume sozialräumlich zu analysieren, um ihre Potenziale und Spannungsfelder besser zu verstehen. Dabei werden theoretische Zugänge wie das relationale Raumverständnis von Kessl und Reutlinger sowie lebensweltorientierte Ansätze der Sozialen Arbeit vorgestellt. Sozialräumliche Analysen berücksichtigen physische, soziale und kulturelle Aspekte und zielen darauf ab, Ressourcen vor Ort zu nutzen und Gemeinschaftsprojekte zu fördern.*

Praktische Herausforderungen in der Sozialen Arbeit in ländlichen Räumen umfassen die große räumliche Distanz zwischen Einsatzorten, die Abhängigkeit vom Auto und die Notwendigkeit, mit ehrenamtlichem Engagement zu arbeiten. Gleichzeitig bieten ländliche Räume Möglichkeiten für innovative Projekte wie Dorfläden oder Kulturzentren. Die Soziale Arbeit muss dabei auf die Vielfalt der Bevölkerung eingehen, sei es in Bezug auf Einkommen, Herkunft oder Lebensstile, und diskriminierende Strukturen wie rechtsextreme Einflüsse erkennen und bekämpfen. Abschließend plädiert der Beitrag für eine langfristige und kontinuierliche Finanzierung sozialräumlicher Arbeit, um die Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen zu sichern und das demokratische Miteinander zu stärken. Sozialräumliche Soziale Arbeit wird als Seismograph und Motor für positive Entwicklungen vor Ort verstanden und sollte als eigenständiges Arbeitsfeld anerkannt werden.

1. Mythos Landleben

Saftige Wiesen, strahlender Sonnenschein, blühende Gärten, soziale Nähe, ein geschäftiger Ortskern und ein traditionsreiches Alltagsleben. »Ländlicher Raum« ist ein unspezifischer Begriff, der die verschiedensten Assoziationen weckt (vgl. Oelkers 2022). Von welchem »Land« sprechen wir? Geht es um Neubausiedlungen am Rande einer Großstadt oder das erweiterte Zuzugsgebiet mit gut ausgebauter öffentlicher Verkehrsanbindung, das aber eher eine »Schlafstadt« ist? Geht der Blick auf einen touristisch erschlossenen und sehr nachgefragten Ort mit engagiertem Gemeindeleben? Oder ist der Untersuchungsgegenstand ein Ort, der historische Bedeutung hat und als eine Art Museum oder als ein Ort des Gedächtnisses bewahrt wird? Geht es um eine landwirtschaftlich geprägte Region ohne historische Auffälligkeiten, um einen Ort, der in kurzer Zeit sehr stark gewachsen, oder um einen Ort, der »abgehängt« ist? Wurde der Ort politisch neu zugeteilt oder wird er aus wirtschaftlichen Gründen abgebaut (z. B. Tagebau)? Wer beurteilt die Entwicklung der ländlichen Räume?

In Bayern leben 55 % der Bevölkerung in ländlichen Räumen (vgl. StMFH o.D.). Von den 96 bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten haben die meisten eine positive Wanderungsbilanz (2021 war der Saldo lediglich in vier Kreisen negativ) (StMFH 2023: 16). Im Zeitraum zwischen 2017 und 2022 ist ein leichter Anstieg der Bevölkerung auf dem Land bemerkbar. Trotz der Tatsache, dass über 50 % aller Geburten in Bayern in ländlichen Räumen stattfanden, trugen diese in den Jahren 2021 und 2022 nicht zum Bevölkerungswachstum bei. Ursache ist die zunehmend ältere Bevölkerungsstruktur, die zu höheren Sterberaten und damit zu Geburtendefiziten führte – mit einer Zunahme von 2021 auf 2022 (StMFH 2023: 8ff.). Damit rückt der demographische Wandel in den Fokus: eine sinkende Zahl junger und eine wachsende Zahl älterer Menschen. Weder im deutschlandweiten Kontext (vgl. Destatis 2024) noch im spezifischeren Fall Bayerns (StMFH 2023: 20) ist dieser Trend neu. Besonders betroffen sind jedoch die ländlichen Räume – stärker als Großstädte und deren Umland. Laut dem bayerischen Landesamt für Statistik wird die Zuwanderung jüngerer Altersgruppen diesen Wandel weder aufhalten noch umkehren (LfStat 2025: 19). Die Prognose lautet: »Bayerns Bevölkerung wird also älter, internationaler und in manchen Regionen wird sie dennoch schrumpfen.« (StMFH 2023: 20)

All diese Informationen zeichnen ein differenzierteres Bild der ländlichen Räume, das über die gängige Idylle hinausgeht. Sie verdeutlichen, dass »das Ländliche« kein homogener Raum ist, sondern vielfältige Ausprägungen und potenzielle Herausforderungen umfasst. Es erscheint daher sinnvoll, diese Räume genauer und systematischer in den Blick zu nehmen, um ihre Möglichkeiten und Spannungsfelder besser zu verstehen. Dafür werden zunächst verschiedene theoretische Zugänge miteinander verknüpft (Kapitel 2) und anschließend die sozialräumlichen Ansätze

in der Sozialen Arbeit mit Fokus auf ländliche Räume dargestellt (Kapitel 3). Ein Fazit rundet den Beitrag ab.

2. Theoretische und methodische Zugänge zu Raum aus Perspektive Sozialer Arbeit

Das Sozialraumverständnis von Kessl und Reutlinger kann als Ausgangspunkt für nachfolgende Überlegungen genommen werden:

»Ein Sozialraum meint ein ›ständig (re)produziertes Gewebe sozialer Praktiken‹ (Kessl und Reutlinger 2010, S. 21) und dabei wird von einem konstitutiv relationalen Raumverständnis ausgegangen. Sozialräume sind somit das Ergebnis sozialer Prozesse und lassen sich weder auf territoriale Begrenzungen allein noch auf reine Handlungsformen reduzieren. Ihnen sind vielmehr ›differente historische Entwicklungen, kulturelle Prägungen und politische Entscheidungen‹ zuzuschreiben (Kessl und Reutlinger 2013, S. 129).« (Bruchmann/Gerngroß/Geser 2022: 562)

Der Sozialraum ist demnach nicht nur relational oder territorial zu betrachten, sondern sollte verschiedene Ebenen berücksichtigen, was im Folgenden dargestellt wird.

2.1 Zum Verständnis von Raum

Der physische und der relationale Raum sind durch die Interaktion des Menschen miteinander verknüpft und gestalten den sozialen Raum, so Frehse (2016). Räume werden geschaffen, genommen, vergeben, besetzt, gestaltet, angepasst, verloren, gewonnen, verliehen, gepachtet, ver- und gekauft. Sie sind offen, geschlossen oder privat. Sie haben Geschichte, werden erfunden, verklärt. Sie sind individuell, emotional, territorial, virtuell, zeitlich, historisch, sozial, sozio-kulturell, wirtschaftlich, politisch. Räume sind von Menschen definiert. Sie haben gesellschaftliche Zwecke und Funktionen (Preis/Thiele 2014: 18ff.). Es gibt verschiedene Formen von Rauman eignung: Zwischennutzung, Gegenkultur (Hausbesetzung), Veränderung des Nutzungszwecks (Wohnen auf öffentlichen Plätzen, Aneignung territorialer Sektoren, z. B. durch Graffiti) (ebd.: 21f.), aber auch sogenannte national befreite Zonen und Angsträume. Es gibt symbolische Räume, die einen bestimmten Verhaltenskodex erwarten, aber auch zunehmend transnationale soziale Räume, gerade wenn sich Familien oder Arbeitskontakte über mehrere Staaten hinweg aufspannen. Und es gibt Zwischenräume (vgl. Buber 2006), die durch Begegnungen gestaltet werden.

2.2 Die Lebenswelt einbeziehen

Der Begriff »Lebenswelt« wurde von Edmund Husserl und von Alfred Schütz geprägt. Sie werden als Phänomenologen bezeichnet, weil sie Wahrnehmungen beschreiben und darüber Erkenntnisse gewinnen. Die Lebenswelt soll darüber verstanden werden. Es geht z. B. nicht nur um ein Haus, sondern um mein Elternhaus, mit dem ich schöne Erinnerungen verbinde und nicht möchte, dass es abgerissen wird. Berger und Luckmann (1972) untersuchen die Alltagswelt und versuchen zu erfassen, was als »normal« empfunden wird. Darüber werden gesellschaftliche Ordnungen und symbolische Sinnwelten herausgearbeitet. Durch Thiersch fanden diese beiden Ansätze unter den Namen Lebensweltorientierung Einzug in die Soziale Arbeit (vgl. Marti 2021).

In diesem Beitrag wird dem Verständnis von Berger und Luckmann (1972) gefolgt, weil das Alltagsleben im Mittelpunkt steht. Dieses umfasst die immer wiederkehrenden täglichen Abläufe, die Bedeutung von Routinen und die Zuordnungen von Verständnissen darüber, welche Aufgaben z. B. mit bestimmten Berufen verbunden sind sowie wofür Räumlichkeiten genutzt werden. Jede Person gewinnt durch die Lebenserfahrung und den eigenen Wertehorizont Erklärungsmuster. So kann die Bedeutung des jeweiligen Ortes für die dort Lebenden verstanden werden. Neben dieser soziologischen Perspektive werden psychologische Ansätze berücksichtigt, die das Individuum in seinem Verhältnis zur Umwelt betrachten.

»Wir haben es aber hier einerseits mit einem hochgradig personenbezogenen Ansatz und andererseits mit einem sozialökologischen, auf die Veränderung von Verhältnissen zielenden Ansatz zu tun. Er integriert zwei für die soziale Arbeit relevante Stränge: erstens die personen-orientierte Humanistische Psychologie (Bühler/Allen 1974) von etwa Carl Rogers, Ruth Cohn und Fritz Perls, zweitens die Gemeinwesenarbeit und Sozialökologie (Brülle/Marschall 1981) von etwa Saul Alinsky, Kurt Lewin und Richard Hauser, welche auf die Verbesserung von Lebensbedingungen gerichtet ist.« (Hinte 2009: 24)

Die Gemeinwesenarbeit setzt an den territorialen, wirtschaftlichen, sozialen und sozio-kulturellen Gegebenheiten an und arbeitet die Machtstrukturen heraus. Alinsky (1999) hat sich mit seinen Aktionen zur Ermächtigung von Benachteiligten zwar auf den städtischen Raum konzentriert, zeigt aber, wie Menschen mit kreativen Ideen und Durchhaltevermögen Veränderungen erreichen können. Dieser Kerngedanke ist im heutigen Community Organizing noch vorhanden. Es wird vor allem auf die Machtsensibilität geachtet. Menschen, die sich als machtlos erleben, sollen durch Begleitung und Coaching ermächtigt werden, für ihre Interessen gemeinsam einzutreten. Die Organisation nimmt Anleihen an der Kampagnenplanung, mit ihren verschiedenen Eskalationsstufen.

Elsen (2019) sieht im Ansatz der solidarischen Ökonomie eine Chance. Das kann z. B. ein genossenschaftlich organisierter Dorfladen sein. Sicherzustellen ist allerdings, dass die Menschen die notwendigen Ressourcen dafür haben, sich an solchen Gemeinschaftsprojekten beteiligen zu können.

2.3. Die verschiedenen Ebenen kombinieren

Die Analyse der Sozialen Welt, die Erkenntnisse über die Lebenswelten sowie Ansätze aus der Gemeinwesenarbeit, dem Community Organizing und der solidarischen Ökonomie können verknüpft werden. Budde und Früchtel (2005) trugen z. B. die verschiedenen Ebenen und Verständnisse von Raum zusammen und visualisierten die Zusammenhänge und die Unterschiede in einem Modell (Abbildung 1).

Abbildung 1: Felder der Sozialraumorientierung

	Fallbezogene Dimension	Fallunspecifische Dimension	Metakonzepte
Methodische Ebene der Arbeitsformen	Lebenswelt 1 Stärkmodell	Gemeinwesen 2 Fallunspecifische Arbeit	Lebensweltorientierung Gemeinwesenarbeit
Organisatorische Ebene der Steuerung	Organisationen der Jugendhilfe 3 Flexibilisierung	Die Organisation der Jugendhilfe 4 Raumbezogene Steuerung	Organisationsentwicklung Neue Steuerung

Quelle: Budde/Früchtel 2005: 2.

Nach diesem Modell wird die Lebenswelt einer Person herausgearbeitet. Das ist die fallbezogene Dimension, die der Sozialen Arbeit Erkenntnisse liefert, wie sich die betroffene Person in der Sozialen Welt verortet. Nun wird im Umfeld eruiert, welche Angebote bzw. Möglichkeiten es gibt, um das Netzwerk der Person zu erweitern, sofern sie dem zustimmt. Wenn es keine entsprechenden Angebote gibt, wird überlegt, wer noch Unterstützung brauchen könnte. So können sich kleine Veränderungen ergeben, z. B. eine Person übernimmt das Hundeausführen für eine Person, die das nicht mehr kann, aber den Hund behalten möchte. Es kann aber auch zur Entwicklung von Nachbarschaftsinitiativen oder zum Aufbau einer Pfadfindergruppe kommen.

In Bezug auf die hilfeschuchende Person wird fallspezifisch überprüft, welche Institutionen verknüpft werden können, um eine passgenaue Hilfe zu ermöglichen. Eventuell kann eine vor Ort aktive Einrichtung andere Aufgaben übernehmen und in enger Absprache mit den anderen Institutionen stehen. Damit wird von Sozialarbeitenden in ländlichen Räumen erwartet, dass sie eher generalistisch arbeiten können und bereit sind, von anderen Diensten Aufgaben mit zu übernehmen. Dies eröffnet eine neue Diskussion, nämlich die Finanzierung der Sozialen Dienste. Wer finanziert die Aufgaben, die nicht zur Zielvereinbarung der Institution mit der geldgebenden Stelle gehören?

Mit Blick auf die fallunspezifische Perspektive kann der Fall helfen, die sozialen Angebote im Raum zu überprüfen und Veränderungen zu diskutieren, z. B. die Organisation von Fahrdiensten. Hilfreich an diesem Ansatz ist, dass die Stärken in den Mittelpunkt gestellt werden und nicht die Schwächen. Für ländliche Räume bedeutet dies, mehr die Möglichkeiten zu betrachten als die Defizite. So kann eine KiTa zum Elterncafé werden, das Kleidertausch, Babysitting und Fahrdienste organisiert. Über die verschiedensten Kontakte der Eltern kann zudem der Ausbau des Gartenhauses zum Spielhaus ermöglicht werden, ein Kinderkino entstehen oder Besuche an den Arbeitsplätzen der Eltern stattfinden z. B. in der Bäckerei. Ein leerstehendes Schulhaus kann zu einem Wohnhaus mit integriertem Museum und Kulturzentrum werden, das die Netzwerkressourcen vor Ort nutzt, aber auch die Kontakte der neu Zugezogenen, um das Kulturprogramm zu erweitern.¹

2.4 Analysemethoden von Sozialraum

Soziale Arbeit verknüpft verschiedene Analysemethoden, um die Bedürfnisse vor Ort zu erfassen. Mit der *Sozialstrukturanalyse* wird alles, was gezählt werden kann, gesammelt. Die Bevölkerungsdaten werden zusammengetragen, um eine Übersicht zu erhalten, wie Zu- und Abwanderung, Geburtenrate und Sterblichkeit, Altersstruktur, Einkommensverhältnisse, Arbeitsplätze und die Infrastruktur vor Ort ausgeprägt sind. Diese Daten werden mit dem Landesdurchschnitt verglichen und bewertet. Die Daten sind über die Verwaltung zugänglich, allerdings nicht für jedes Dorf einzeln. Einige Informationen können den Berichten der Sozial- und der Jugendhilfeplanung entnommen werden.

Die *Sozialraumanalyse* erschließt die Lebenswelt der Bevölkerung. Die Herangehensweise ist zielgruppenspezifisch, geschlechtsspezifisch und berücksichtigt das Alter. So kann eine Begehung (zu Fuß oder mit dem Fahrrad) mit einer Mädchengruppe oder mit Rollstuhlfahrer:innen durchgeführt werden. Die Mitwirkenden können ihre Eindrücke verbal schildern, einen Fragebogen bekommen oder sie können wichtige Stellen fotografieren. Manchmal ist es auch unterstützend, Geräusche

1 Museum »Rotes Schulhaus« (<https://www.ropes-schulhaus.de/home>).

aufzunehmen, z. B. Verkehrslärm oder das Plätschern eines Baches. Mädchen können ihre Lieblingstreffpunkte zeigen und Räume benennen, an denen sie sich nicht wohlfühlen oder die sie meiden. Gemeinsam kann dann überlegt werden, warum das so ist und wie das geändert werden könnte. KiTa-Kinder können öffentliche Spielplätze begutachten. Solche Begehungen sollten vor- und nachbereitet werden. Die Mitwirkenden sollten wissen, warum das gemacht wird und was mit den Ergebnissen geschieht. Sie können auch selbst aktiv werden, wenn sie zentrale Punkte z. B. dem:der Bürgermeister:in vorstellen dürfen. Dieses Modell der Begehungen findet in der Praxis Anwendung, in der Theorie fehlt allerdings noch mehr Fundierung dieser Analysemethode (vgl. Haag/Lingg/Reutlinger 2022; Nägeli 2023).

Individuellere Zugänge bieten die Nadelmethode (vgl. Dummer/Malcherowitz/Weck 2015), aber auch die Netzwerkkarte (vgl. Budde/Früchtel 2009). Kinder zeichnen gerne ihre Lebenswelt. Bei Jugendlichen sind Collagen hilfreich oder sie bekommen einen Stadtplan und markieren mit Stecknadeln entsprechende Orte. Letztere Darstellung übersieht eventuell die Aktivitäten der Jugendlichen im virtuellen Raum. Bei all diesen Arbeitsweisen ist mit zu überlegen, dass sich ein Teil des Lebens inzwischen in digitalen Räumen abspielt: Fernunterricht, Bestellungen, Spiele, soziale Medien. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass sich die Lebenswelt über Ländergrenzen hinweg aufspannen kann. Das können zum Beispiel die Ferienwohnung auf Mallorca, die in der Türkei lebenden Großeltern oder Einkaufsmöglichkeiten in Tschechien sein.

3. Die sozialräumlichen Ansätze in der Sozialen Arbeit

Die geschilderten sozialräumlichen Ansätze sind ein fester Bestandteil in allen Bereichen der Sozialen Arbeit. Der Sozialraum gilt als Ort der Teilhabe, so beschreibt es die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW 2015: 1): Sie spricht vom Erfahrungs- und Verhaltensraum, Engagement- und Versorgungsraum sowie vom politisch administrativen Raum. Hier werden drei verschiedene Ebenen angesprochen: erstens die Mikroebene, von manchen auch Subjektebene genannt, also die Familie und der enge Freundeskreis; zweitens die Mesoebene, auch Ebene der Partizipation genannt, also der Bereich der zivilgesellschaftlichen Aktivität; drittens die Makro- oder Strukturebene, die vor allem territorial ausgerichtet ist, mit Kommune, Bezirk, Landkreis, also der jeweiligen Verwaltungseinheit. »Raum« verbindet damit verschiedene physisch-materiell erfahrbare Ebenen, die als Planungsgrundlage fungieren und die Lebenswelt der Menschen prägen.

In der Sozialen Arbeit ist das relationale Raumverständnis Hintes (2019: 9f.) populär, der vom relationalen Raum ausgeht. (1) Ausgangspunkt ist für ihn der Wille

des Menschen (vgl. hierzu auch Nuss 2022). (2) In der Folge soll Soziale Arbeit Aktivierung vor Betreuung bevorzugen und (3) die vorhandenen Ressourcen der Person und der Umgebung nutzen. (4) Aktivitäten sind dann zielgruppen- und bereichsübergreifend. So ist eine längere Grünphase einer Fußgängerampel nicht nur für mobilitätseingeschränkte Personen eine Erleichterung, sondern auch für Familien mit kleinen Kindern. (5) Schließlich sollten soziale Dienste vernetzt sein. Diese fünf Prinzipien der sozialräumlichen Sozialen Arbeit betonen die Selbstbestimmung und die Selbstverantwortung, aber auch den Gemein Sinn und darüber das Gemeinwohl. Dabei wird die Sicht der Betroffenen einbezogen. Im Folgenden werden die Spezifika sozialräumlicher Analysen der Sozialen Arbeit in ländlichen Räumen in kurzen Schlaglichtern dargestellt.

Unterschiedliche Erreichbarkeit

Sozialarbeiter:innen in ländlichen Räumen haben in der Regel ein größeres Einzugsgebiet für ihre Aufgabenbereiche, was die Präsenz vor Ort verringert. Es kann sein, dass sie z. B. mit verschiedenen Jugendämtern zu tun haben und in den jeweiligen Orten auf keine weitere hauptamtliche Struktur treffen, weil auch die anderen Träger größere Einzugsgebiete haben. Demgegenüber stehen ihre Aufgaben und ihr Stundenkontingent. Sie begegnen Menschen, die den Wohnort als Erst- oder Zweitwohnsitz nutzen, in der Stadt arbeiten und auf dem Land leben. Manche Klient:innen sind durch das Homeoffice wieder verstärkt aufs Land zurückgekehrt, andere haben wegen ihrer Kinder Abschied von der Stadt genommen oder sind aufgrund pflegebedürftiger Eltern zurückgezogen. Einige sind nie vom Land weggegangen, andere möchten irgendwann fortziehen – wieder andere haben »eingehiratet« oder wurden einem Ort zugewiesen. Zeitlich, emotional und sozial sind diese Menschen unterschiedlich erreichbar und ansprechbar.

Ohne Auto geht gar nichts

Sozialarbeitende in ländlichen Räumen sind in der Regel auf ein Auto angewiesen, denn die Einsatzorte liegen weit auseinander. Es fallen erhebliche Fahrzeiten an. Dies entspricht auch der Mobilität in der Lebenswelt der Klientel. Wer kein Auto hat, noch nicht oder nicht mehr Auto fahren kann, hat einen erhöhten Organisationsaufwand. Haushalte mit Kindern brauchen eine Person, die den Fahrdienst für die Kinder übernimmt: unterschiedliche Kita-Zeiten, Sportangebote, Ärzt:innentermine, Angebote kultureller Bildung etc. Krüger und Schön (2022: 177ff.) sprechen in diesem Zusammenhang von »Entfernungssensibilität« der Eltern. Die Art und Weise der Mobilität ist deshalb im Klient:innenkontakt und in der sozialräumlichen Aktivitätsplanung mitzudenken. Jugendliche in ländlichen Räumen fühlen sich durch

die eingeschränkten öffentlichen Verkehrsmittel in ihren Freiräumen beschränkt (Deinet 2022: 553).

Möglichkeiten vor Ort sind da

Ein vernachlässigter Sportplatz, Nachwuchsmangel bei der Feuerwehr, Interesse an einer Einkaufsmöglichkeit vor Ort – Soziale Arbeit greift dies auf. Das kann in der Schulsozialarbeit sein, in der kommunalen Jugendpflege, in der Flüchtlingssozialarbeit oder in einer Behinderteneinrichtung. Weil das Einzugsgebiet für Sozialarbeitende sehr groß ist, ist die Präsenz vor Ort sehr begrenzt. Es geht deshalb mehr darum, eine gemeinsame Idee zu finden, an der sich Menschen beteiligen möchten. So kann ein Sportplatz wieder aktiviert werden, ein Dorfladen entstehen oder eine Bücherei für Kinder angeboten werden. Die Ideen entwickeln sich ebenso vor Ort wie die Art und Weise der Umsetzung. Dies setzt eine hohe zeitliche Flexibilität voraus. Soziale Arbeit muss mit den Möglichkeiten vor Ort arbeiten und dies zudem häufig mit Ehrenamtlichen. Es werden aber auch Hürden sichtbar, wenn z. B. die Asylunterkunft eher abgelegen liegt, die nächste Busstation 15 Minuten Fußweg entfernt ist und der Bus nur wenige Male am Tag fährt. Wie sollen die Bewohner:innen unter diesen Umständen am Gemeindeleben teilhaben?

Verschiedenheit im Alltag leben

In der sozialräumlichen Sozialen Arbeit geht es darum, diese Unterschiede zu erkennen und mit den Beteiligten Ansatzpunkte für Begegnungen zu finden:

In einigen Kommunen gibt es große Behinderteneinrichtungen, nicht immer im Ortskern, sondern außerhalb. Die Bewohner:innen sind nicht unbedingt im Dorfbild sichtbar. Einige Einrichtungen haben eine Art eigenen Campus. Dieser wird hin und wieder geöffnet mit einem Tag der offenen Tür, einem Markt oder anderen Festlichkeiten. Vielleicht eignet sich der Ort, um ein Café zu eröffnen oder es kann ein Raum für Volkshochschulkurse genutzt werden?

Es gibt Regionen, in denen Menschen aus unterschiedlichen Einkommensgruppen leben. Dies ist nicht zuletzt zu erkennen an der Wohnadresse und der Größe der Wohnung. Es gibt die Siedlungen mit Einfamilienhäusern, die Siedlungen mit Mehrfamilienhäusern und den alten Baubestand. Hier sind die verschiedenen Zuzugsbewegungen nachzeichenbar, z. B. Ortsteile, in denen viele sogenannte Spätaussiedler:innen leben. Es gibt auch Ortsteile, in denen Mitarbeitende großer Firmen in der Region leben, für die dann auch von der Firma Fahrdienste organisiert werden. Sie könnten z. B. angefragt werden, sich an der Freiwilligen Feuerwehr zu beteiligen.

Mit Einschränkungen leben

In ländlichen Räumen sind bestimmte Wahlmöglichkeiten eingeschränkt. Die Auswahl der Ärzt:innen ist begrenzt, die Fahrtwege dazu weit. Es gibt wenige sozio-kulturelle Angebote. Für die einen ist das ein Nachteil. Andere sehen die Freizeitmöglichkeiten in der Natur »vor der Haustüre« als großen Vorteil. Einschränkungen in sozialen, sozio-kulturellen und kulturellen Angeboten sehen sie eher von außen zugeschrieben. In einer Freizeitstätte, die schon von mehreren Generationen jungen Menschen frequentiert wird, haben die Eltern Hol- und Bringdienste organisiert. Dies sei kein Problem, wurde mir bei einem Vorortbesuch erzählt, weil ihre Eltern das vormals auch für sie gemacht hätten. So sei das auf dem Land.

Bei manchen Angeboten ist die eingeschränkte Wahlmöglichkeit für das Miteinander eher heikel. Wenn die einzige Moschee vor Ort politisch nicht einzuordnen ist, wie soll dann mit ihr im institutionellen Netzwerk umgegangen werden? Wenn der Sportplatz von jungen Männern gepflegt wird, die im Vereinsheim regelmäßig mit Personen feiern, die der extremen Rechten zugeneigt sind – wie sollte man in einem solchen Fall reagieren?

Soziale Arbeit erkennt an, was vor Ort geleistet wird. Sie berücksichtigt die Lage der entsprechenden Einrichtungen (wie weit außerhalb des Ortskerns etc.) sowie die unterschiedlichen Erfahrungswerte und den Informationsstand. Soziale Arbeit zeigt allerdings auch diskussionswürdige Aspekte auf und bezieht Position, wenn sie das demokratische Miteinander bedroht sieht. Zu fragen ist, welche Formen der Erweiterung der Diversität in den jeweiligen Gemeinden als Abwertung empfunden werden und welche nicht. Gibt es vielleicht auch welche, die als Bereicherung gesehen werden?

Gendersensibilität hat Interpretationsspielraum

Frauen nehmen die ländlichen Räume anders wahr als Männer. Sie reagieren z. B. verschieden auf die unterschiedlichen beruflichen Perspektiven vor Ort. Junge Frauen wandern eher ab im Vergleich zu Männern (vgl. BBR 2006, Habekuß 2017). Frauen übernehmen, wenn sie bleiben oder zurückkehren, mehr Ehrenämter, inzwischen auch in Bereichen, die traditionell eher Männern vorbehalten waren, wie z. B. der Freiwilligen Feuerwehr.

Auch die Studierenden berichten von ihrer Care-Arbeit und den damit einhergehenden Fahrtwegen, um die Kinder zur Schule und zu Freizeitaktivitäten zu bringen und um Angehörige zu pflegen. Leben in ländlichen Räumen erfordert zeitliche Flexibilität. Dies deckt sich mit dem Befund von Pollinger (2009), wonach Frauen in Familienverantwortung eher bereit sind, diese Aufgaben zu übernehmen und die eigene berufliche Entwicklung zurückzustellen. Sie sind nach wie vor die Haupttragenden der Care-Arbeit.

LGBTQI+ Studierende berichteten je nach Herkunftsregion sehr unterschiedliche Erlebnisse. Es gab Erzählungen von Beleidigungen bis hin zu körperlichen Übergriffen. Andere fühlten sich integriert und gaben an, wegen ihrer geschlechtlichen Identität noch keine Diskriminierung erfahren zu haben. In der Studie »Queer Durch NRW« wird dargestellt, wie unterschiedlich die Erlebnisse und Bedürfnisse je nach Lebenssituation sind. Durch die Zunahme gesellschaftlicher Polarisierungen nehmen Unsicherheiten zu – auch/insbesondere für queeres Leben (MKJFGFI 2025: 18ff.).

Das Leben ist zunehmend digital und transnational ausgerichtet

Auf dem Land leben heißt nicht, sich nur im territorialen Raum zu bewegen. Vorausgesetzt, es gibt eine gute Internetverbindung, dann steht die Welt offen. Videokonferenzen, Homeoffice, Fernunterricht, Nachbarschaftsbörsen, und WhatsApp werden zur Organisation diverser Schwerpunkte genutzt, wie Studium, Elternaus-tausch, aber auch familiäre Aktivitäten. Es ist selbstverständlich geworden, sich pro Tag in einem gewissen Stundenumfang in der digitalen Welt zu bewegen. Wenn es z. B. keine Bankfiliale mehr gibt, können die Bankgeschäfte online erledigt werden. Problematisch ist dies allerdings für Personen, die keinen Zugang zu Online-Akti-vitäten haben.

Das familiäre Leben, aber auch die Kontakte im Ort werden zunehmend transnational. Wenn der Pfarrer aus Indien kommt, gibt es vielleicht regen Kontakt zu einer Gemeinde in seiner Herkunftsregion. Vielleicht gab es auch schon gegenseitige Besuche. Wenn der:die Ehepartner:in Migrationsbiographie hat, gibt es vielleicht enge Kontakte zu Teilen der Familie im Herkunftsland. Manche Familien und Freundeskreise sind zunehmend international ausgerichtet, z. B. durch einen Au-pair-Aufenthalt, Work and Travel oder ein Erasmus-Jahr. In manchen Regionen kommen jährlich die gleichen Saisonarbeitenden und in den vor Ort ansässigen Pflegeeinrichtungen wird das Personal zunehmend internationaler, ggf. auch als Live-in-Pflegekräfte bei pflegebedürftigen Personen. Durch die Organisation und das Kontakthalten über Grenzen hinweg entwickeln sich transnationale soziale Räume (Faist/Brandhorst 2023: 3ff.).

Gefährliche Angebote erkennen können

Die bisherigen Darstellungen zeigen die Heterogenität der Landbevölkerung und die verschiedenen Bedingungen in ländlichen Räumen. Nun werden diese Regionen seit Jahren zu einem favorisierten Lebensort für extreme Rechte (vgl. Affolderbach 2015; Salheiser/Quent 2022; Mullis/Miggelbrink 2022; Küchler/Musyal 2022). Es sind zunächst genauso Bewohner:innen mit Kindern, die die KiTa oder die Schule besuchen. Es kann sein, dass die Eltern bestimmte Dienstleistungen anbieten,

die im Landkreis unterrepräsentiert sind, z. B. eine Schreinerei. Sie engagieren sich im Elternbeirat, dem Technischen Hilfswerk, bei Waldaufräumarbeiten oder sind einfach nur Nachbarn. Diese Entwicklungen sind z. B. in den Broschüren der Landeskoordinierungsstelle Bayern gegen Rechtsextremismus (vgl. LKS 2012) und »Wir sind Straubing« (2020) beschrieben. Auch werden ländliche Räume zu Veranstaltungsorten der extremen Rechten, weil die dort leerstehenden und erschwinglichen Immobilien von Recht(sradikal)en aufgekauft und entsprechend nutzbar gemacht wurden. (vgl. Speit 2023; Zuber 2020; Andreasch/Lipp 2015).

4. Fazit

Komm, lass uns aufs Land ziehen steht für die Perspektive von der Stadt auf das Land. Das Land wird dabei als Idylle dargestellt. Dass diese Vorstellung ebenso falsch ist, wie die Vorstellung, dass auf dem Land überall ein Mangel herrscht, konnte in diesem Beitrag aufgezeigt werden. Herausgearbeitet wurde dabei, dass die Vorstellung von Landleben die Forschungsfragen und Methoden ebenso beeinflussen kann wie den Handlungsansatz. Sozialräume in ländlichen Regionen mögen größere territoriale Einzugsgebiete haben, aber der relationale Raum kann dagegen eine höhere Bindungskraft haben. So kann es sein, dass eine Nachbarschaftshilfe keine professionelle Organisation benötigt, weil sie sowieso läuft. Eine zentrale Rolle kommt den Bürgermeister:innen und den Gemeinderät:innen zu. Sie sind sichtbar, ansprechbar, vernetzt. Gemeinsam mit engagierten Menschen vor Ort, die sich in Nachbarschaft, Ehrenamt oder Alltag einbringen, sind sie der soziale Kitt einer Kommune. Sie erfahren die Stimmung in der Gemeinde und können diese beeinflussen. In Bezug auf die Kommunalfinanzen ist der Handlungsspielraum nicht so weit, wie sich das die Beteiligten vor Ort wünschen. Dies wiederum hat Folgen auf die Gestaltung der Entwicklung der jeweiligen Gemeinde. Wenn die kommunale Daseinsvorsorge nicht gewährleistet ist, lässt sich das auch durch ehrenamtliches Engagement nicht kompensieren. Eine kontinuierliche Finanzierung spart im Gegensatz zur Projektfinanzierung langfristig Geld. Die Beteiligung an Wettbewerben um Fördermittel bindet viel Zeit, schürt unter Gemeinden Konkurrenz und nimmt bei Ablehnung Motivation. Solidarität im demokratischen Miteinander unterstützt hingegen die gemeinsame Bewältigung von Ressourcenfragen in ländlichen Räumen. Dabei sollte Politik auf allen Ebenen nicht in Wahlperioden denken, sondern in langfristigen Zeiträumen. Sozialräumliche Soziale Arbeit braucht gebündelte und verstetigte Ressourcen, um Erreichbarkeit und Unterstützung sicherzustellen. Sie ist vor Ort Seismograph und Motor zugleich. Es gilt sie als eigenständiges Arbeitsfeld anzuerkennen und weiterzuentwickeln.

Literaturverzeichnis

- Affolderbach, Friedemann (2015): »Gemeinwesen und Sozialraum im Spannungsfeld von Rechtsextremismus: Gemeinwesenorientierte Beratungsarbeit Mobiler Beratungsteams. Widersprüche«, in: Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich 35(135), S. 63–78.
- Alinsky, Saul D. (1999): Anleitung zum Mächtigsein. Göttingen: Lamuv Verlag.
- Andreasch, Robert/Lipp, Sebastian (2015): Eine Nazi-Immobilie im Allgäu. <https://www.aida-archiv.de/2015/08/11/eine-nazi-immobilie-im-allgaeu/> vom 11.08.2015.
- Bayerisches Landesamt für Statistik (LfStat) (2025): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2043. Demographisches Profil für die Kreisfreie Stadt Regensburg. https://www.statistik.bayern.de/mam/statistik/gebiet_bevoelkerung/demographischer_wandel/demographische_profile/09362.pdf vom 8.12.2025.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (StMFH) (o.D.): Demokrateileitfaden. Bevölkerung Bayerns. <https://www.demografie-leitfaden-bayern.de/daten-statistik/bevoelkerung-bayerns/index.html#:~:text=Nie%20zu%20erlebten%20so%20viele,2021%3A%200%2C4%20%25> vom 3.11.2025.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (StMFH) (2023): Heimatbericht 2022. Entwicklungen in Stadt und Land. https://www.stmfh.bayern.n.de/heimat/Heimatbericht_2022.pdf vom 8.12.2025.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006): Frauen – Männer – Räume. Kurzfassung. Bonn: BBR. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/abgeschlossen/berichte/2006_2007/Bd26Kurzfassung.pdf;jsessionid=CD94C27FB35B930E0AFDB1D1A39B0728.live21301?__blob=publicationFile&v=1 vom 8.12.2025.
- Belina, Bernd/Kallert, Andreas/Mießner, Michael/Naumann, Matthias (Hg.) (2022): Ungleiche ländliche Räume. Widersprüche, Konzepte und Perspektiven. Bielefeld: transcript.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas (1972): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. 3. Auflage. Frankfurt am Main: Fischer.
- Bruchmann, Günter/Gerngroß, Martina/Geser, Martin (2022): »Treffpunkt«, in: Fabian Kessl/Christian Reutlinger (Hg.): Sozialraum. Eine elementare Einführung. Wiesbaden: Springer VS, S. 561–572.
- Buber, Martin (2006): Das dialogische Prinzip. Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus.
- Budde, Wolfgang/Früchtel, Frank (2005): »Sozialraumorientierte Soziale Arbeit – ein Modell zwischen Lebenswelt und Steuerung«, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV) 7/2005, S. 238–242 und 8/2005, S. 287–292.

- Budde, Wolfgang/Früchtel, Frank (2009): Eco-Maps und Genogramme als Netzwerkperspektive in der sozialräumlichen Fallarbeit. In: sozialraum.de 1(2) 2/2009. <https://www.sozialraum.de/eco-maps-und-genogramme-als-netzwerkperspektive.php> vom 24.5.2025.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2015): Der Sozialraum als Ort der Teilhabe. Standortbestimmung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin.
- Deinet, Ulrich (2022): »Freiraum«, in: Fabian Kessel/Christian Reutlinger (Hg.): Sozialraum. Eine elementare Einführung. Wiesbaden: Springer VS, S. 549–559.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2024): Mitten im demografischen Wandel.
- Dummer, Irene/Malcherowitz, Manuel/Weck, Jens (2015): Die Nadelmethode 2.0 als Werkzeug für Projektarbeit zu sozialräumlicher Partizipation und Medienpädagogik. In: sozialraum.de 7(1). <https://www.sozialraum.de/die-nadelmethode-20.php> vom 24.5.2025.
- Elsen, Susanne (2019): Solidarische Ökonomie: Entwicklungsströmungen, Handlungsfelder und sozialräumliche Organisationsformen. <https://www.sozialraum.de/solidarische-oekonomie-entwicklungsstroemungen-handlungsfelder-und-sozialraeumliche-organisationsformen.php> vom 8.12.2025.
- Faist, Thomas/Brandhorst, Rosa (2023): »Transnationalismus: Transnationalisierung, Transnationale Soziale Räume, Transnationalität«, in: Antje Rodjerdariu Zifonun (Hg.): Handbuch Migrationssoziologie. Wiesbaden: Springer VS, S. 1–29.
- Frehse, Fraya (2016): Erving Goffmans Soziologie des Raums. <https://www.sozialraum.de/erving-goffmans-soziologie-des-raums.php> vom 8.12.2025.
- Haag, Caroline/Lingg, Eva/Reutlinger, Christian (2022): Sozialraumanalyse. <https://www.socialnet.de/lexikon/998> vom 25.11.2022.
- Habekuß, Fritz (2017): Regionale Auswirkungen des demografischen Wandels. <https://www.bpb.de/themen/soziale-lage/demografischer-wandel/195358/regionale-auswirkungen-des-demografischen-wandels/> vom 10.7.2017.
- Hinte, Wolfgang (2009): »Arrangements gestalten statt erziehen. Methoden und Arbeitsfelder der Sozialraumorientierung«, in: Ralf E. Kluschatzka/Sigrid Wieland (Hg.): Sozialraumorientierung im ländlichen Kontext. Wiesbaden: Springer VS, S. 15–37.
- Hinte, Wolfgang (2019): »Sozialraumorientierung – Grundlage und Herausforderung für professionelles Handeln«, in: Roland Fürst/Wolfgang Hinte (Hg.): Sozialraumorientierung. Ein Studienbuch zu fachlichen, institutionellen und finanziellen Aspekten. Wien: Facultas, S. 9–28.
- Kessel, Fabian/Reutlinger, Christian (Hg.) (2022): Sozialraum. Eine elementare Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Kluschatzka, Ralf E./Wieland, Sigrid (Hg.) (2009): Sozialraumorientierung im ländlichen Kontext. Wiesbaden: Springer VS.

- Krüger, Jens O./Schön, Mirjam (2022): »Kein Weg zu weit? »Entfernungssensibilität« als bedingender Faktor für die Teilhabe an kultureller Bildung in ländlichen Räumen«, in: Nina Kolleck/Martin Büdel/Jenny Nolting (Hg.): *Forschung zu kultureller Bildung in ländlichen Räumen. Methoden, Theorien und erste Befunde*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 176–190.
- Küchler, Armin/Musyal, Sören (2022): *Rechtsextremismus und Raum. Aktuelle räumliche Perspektiven zur Analyse extrem rechter Erscheinungsformen*. https://radikalisierende-raeume.de/wp-content/uploads/2022/07/Schriftenreihe_RadiRa_Raeumlichkeit_und_Rechtsextremismus.pdf vom 8.12.2025.
- Landeskoordinierungsstelle Bayern gegen Rechtsextremismus (LKS) (2012): *Rechtsextremismus in der Oberpfalz*. https://www.vielfalt-mediathek.de/wp-content/uploads/2020/12/bayrischer_jugendring_broschuere_rex_in_der_oberpfalz.pdf vom 8.12.2025.
- Marti, Barbara (2021): *Lebensweltorientierte Soziale Arbeit*. <https://virtuelleakademie.ch/good-practice-beispiele/theorielinien/lebensweltorientierte-soziale-arbeit/> vom 22.10.2021.
- Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKJFGFI) (2025): *Queer durch NRW. Studie zu Lebenslagen und Erfahrungen von LSBTIQ**. Kurzfassung. https://www.mkjfgfi.nrw/system/files/media/document/file/queer-durch-nrw-kurzversion_bf.pdf vom 8.12.2025.
- Mullis, Daniel/Miggelbrink, Judith (Hg.) (2022): *Lokal extrem Rechts. Analysen alltäglicher Vergesellschaftungen*. Bielefeld: transcript.
- Nägeli, Tobias (2023): *Raumtheorien in der Sozialraumanalyse – Entwurf eines theoretischen Referenzsystems für die Analyse sozialräumlicher Situationen in der Sozialen Arbeit*. <https://www.sozialraum.de/raumtheorien-in-der-sozialraumanalyse.php> vom 4.11.2025.
- Nuss, Felix Manuel (2022): *Willensorientierte Soziale Arbeit. Der Wille als Ausgangspunkt sozialräumlichen Handelns*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Oelkers, Nina (2022): »Kohäsion«, in: Fabian Kessl/Christian Reutlinger (Hg.): *Sozialraum. Eine elementare Einführung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 535–547.
- Pollinger, Katrin (2009): »Frauen am Land. Kinder, Kombis und Gemeinderat«, in: Ralf E. Klutschatzka/Sigrid Wieland (Hg.): *Sozialraumorientierung im ländlichen Kontext*. Wiesbaden: Springer VS, S. 119–132.
- Preis, Wolfgang/Thiele, Gisela (2014): *Sozialräumlicher Kontext Sozialer Arbeit*. Berlin: Rabenstück Verlag.
- Salheiser, Axel/Quent, Matthias (2022): »Rechtsextremismus zwischen Normalisierung und Konfrontation: Befunde aus Eisenach«, in: Daniel Mullis/Judith Miggelbrink (Hg.): *Lokal extrem Rechts. Analysen alltäglicher Vergesellschaftungen*. Bielefeld: transcript, S. 165–182.

Speit, Andreas (2023): Rechte decken sich mit Häusern ein. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2023-06/rechtsextremismus-immobilien-kauf-besitz-verhaeltnis> vom 16.6.2023.

›Wir sind Straubing‹ – Partnerschaft für Demokratie (2020): Die extreme Rechte in Ostbayern. https://www.lks-bayern.de/fileadmin/user_upload/user_upload/bildungsangebot/fachliteratur/2021/2021-10-06_Die-extreme-Rechte-in-Ostbayern.pdf vom 8.12.2025.

Zuber, Annerose (2020): Neonazi-Treff in Oberprex: Streit um Beschlagnahmung geht weiter. <https://www.br.de/nachrichten/bayern/neonazi-treff-in-oberprex-streit-ueber-enteignung-geht-weiter,S7wSoNC> vom 18.8.2020.

Fünf Thesen zur politischen Ökonomie von Transformationsprozessen

Thieß Petersen

Zusammenfassung: *In den nächsten zwei Jahrzehnten wird es in Deutschland tiefgreifende Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft geben. Beispiele sind die Anpassung an den demographischen Wandel, der Umgang mit wachsenden geopolitischen Spannungen und die ökologische Transformation. Diese Veränderungen haben für einzelne Personengruppen spürbare negative wirtschaftliche Konsequenzen. Zu denken ist beispielsweise an neue Qualifikationsanforderungen in der Arbeitswelt und notwendige Jobwechsel sowie an Ausgaben im Rahmen der energetischen Sanierung der eigenen Wohnung und des Umstiegs auf die Elektromobilität. Diese Belastungen können zu einem Widerstand gegen erforderliche Anpassungsmaßnahmen führen. An der Wiederwahl interessierte Politiker*innen reagieren häufig auf den Protest von Transformationsgegner*innen. Dringend erforderliche Veränderungen scheitern daher im politischen Prozess.*

*Um notwendige Transformationen dennoch durchführen zu können, ist es erforderlich, auf die Ängste der Bürger*innen zu reagieren. Das kann beispielsweise dadurch geschehen, dass sich der Staat mit Finanzhilfen und Steuererleichterungen an den individuellen Anpassungskosten beteiligt und so besondere soziale Härtefälle verhindert. Auch die Bereitstellung einer leistungsfähigen öffentlichen Infrastruktur kann den Widerstand gegenüber Anpassungsprozessen verringern. Das stellt jedoch vor allem die strukturschwachen Kommunen unter einen erheblichen Finanzierungsdruck. Wenn eine Kommune mit einer schrumpfenden und alternenden Bevölkerung ihre Infrastruktur an den demographischen Wandel anpassen und gleichzeitig erhebliche Ausgaben zur energetischen Sanierung ihrer Gebäude sowie für den Erwerb klimafreundlicher Fahrzeuge tätigen muss, treffen steigende Ausgaben auf sinkende Einnahmen. Das bedeutet, dass gerade den Kommunen mit einem besonders hohen Transformationsdruck die erforderlichen finanziellen Mittel fehlen. Sie sind daher auf eine Unterstützung durch den Bund und die Bundesländer angewiesen. Ansonsten droht eine wachsende Ungleichheit der Lebensverhältnisse, die eine Abwanderung aus strukturschwachen Regionen beschleunigen würde.*

1. Einleitung

In den kommenden zwei Jahrzehnten wird Deutschland eine Reihe von tiefgreifenden Transformationen durchlaufen müssen. Zu den wichtigsten gehören die Dekarbonisierung und Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, die Reduktion kritischer Importabhängigkeiten, eine Reaktion auf wachsende geopolitische Spannungen mit zunehmenden protektionistischen Tendenzen, sowie die Anpassung der Wirtschaft und der sozialen Sicherungssysteme an die Alterung der Gesellschaft. Der Transformationsdruck ist offenkundig, aber dennoch gibt es in der Gesellschaft erhebliche Widerstände gegen erforderliche Veränderungen. Kernthese dieses Beitrags ist, dass diese Widerstände aus rein individueller Sicht häufig nachvollziehbar sind, obwohl die Veränderungen aus wohlfahrtstheoretischen Überlegungen gesamtgesellschaftlich gesehen sinnvoll und sogar geboten sind. Die grundlegenden Wirkungsmechanismen der Rational-Choice-Theorien der politischen Ökonomie tragen jedoch dazu bei, dass sich diese individuellen Widerstände in politischen Prozessen durchsetzen und notwendige Reformen verhindern – die ökonomische Rationalität stimmt nicht mit der politischen Rationalität überein. Wenn die daraus resultierenden politischen Blockaden aufgebrochen werden sollen, gilt es, die ökonomischen und psychologischen Ursachen individueller Widerstände gegen wohlfahrtserhöhende Veränderungen zu adressieren. Das kann zur Folge haben, dass wirtschaftspolitische Maßnahmen ergriffen werden, die zwar ökonomisch betrachtet nicht effizient, aber aus Gründen der politischen Rationalität dennoch sinnvoll sind.

2. Fünf Thesen

Fünf Thesen sollen im Folgenden erläutern, in welchem Verhältnis ökonomische und politische Rationalitäten in Bezug auf Transformationsprozesse stehen.

2.1 Transformationsprozesse führen zu individuellen Nutzeneinbußen

Wirtschaftspolitische Entscheidungen verändern die Struktur einer Wirtschaft. So nimmt beispielsweise im Zuge der ökologischen Transformation die Nachfrage nach emissionsarmen Produkten zu, während energie- und emissionsintensive Güter weniger attraktiv werden. Eine steigende Nachfrage bewirkt in der Regel einen Preisanstieg. Bei einem Nachfragerückgang sinkt der Preis. In einer Marktwirtschaft geht der wirtschaftliche Strukturwandel daher mit Preisänderungen einher. Davon betroffen sind nicht nur Güterpreise, sondern auch die Preise für Produktionsfaktoren. Damit kommt es zu einer Veränderung der realen Einkommensverteilung innerhalb der Gesellschaft. Das gilt insbesondere, wenn erhebliche

Strukturbrüche in Wirtschaft und Gesellschaft stattfinden. Transformationsprozesse sind daher mit individuellen Anpassungskosten verbunden. Diese erste These ist zwar eine Selbstverständlichkeit, aber sie verdient aus mindestens zwei Gründen eine kurze Erläuterung.

Erstens: Wenn Deutschland bis 2045 klimaneutral sein will, wird das u. a. mit einem Rückgang von Produktion und Beschäftigung in besonders emissionsintensiven Branchen einhergehen. Das bedeutet nicht zwangsläufig, dass die dort Beschäftigten ihren Arbeitsplatz verlieren. Allerdings werden sich die Tätigkeiten verändern. So können beispielsweise Unternehmen, die heute langlebige Gebrauchsgüter wie beispielsweise Waschmaschinen verkaufen, im Zuge neuer Konsumkonzepte ihr Geschäftsmodell umstellen. Im Rahmen eines Product-as-a-Service-Modells verkaufen sie dann nicht mehr Waschmaschinen, sondern Dienstleistungen, also eine bestimmte Anzahl von Waschgängen. Die Kund*innen mieten die Maschine, bezahlen dafür und für Serviceleistungen einen Geldbetrag und geben die Maschine nach dem Ende der Vertragslaufzeit wieder zurück (WWF Deutschland 2023: 79). Das verlangt von den Beschäftigten andere Kompetenzen und Arbeitsweisen, u. a. eine stärkere Serviceorientierung. Für die Beschäftigten ist das mit Opportunitätskosten verbunden, denn sie müssen ihre Arbeitsweise umstellen, neue Qualifikationen erlernen und mehr. Dabei ist unklar, ob sich dieses Geschäftsmodell langfristig durchsetzen wird. Für die einzelnen Beschäftigten fallen somit im Transformationsprozess unmittelbar Opportunitätskosten an, von denen nicht klar ist, ob sie sich langfristig in Form von sicheren Arbeitsplätzen auszahlen.

Zweitens: Falls emissionsintensive Unternehmen im Zuge der ökologischen Transformation hingegen Arbeitsplätze abbauen müssen, bedeutet das für die betroffenen Beschäftigten ebenfalls höhere Opportunitätskosten. Sie müssen sich einen neuen Arbeitsplatz suchen, sich in den neuen Job einarbeiten, neue Kompetenzen erwerben, sich an neue Arbeitsabläufe und Kolleg*innen gewöhnen, möglicherweise sogar den Wohnort wechseln. Das alles kostet Zeit und Geld und stellt somit eine Nutzeneinbuße dar.

Besonders groß dürfte der individuelle Widerstand gegen transformationsbedingte Arbeitsplatzwechsel sein, wenn damit Einkommensverluste verbunden sind. Diese können auftreten, wenn im Zuge der ökologischen Transformation ein Jobwechsel vom emissionsintensiven ›Verarbeitenden Gewerbe‹ in den emissionsärmeren Dienstleistungssektor erfolgt. 2024 erzielten Arbeitnehmer*innen im verarbeitenden Gewerbe ein Jahresgehalt von durchschnittlich knapp 58.800 € brutto. In einigen Dienstleistungsbranchen wurden deutlich geringere Einkommen gezahlt. Im Bereich ›Öffentliche Dienstleister, Erziehung und Gesundheit‹, in dem rund 12,2 Mio. Personen erwerbstätig waren, betrug das Bruttojahresgehalt nur rund 42.600 €. Im Bereich ›Handel, Verkehr und Gastgewerbe‹ mit rund 10 Mio. Erwerbstätigen lag der entsprechende Betrag sogar nur bei durchschnittlich knapp 37.000 € (Statistisches Bundesamt 2025a: Tabelle 2.17).

2.2 Verluste schmerzen stärker als Gewinne

Selbst wenn sich eine berufliche Veränderung für eine einzelne Person langfristig als erfolgreich herausstellt, ist die anfängliche Umstellung eine nutzenreduzierende Aktivität. Diese Nutzeneinbuße kann eine Person von einer Veränderung abhalten, selbst wenn sie später einen Nutzenzuwachs realisieren kann.

Ein Grund dafür ist der Umstand, dass Gewinne und Verluste, die vom Betrag her identisch sind, unterschiedliche absolute Nutzenunterschiede hervorrufen. Das bedeutet, dass ein Einkommenszuwachs von z. B. 1.000 € einer Person einen bestimmten Nutzenzuwachs beschert. Ein Einkommensverlust in Höhe von 1.000 € ist hingegen mit einer Nutzeneinbuße verbunden, die vom Betrag her deutlich höher ausfällt. Das ist eine zentrale Aussage der *Prospect Theory*, die Ende der 1970er-Jahre von Daniel Kahnemann und Amos Tversky entwickelt wurde (Kahnemann/Tversky 1979: 277ff.). Angesichts der daraus entstehenden Verlustaversion (Pritzl 2023: 162) lohnen sich Transformationsprozesse aus individueller Sicht also nur, wenn ihre Vorteile deutlich höher ausfallen als die unmittelbar anfallenden Kosten. Und wenn die betroffenen Einzelpersonen dann noch eine Risikoaversion aufweisen, reduziert das die Attraktivität einer Veränderung zusätzlich.

Hinzu kommt eine weitere psychologische Hürde: Vor die Wahl gestellt, ob eine Person heute oder in einem Jahr ein bestimmtes Produkt konsumieren darf, entscheiden sich die meisten Menschen für den sofortigen Konsum. Sie haben daher eine Gegenwartspräferenz, ziehen also den sofortigen Konsum gegenüber einem zukünftigen Konsum vor. Weiter gefasst bedeutet dies, dass die Erreichung kurzfristiger Ziele attraktiver ist als die Realisierung langfristiger Ziele. Die Kosten einer Entscheidung fallen häufig unmittelbar an, während deren erwünschte positive Effekte erst in der Zukunft eintreten. Das kann die Konsequenz haben, dass die Kosten einer Entscheidung tendenziell überbewertet werden, während zukünftige positiven Effekte nur unzureichend berücksichtigt werden (SVR 2024: 104).

Konsequenz dieser Zusammenhänge ist, dass es aus Sicht einer einzelnen Person häufig rational ist, Veränderungen selbst dann abzulehnen, wenn die erforderlichen Maßnahmen langfristig nutzenerhöhend wirken. Dies gilt erst recht, wenn die Vorteile der Transformationsprozesse positive externe Effekte haben. Klimaschutzende Maßnahmen einer Einzelperson kommen einer Vielzahl von Menschen zugute, die alle von deren positiven Wirkungen profitieren. In diesem Fall kommt es zu einem systematischen Marktversagen in Form eines zu geringen Umwelt- und Klimaschutzes (vgl. Petersen 2024a).

2.3 Politiker*innen sind anfällig für Beeinflussung durch Lobbyaktivitäten

Wenn eine gesellschaftliche Veränderung aus Sicht einzelner Personen, wie beschrieben, individuell nicht rational ist, kann diese Veränderung dennoch aus Sicht

der gesamten Gesellschaft wohlfahrtssteigernd und damit kollektiv rational sein. Eine vollständig informierte Regierung, die die gesamtgesellschaftliche Rationalität einer anstehenden Transformation erkennt und deren Ziel die Maximierung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt ist, würde sich daher für die Durchführung der Transformation entscheiden. Tatsächlich sind aber zwei dafür erforderliche zentrale Annahmen in der wirtschaftspolitischen Praxis nicht erfüllt: die der vollständigen Information und die Annahme, dass politische Entscheider*innen die gesellschaftliche Wohlfahrt erhöhen wollen.

Die Annahme der vollständigen Information ist nicht erfüllt, weil politische Entscheider*innen nicht vorhersagen können, welche exakten Konsequenzen einzelne wirtschaftspolitische Maßnahmen haben. Politiker*innen fällen ihre Entscheidungen daher unter Unsicherheit. Sie wissen also nicht, welche wirtschaftspolitische Maßnahme in einer aktuellen Problemlage die aus wohlfahrtstheoretischer Sicht optimale Entscheidung ist. Für eine objektive und damit eindeutig richtige Maßnahme zur Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt müssten politische Entscheider*innen die genauen Kosten und Nutzen aller relevanten Handlungsalternativen kennen. Weil diese Informationen jedoch nicht bekannt sind, gibt es auch keine eindeutige Lösung dieses gesamtwirtschaftlichen Optimierungssystems (vgl. Petersen 2024b).

Auch das Ziel der Wohlfahrtsmaximierung muss nicht zwingend von politischen Entscheider*innen verfolgt werden. Im Gegenteil: Wenn politische Entscheider*innen mit ihren Aktivitäten und Entscheidungen die Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt verfolgen würden, aber keine eigenen Interessen, verhielten sie sich letztendlich altruistisch. Die Annahme eines solchen Verhaltens ist jedoch in der Volkswirtschaft sehr ungewöhnlich. Von Konsument*innen bzw. privaten Haushalten wird angenommen, dass sie mit allen ihren Entscheidungen danach streben, den eigenen Nutzen zu maximieren. Unternehmen agieren als Gewinnmaximierer, weil sie so ihr Einkommen steigern können, was den Unternehmenseigentümer*innen wiederum ein größeres Konsumniveau erlaubt und damit einen höheren Nutzen generiert.

Wenn also private Wirtschaftsakteure stets ihre eigenen Interessen verfolgen, ist zu erwarten, dass sie dies auch machen, wenn sie als Politiker*innen tätig werden. Anthony Downs übernahm diese Überlegungen Ende der 1950er-Jahre und untersuchte, welche Konsequenzen sich ergeben, wenn für politische Akteure angenommen wird, dass sie den eigenen Nutzen maximieren wollen. Für die Politiker*innen wird dabei angenommen, dass sie mit ihren politischen Aktivitäten Einkommen, Macht und Prestige anstreben, um so ihren eigenen Nutzen zu maximieren. Um diese Ziele zu erreichen, müssen Politiker*innen in das Parlament gewählt werden und am besten auch die Regierung übernehmen. Downs geht deshalb davon aus, dass politische Akteure bzw. Parteien sich als Stimmenmaximierer verhalten (vgl. Downs 1968).

Sofern die Annahme der Stimmenmaximierung die politische Realität zutreffend beschreibt und politische Entscheider*innen unter Unsicherheit entscheiden, sind sie anfällig für Beeinflussungen. Das können Interessengruppen für sich nutzen: Wenn sie die politischen Entscheider*innen überzeugen können, dass eine bestimmte Entscheidung mehr Stimmen bringt, als sie kostet, werden an der Wiederwahl interessierte Politiker*innen diese Entscheidung fällen.

Hätten alle Interessengruppen einen gleich großen Einfluss auf politische Entscheidung, wäre dies unproblematisch. Allerdings verlangen Lobbyaktivitäten den Einsatz knapper Ressourcen. Der ökonomische Anreiz, sich an der Durchführung oder Finanzierung von Lobbyaktivitäten zu beteiligen, hängt von dem zu erwartenden Nettonutzen ab, der mit einer Beeinflussung der Politik verbunden ist. Wenn es eine kleine Gruppe von Menschen gibt, von denen jeder im Fall einer erfolgreichen Beeinflussung einer politischen Entscheidung einen relativ hohen Einkommens- bzw. Nutzenzuwachs erwarten kann, lohnt sich die Finanzierung von Lobbyist*innen für die Mitglieder dieser Gruppe. Wenn es sich hingegen um eine große Gruppe von wirtschaftlichen Akteuren handelt, für die eine Einflussnahme auf politische Entscheidungen nur einen geringen individuellen finanziellen Vorteil nach sich zieht, ist nicht zu erwarten, dass sich diese Gruppe zusammenschließt und Lobbyaktivitäten finanziert. Zudem fällt in einer großen Personengruppe ein Trittbrettfahrerverhalten weniger auf als in einer Gruppe mit relativ wenigen Personen.

2.4 Transformationsgegner*innen dominieren den öffentlichen Diskurs

Im Ergebnis führen individuelle Kosten-Nutzen-Abwägungen und das Trittbrettfahrerverhalten dazu, dass es kleinen Gruppen deutlich leichter fällt, ihre Interessen mithilfe von Lobbyaktivitäten in der Politik durchzusetzen. Für die Transformationspolitik bedeutet dies beispielsweise Folgendes: Wenn die Kosten der Transformation konzentriert anfallen (z. B. der Bau eines Windparks in einer Kommune), die Vorteile aber einer großen Zahl von Menschen zugutekommen (die Abmilderung des weltweiten Klimawandels), lassen sich Aktivitäten zur Vermeidung der Transformation leichter organisieren als Aktivitäten zu ihrer Unterstützung.

Generell ist davon auszugehen, dass es angesichts der bisher skizzierten Zusammenhänge in der öffentlichen Diskussion mehr Stimmen gegen Reformmaßnahmen und Transformationsprozesse gibt als Befürworter*innen. Dies gilt selbst dann, wenn die angestrebte Veränderung objektiv die gesellschaftliche Wohlfahrt erhöht.

Dazu ein fiktives Beispiel: Ausgangspunkt ist eine Volkswirtschaft mit 1.000 Wirtschaftssubjekten. 20 von ihnen arbeiten in einem Sektor, der durch einen Importzoll vor ausländischer Konkurrenz geschützt ist. Das reale Jahreseinkommen dieser Personen beträgt 57.500 €. Die übrigen 980 Personen verdienen jeweils

49.500 € pro Jahr. In der Summe resultiert daraus ein gesamtwirtschaftliches Einkommen von 49,66 Mio. €.

Die Abschaffung des Zolls würde den Import von preiswerteren Gütern aus dem Ausland erlauben. Die 980 Menschen, die Produkte aus dem zuvor geschützten Sektor konsumieren, aber nicht an deren Herstellung im Inland beteiligt sind, hätten durch den mit der Preissenkung verbundenen Kaufkraftzuwachs ein jährliches Realeinkommen in Höhe von 50.000 €. Produktion und Einkommen in dem nicht mehr geschützten Sektor würden hingegen sinken, sodass die dort beschäftigten 20 Personen nur noch über ein Realeinkommen von 50.000 € verfügen würden.

Für die Gesellschaft als Ganzes wäre die Abschaffung des Importzolls somit eine lohnende Entscheidung. Das gesamtwirtschaftliche Realeinkommen würde um 340.000 € auf 50 Mio. € steigen (plus 0,68 %). Der individuelle reale Einkommensanstieg der 980 Konsument*innen des betroffenen Produkts läge bei rund 1 %. Die in dem vorher geschützten Sektor tätigen Personen müssten hingegen einen rund 13 prozentigen Realeinkommensverlust hinnehmen. Es dürfte daher einsichtig sein, dass diese Personengruppe einen hohen Anreiz hat, die Abschaffung des Importzolls durch politische Einflussnahme zu verhindern.

Dieses Beispiel zeigt: Die unterschiedliche Betroffenheit einzelner Personen von politischen Entscheidungen kann zur Folge haben, dass Entscheidungen, die die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen, von Politiker*innen, die an ihrer Wiederwahl interessiert sind, nicht getroffen und umgesetzt werden. In diesem Fall stimmt die ökonomische Rationalität nicht mit der politischen Rationalität überein. Das kann beispielsweise erklären, »warum viele Länder das Thema Klimapolitik Jahre und Jahrzehnte vor sich hergeschoben haben« (Pritzl 2023: 162).

2.5 Politische Rationalität kann ökonomisch ineffiziente Maßnahmen rechtfertigen

Unter Berücksichtigung psychologischer Phänomene wie beispielsweise der Verlustaversion und der Gegenpräferenz können individuelle Kosten-Nutzen-Abwägungen in Kombination mit den Überlegungen der politischen Ökonomie dazu führen, dass politische Entscheidungen, die gesamtgesellschaftlich sinnvoll wären, sich im politischen Prozess nicht durchsetzen können, weil sie die Wiederwahl der politischen Entscheider*innen gefährden.

Um die skizzierten Blockaden erforderlicher Transformationsprozesse aufzulösen, wäre es erforderlich, die auf der Ebene der Individuen auftretenden Widerstände zu beseitigen. Das kann dazu führen, dass manche Transformationsprozesse nur stattfinden, wenn wirtschaftspolitische Instrumente ergriffen werden, die wohlfahrtstheoretisch ineffizient sind. So verlangt beispielsweise die Internalisierung der negativen externen Effekte von Treibhausgasemissionen eine Mengensteuer in Höhe der gesellschaftlichen Zusatzkosten, die diese Emissionen

verursachen. Das bedeutet jedoch einen Kaufkraftverlust für die Bürger*innen und trifft daher häufig auf Ablehnung. Die Förderung der Dekarbonisierung durch Subventionen trifft auf eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz, verstößt aber gegen das Haftungsprinzip. Dennoch kann diese Entscheidung politisch geboten sein, weil ein staatlicher CO₂-Preis auf eine zu hohe Ablehnung innerhalb der Gesellschaft stößt. So lassen sich beispielsweise auch die unterschiedlichen Ansätze zur Reduktion der klimaschädlichen Treibhausgasemissionen in der EU und den USA erklären. Während die EU im Rahmen des Europäischen Emissionshandels auf eine CO₂-Bepreisung setzt, haben die USA u. a. mit dem *Inflation Reduction Act* eine Subventionsstrategie gewählt (vgl. Petersen 2023).

3. Herausforderungen für die Kommunalfinanzen

Ambitionierte Transformationsprozesse bedeuten spürbare Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft. Das ist für viele Menschen mit persönlichen Opportunitätskosten und Nutzeneinbußen verbunden. Sollen die skizzierten politischen Blockaden aufgebrochen werden, gilt es, die Widerstände auf individueller Ebene zu beseitigen oder zumindest abzuschwächen. Dafür sind verschiedene wirtschaftspolitische Instrumente denkbar.

Als Erstes ist an staatliche Finanzhilfen und Steuererleichterungen zu denken, die Privatpersonen erhalten, wenn sie Aktivitäten durchführen, die die angestrebte Transformation fördern. In diesem Sinne erhalten beispielsweise Personen, die eine energetische Sanierung ihres Hauses durchführen, dafür finanzielle Unterstützung vom Staat.

Der Staat kann die ökologische Transformation auch dadurch beschleunigen, dass er entsprechende öffentliche Angebote unterbreitet. Im Fall der notwendigen Verkehrswende wären das etwa attraktivere Angebote im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs: mehr und pünktlichere Busse, attraktive Wartemöglichkeiten, also beispielsweise überdachte und witterungsgeschützte Sitzgelegenheiten, die regelmäßig gereinigt werden, eine unkomplizierte und kostenfreie Mitnahme von Fahrrädern in U- und S-Bahnen, Radschnellwege ins Umland sowie Mobilitätsdienstleistungen wie Bikesharing-Angebote an Knotenpunkten wie Bahnhöfen und U-Bahn-Stationen, um nur einige zu nennen (VCÖ 2021: 25ff.).

Die Finanzierung dieser und weiterer Aktivitäten, die die Akzeptanz der ökologischen Transformation in der Bevölkerung erhöhen können, stellt jedoch den gesamten Staat vor eine enorme Herausforderung. Ein Grund dafür ist, wie eingangs erwähnt, dass Deutschland in den nächsten 20 Jahren vor erheblichen Anpassungsprozessen steht. Sie werden zu steigenden Anforderungen an die öffentlichen Finanzen führen. Über das konkrete Ausmaß der erforderlichen Staatsausgabensteigerungen herrscht Uneinigkeit. Klar ist jedoch, dass es sich um sehr hohe Beträge

handelt. So gehen wir in einer 2024 veröffentlichten Analyse davon aus, dass der gesamtstaatliche finanzielle Mehrbedarf in den kommenden Jahren bei mindestens 100 Mrd. € pro Jahr liegt. Die wichtigsten Posten sind dabei 40 Mrd. € zur Förderung der ökologischen Transformation, 30 Mrd. € im Bereich der Verteidigung und perspektivisch 40 Mrd. € im Bereich aller demographierelevanten Ausgabenbereiche (Petersen/Wortmann 2024: 22ff.). Zum Vergleich: Im Jahr 2024 gaben der Bund, die Länder und die Gemeinden rund 1.583 Mrd. € aus (Statistisches Bundesamt 2025b). Ein finanzieller Mehrbedarf von 100 Mrd. € entspricht rund 6,3 % dieser Ausgaben.

Die Kommunalfinanzen geraten dabei vor allem in strukturschwachen Regionen unter einen erheblichen Druck. Insbesondere drei Aspekte sind hier zu nennen.

Erstens: Ein großer Teil der erforderlichen Ausgaben zur Erreichung der Klimaneutralität fällt in den Kommunen an. Zu denken ist u. a. an die Sanierung aller kommunalen Gebäude (Verwaltungsgebäude, Schulen, Theater bis hin zu kommunalen Wohnungsbauten), den Erwerb klimafreundlicher Fahrzeuge, den qualitativen und quantitativen Ausbau der gesamten öffentlichen Mobilität, die Sanierung der Straßenbeleuchtung, die Umstellung auf erneuerbare Energieträger in der Wärmeversorgung in kommunalen Liegenschaften, den Erwerb energieeffizienter Büro- und Haushaltsgeräte sowie hocheffizienter Leuchtmittel und an die ökologische Umstellung der Trinkwasserversorgung, der Abwasserentsorgung und der Abfallentsorgung, um nur einige zu nennen (vgl. Paar et al. 2022). Dies alles verlangt erhebliche Investitionsausgaben. Zudem ist auch mit einem steigenden Personalbedarf zu rechnen, z. B. im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs.

Zweitens: Die kommunale Infrastruktur muss zusätzlich an den demographischen Wandel angepasst werden. Das stellt vor allem die strukturschwachen Kommunen vor eine enorme Herausforderung, da deren Bevölkerung nicht nur altert, sondern auch schrumpft. Bei einer alternden Bevölkerung ändert sich die Struktur der nachgefragten kommunalen Leistungen. Der Bedarf an schulischen Angeboten und Betreuungsangeboten für Kinder geht tendenziell zurück, die Anforderungen an die Pflegeinfrastruktur für ältere Menschen nehmen hingegen zu. Die dafür erforderlichen Anpassungen der Infrastrukturangebote sind mit Kosten verbunden. In den Kommunen, deren Bevölkerung in den kommenden zwei Jahrzehnten deutlich schrumpft, wäre demographisch bedingt in vielen Bereichen ein Rückbau der kommunalen Infrastruktur erforderlich. Häufig kann die kommunale Infrastruktur jedoch nicht im gleichen Ausmaß reduziert werden, wie die Bevölkerungszahl sinkt. Das betrifft u. a. das Straßennetz sowie Versorgungs- und Entsorgungsleistungen wie beispielsweise Wasser- und Abwasserleitungen (Starke 2021: 513ff.). So kann eine Kommune im Fall eines Bevölkerungsrückgangs um 20 % nicht einfach ihre Straßenflächen um 20 % reduzieren. Folglich steigt das Straßenflächenangebot je Einwohner*in – und damit wachsen die entsprechenden Pro-Kopf-Ausgaben.

Drittens: Kommunen mit einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung stehen nicht nur vor der Herausforderung steigender Ausgaben. Sie haben zudem ein

Einnahmeproblem, denn bei einer sinkenden Bevölkerungszahl gehen die eigenen Steuereinnahmen sowie die Einnahmen aus der Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern zurück. Das erschwert die Finanzierung der anstehenden Transformationsprozesse zusätzlich.

4. Herausforderungen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Neben den skizzierten generellen Finanzierungsherausforderungen für die Kommunen ergibt sich eine weitere regionale Herausforderung. Sie resultiert daraus, dass die demographische Entwicklung der nächsten Jahre und Jahrzehnte regional sehr heterogen verläuft. In einer 2024 veröffentlichten Bevölkerungsvorausberechnung wurden kleinräumige Berechnungen für alle Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohner*innen durchgeführt (vgl. Klug et al. 2024). Ausgehend von den Daten des Jahres 2020 wird die Bevölkerungsentwicklung bis 2040 berechnet.

Für Deutschland ergibt sich bis 2040 ein leichter Anstieg der Bevölkerung um 0,6 %. Regional zeigen sich deutliche Unterschiede. Das beginnt bereits auf der Ebene der Bundesländer. Während beispielsweise in den Stadtstaaten Bevölkerungszuwächse von 1,1 bis 5,8 % berechnet werden, ergeben sich für die ostdeutschen Bundesländer schrumpfende Bevölkerungszahlen. So ist die Bevölkerungszahl Thüringens im Jahr 2040 knapp 11 % niedriger als 2020, für Sachsen-Anhalt beträgt der prognostizierte Rückgang sogar 12,3 %.

Noch größer sind die Unterschiede auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Sechs von ihnen können mit einem Bevölkerungszuwachs von über 10 % rechnen, der stärkste Bevölkerungsanstieg wird für Leipzig erwartet (plus 14,7 %). Die 10 Kreise und kreisfreien Städte mit dem stärksten Bevölkerungsrückgang liegen alle in den östlichen Bundesländern. Die Rückgänge betragen zwischen 16 und 21 %.

Auch die Alterung der Bevölkerung unterscheidet sich regional. In ganz Deutschland steigt der Anteil der Menschen im Alter von 65 Jahren und älter von 22 % im Jahr 2020 auf 28 % im Jahr 2040. In 30 Kreisen liegt der Anteil dieser Altersgruppe im Jahr 2040 sogar bei 35 bis 39 %. Alle 30 Kreise liegen wiederum in den östlichen Bundesländern und nur zwei von ihnen sind kleine kreisfreie Städte. Die massive Alterung der Bevölkerung ist folglich vor allem ein Problem in ländlichen Räumen.

Für die stark alternden und schrumpfenden Regionen stellt der demographische Wandel in Kombination mit den übrigen Transformationsanforderungen eine große Herausforderung dar. Die Einnahmerückgänge und die in einigen Bereichen steigenden Pro-Kopf-Ausgaben sind hier besonders hoch. Schon die Finanzierung der ökologischen Transformation dürfte den betroffenen Kommunen daher äußerst schwerfallen. Hinzu kommt, dass es gerade bei einer starken Abwan-

derungstendenz besonders wichtig wäre, attraktive Lebensbedingungen zu bieten, um die Wahrscheinlichkeit eines Verbleibs in der Region zu erhöhen. Gerade hier müssten beispielsweise die kommunalen Angebote eines klimafreundlichen öffentlichen Personenverkehrs besonders attraktiv sein – preislich, qualitativ und quantitativ. Zudem ist eine arbeitsmarkt- und sozialpolitische Flankierung von Transformationsprozessen hier von zentraler Bedeutung. Das alles dürfte jedoch die Finanzierungsmöglichkeiten der betroffenen Kommunen überschreiten. Hier droht also eine Abwärtsspirale.

Gleichzeitig ist zu befürchten, dass in diesen Kommunen der Widerstand gegen Transformationsprozesse besonders hoch sein dürfte. So könnte die Zustimmung zu Klimawandelleugnerparteien wie der AfD steigen. Aber auch progressivere Parteien dürften aus Angst vor Stimmenverlusten notwendigen Transformationsprozessen eher skeptisch gegenüberstehen. Gesellschaftliche Veränderungsprozesse werden folglich in diesen Regionen politisch besonders schwer durchsetzbar sein.

5. Handlungsoptionen

Die Möglichkeiten für eine gesellschaftlich akzeptable Finanzierung der anstehenden Transformationsaufgaben können abschließend am Beispiel der ökologischen Transformation diskutiert werden.

Eine Quelle zur wirtschafts- und sozialpolitischen Flankierung der grünen Transformation besteht aus den Einnahmen, die mit einer höheren Bepreisung umwelt- und klimaschädlicher Aktivitäten verbunden sind. Dazu gehören neben dem CO₂-Preis weitere Steuern auf derartige Aktivitäten sowie der Abbau umwelt- und klimaschädlicher Subventionen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2023).

Diese zweckgebundene Verwendung der Einnahmen könnte gegen das sogenannte Nonaffektationsprinzip verstoßen. Es besagt, dass alle staatlichen Einnahmen eines Hoheitsträgers für alle Ausgaben dieses Hoheitsträgers verwendet werden können und auch sollen. Eine Zweckbindung von Einnahmen für bestimmte Ausgabenzwecke ist daher grundsätzlich nicht zulässig (Wissenschaftliche Dienste des Bundestags 2020: 4f.). Gleichzeitig aber sind Abweichungen von diesem Grundsatz möglich und auch in der Praxis anzutreffen. So werden beispielsweise die Einnahmen aus der Mineralölsteuer in Deutschland vor allem für die Instandhaltung von Straßen verwendet (Matuschka 2019: 30f.). Folglich sollte auch eine Zweckbindung der Einnahmen aus der Besteuerung klimaschädlicher Aktivitäten für eine Förderung der ökologischen Transformation möglich sein.

Allerdings werden diese und andere Mehreinnahmen sowie Minderausgaben in den beiden nächsten Jahrzehnten nicht ausreichen, um die zusätzlichen staatlichen Ausgaben für die anstehenden Transformationsherausforderungen der kommen-

den zwei Jahrzehnte zu finanzieren. Eine Reform der deutschen Schuldenbremse ist daher unumgänglich (vgl. Petersen/Wortmann 2024).

Für die Kommunalfinanzen ergibt sich in diesem Kontext jedoch die Herausforderung, dass die Kommunen an diesen finanziellen Mitteln nicht beteiligt sind. Die Einnahmen aus dem CO₂-Preis fließen an den Bund. Falls Deutschland – so wie u. a. bereits 15 EU-Staaten – eine Primärrohstoffsteuer einführen sollte, läge die dafür erforderliche Gesetzgebungskompetenz beim Bund (Keimeyer/Schulze/Hermann 2013: 13). Damit würden ihm auch die daraus resultierenden Einnahmen zufließen. Um die Kommunen dennoch an diesen und anderen Finanzmitteln zu beteiligen und dabei auch die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen zu berücksichtigen, bietet es sich an, eine neue »Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz« einzuführen. So könnten die finanziellen Mittel an die Kommunen fließen (vgl. Kühl/Scheller 2024).

Auch die sozialpolitische Flankierung der ökologischen Transformation sollte stärker über Bundesmittel finanziert werden, beispielsweise durch Finanzhilfen und Steuererleichterungen für private Haushalte und Unternehmen, für die die aus der Transformation resultierenden finanziellen Belastungen eine unzumutbare Härte bedeuten würden. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung. Umfragen zeigen, dass die Akzeptanz selbst hoher CO₂-Preise steigt, wenn der Staat die daraus resultierenden Einnahmen zu einem hohen Anteil in Form eines festen Geldbetrags pro Person rückerstattet (vgl. Bohmann et al. 2025).

Diese finanziellen Mittel für die Bürger*innen helfen den Kommunen dabei, die Klimaschutzmaßnahmen vor Ort so auszugestalten, dass sie die Individuen finanziell nicht überfordern. Das ist eine zentrale Voraussetzung für die Akzeptanz einer ambitionierten Klimapolitik. Weitere Voraussetzung ist, dass die Maßnahmen zur ökologischen Transformation auch als sozial gerecht wahrgenommen werden (Holzmann/Digulla 2024: 8). Wenn die von den Anpassungsmaßnahmen im Kontext der ökologischen Transformation betroffenen Menschen finanziell entlastet werden und sie diese Maßnahmen gleichzeitig als sozial gerecht und als wirksam wahrnehmen, kann das die skizzierten Widerstände gegen diese Transformation reduzieren. So können dann auch die skizzierten politischen Widerstände abgebaut oder zumindest verringert werden.

Literaturverzeichnis

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2023): Klima- und Finanzpolitik zusammendenken: Wechselwirkungen und Zielkonflikte. Focus Paper #7 Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Gütersloh.

- Bohmann, Sandra/Felder, Lars/Haan, Peter/Kempfert, Claudia/Kücük, Merve/Schmitz, Laura/Schupp, Jürgen (2025): »Mehr Klarheit schaffen: Klimageld als sozialer Ausgleich bei höheren CO₂-Preisen«, in: DIW Wochenbericht 92, S. 76–82.
- Downs, Anthony (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Holzmann, Sara/Digulla, Frederik (2024): *Klimapolitik für Akzeptanz – Der aktuelle Policy-Mix auf dem Prüfstand*. Focus Paper #25 Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Gütersloh.
- Kahnemann, Daniel/Tversky, Amos (1979): »An Analysis of Decision under Risk«, in: *Econometrica* 47(2), S. 263–291.
- Keimeyer, Friedhelm/Schulze, Falk/Hermann, Andreas (2013): *PolRes AP2 – Politikansätze und -instrumente, Implementationsanalyse 1: Primärbaustoffsteuer*. Berlin und Darmstadt.
- Klug, Petra/Amsbeck, Hannah/Loos, Reinhard/Weber, Jacob (2024): *Bevölkerungsvorausberechnung 2040 im Wegweiser Kommune – Deutschland*. Gütersloh.
- Kühl, Carsten/Scheller, Henrik (2024): *Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz. Machbarkeitsstudie*. Berlin.
- Matuschka, Philip (2019): *Das Nonaffektationsprinzip – Der Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung in Bund und Ländern, insbesondere rechtshistorische Entwicklung und Verfassungsrang*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Paar, Angelika/Bergk, Fabian/Dingeldey, Miriam/Hecker, Clemens/Herhoffer, Vanessa (2022): *Klimaschutzpotenziale in Kommunen: Quantitative und qualitative Erfassung von Treibhausgasminderungspotenzialen in Kommunen*. Teilbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes. Dessau-Roßlau.
- Petersen, Thieß (2024a): »Externe Effekte«, in: *Das Wirtschaftsstudium* 53, S. 670–672.
- Petersen, Thieß (2024b): »Optimale Höhe staatlicher Aktivitäten«, in: *Das Wirtschaftsstudium* 53, S. 330–332.
- Petersen, Thieß (2023): *Der Inflation Reduction Act und seine Folgen für die deutsche Wirtschaft – Risiken, Potenziale und Handlungsbedarfe*. Focus Paper #13 Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Gütersloh.
- Petersen, Thieß/Wortmann, Marcus (2024): *Nachhaltige Staatsfinanzen und die ökologische Transformation*. Focus Paper #21 Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Gütersloh.
- Pritzl, Rupert (2023): »Verhaltensökonomie und rationale Klimapolitik – Was sagt die Verhaltensökonomie über den Klimadiskurs und die Klimapolitik Deutschlands?«, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 48, S. 151–180.
- Starke, Tim (2021): »Ausgabenseitige Effekte der demografischen Entwicklung auf die Kommunalfinanzen«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31(4), S. 507–537.

- Statistisches Bundesamt (2025a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung, erste Jahresergebnisse (Fachserie 18 Reihe 1.1). Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2025b): »Öffentliches Finanzierungsdefizit im Jahr 2024 bei 104,4 Milliarden Euro«, <https://www.destatis.de> vom 8.11.2025.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2024): Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren – Jahresgutachten 2024/25. Wiesbaden.
- VCÖ (Hg.) (2021): Verkehrswende – Good Practice aus anderen Ländern. Mobilität mit Zukunft 2, Wien.
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestags (2020): Haushaltsrechtliche Aspekte der Zweckbindung von Steuereinnahmen. WD 4 – 3000 – 152/19. Berlin.
- WWF Deutschland (2023): Modell Deutschland Circular Economy: Eine umfassende Circular Economy für Deutschland 2045 zum Schutz von Klima und Biodiversität. Berlin.

Left Behind Places in Deutschland?

Übergeordnete Räumuster 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-

gelndem 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, Abkoppelung, 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. Abkoppelung 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 Abkoppelung 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-

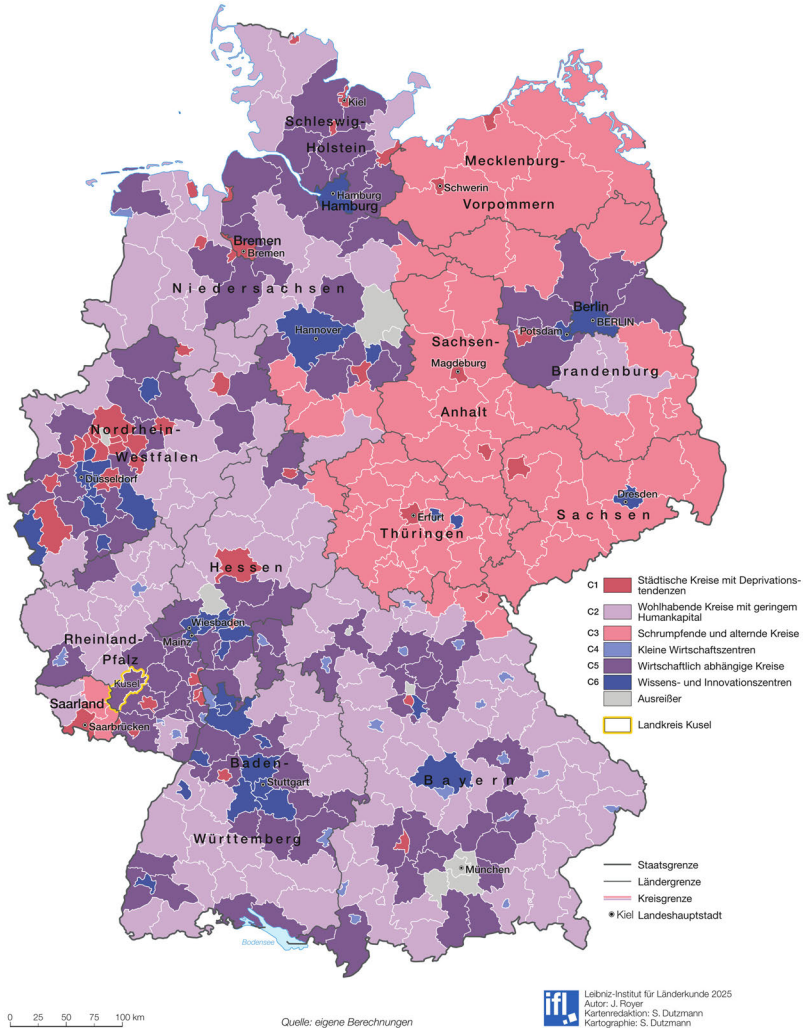
pen besonders von negativen Folgen betroffen sind (Pugh/Dubois 2021: 271). Damit werden Machtasymmetrien zu einem wichtigen Charakteristikum von Peripherisierung. Über das Wohl und Wehe einer Gemeinde und ihrer Bevölkerung wird nicht (allein) von den Akteuren vor Ort entschieden, sondern in politischen 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 Großstadtreionen 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 wirtschaftsstarke 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 Dreieinigkeits 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 »Doppelzünigkeit« 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 westfälischen 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, wirtschaftsstarke und strukturschwache, Standort von Weltmarktführern und »abgehängte Regionen«, prosperierend und über beide Ohren verschuldet. Regionen mit rosigen Zukunftsaussichten stehen Räumen 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 Austeritätspolitik (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/KosteleckáÁy, 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/Svyharets, 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.

Regionale Disparitäten in Bayern

Kommunalfinanzierung als Schlüssel zur räumlichen Gerechtigkeit

Lisa Maschke, Manfred Miosga & Simon Dudek

Zusammenfassung: Der Beitrag beschäftigt sich mit ungleichen räumlichen Entwicklungen in Bayern und betont die Bedeutung einer ausreichenden finanziellen Ausstattung der Kommunen für gleichwertige Lebensverhältnisse. Derzeit sind Schuldenlasten und Steuereinnahmen der bayerischen Kommunen sehr ungleich verteilt: Wohlhabende Gemeinden im Münchner Umland stehen hoch verschuldeten Kommunen in strukturschwachen Regionen gegenüber. Dabei sind die Steuereinnahmen pro Kopf in den reichsten Gemeinden mehr als 50-mal höher als in den ärmsten Gemeinden. Dies behindert Bayerns 2013 in die Verfassung aufgenommenes Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land.

Der Beitrag widmet sich zunächst dem Konzept der räumlichen Gerechtigkeit und stellt die Ergebnisse der Enquete-Kommission vor. Die Kommission wurde 2014 von der Landesregierung eingesetzt, um das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu konkretisieren. Die Ergebnisse der Enquete-Kommission werden im Beitrag um Forderungen der kritischen Theorie ergänzt, wonach ungleiche räumliche Entwicklungen im Kontext größerer wirtschaftspolitischer Entwicklungen einzuordnen sind. Anschließend wendet sich der Beitrag der bayerischen Raumordnungspolitik und ihrer Folgen zu. Wir beschreiben, dass Planungsaufgaben auf die Kommunen verlagert wurden, ohne sie finanziell ausreichend auszustatten. Die Förderung des Wettbewerbs um Gewerbeansiedelungen zwischen den Kommunen bedeutet eine weitere Benachteiligung für strukturschwache Regionen. So geraten insbesondere ländliche Kommunen zunehmend in einen Abstiegtrend. Fehlende Investitionen führen zu Bevölkerungsverlust, was die Einnahmen der Kommunen weiter sinken lässt.

Die knappen Kommunalkassen haben weitreichende Folgen. In ärmeren Kommunen können wichtige Infrastrukturen, wie der Erhalt von Straßen, Schwimmbädern oder Bibliotheken nicht mehr finanziert werden. Die Menschen haben schlechtere Chancen auf eine gute Ausbildung und Arbeitsplätze. Dies kann zu Frustrationen und Politikverdrossenheit führen, was wiederum rechtsextreme Einstellungen begünstigt.

Das Problem ist politisch gemacht und daher lösbar. Der Staat sollte Kommunen angemessen finanzieren – ohne komplizierte Anträge oder Sparauflagen. Mit ausreichenden Finanzmitteln könnten Kommunen gute Lebensverhältnisse für die Menschen vor Ort schaffen, Beteili-

gungsmöglichkeiten ausbauen und viel zum Klimaschutz beitragen. Kommunalfinanzierung ist daher ein zentraler Hebel für räumliche Gerechtigkeit und funktionierende Demokratie.

1. Einleitung

Traditionell stehen die Kommunen in Bayern finanziell vergleichsweise gut da. So zeigt das aktuelle Kommunalpanel der KfW, dass bayerische Kommunen im Bundesvergleich im Schnitt die höchsten Sachinvestitionen tätigen (Raffer/Scheller/von Zahn 2025: 6). Ausreichende finanzielle Spielräume für Kommunen sind eng mit der Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse verknüpft, da sie die notwendigen Investitionen in Infrastrukturen wie Straßen, Schwimmbäder und Bibliotheken ermöglichen (Dudek/Zademach/Miosga 2024: 8). Doch zeigen sich aktuell auch in Bayern erste Anzeichen einer Verschiebung, da die kommunale Verschuldung bayerischen Kommunen im Ländervergleich überdurchschnittlich stark ansteigt (Freier et al. 2025: 67), wobei dieser Anstieg kommunaler Schuldenstände sehr ungleich über die Städte und Gemeinden des Landes verteilt ist. So verdeutlicht ein zweiter Blick auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen im Freistaat, dass diese hinsichtlich der Sachinvestitionen wie auch der Schulden durch erhebliche Disparitäten geprägt sind. Abundanten Kommunen bspw. im Umland der Landeshauptstadt München stehen hoch verschuldete Kommunen gegenüber, die insbesondere in den Randlagen entlang des ehemaligen »Eisernen Vorhangs« zu finden sind. Dabei handelt es sich meist um ländlich-periphere Räume, die durch demographischen Wandel, Abwanderungen und einen Abbau der Daseinsvorsorgeleistungen sowie fehlende Infrastrukturinvestitionen gekennzeichnet sind. Vor dem Hintergrund dieser ungleichen Gestaltungskraft erscheint es politisch sinnvoll, dass im Freistaat Bayern 2013 durch Volksabstimmung der Grundsatz Gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Teilen des Landes, in Stadt und Land in die Landesverfassung aufgenommen und damit normativ das Ziel des Ausgleichs zwischen den Landesteilen als Staatsziel verankert wurde. Der Bayerische Landtag hatte daraufhin – auf Initiative der Oppositionsparteien – eine Enquete-Kommission eingesetzt, die sich mit der konkreten politischen Umsetzung dieses Staatsziels befassen sollte. Diese erarbeitete das Konzept Räumlicher Gerechtigkeit als Leitprinzip einer Raumentwicklung, die auf Gleichwertige Lebensverhältnisse abzielt.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der elementaren Bedeutung der kommunalen Finanzlage für die Schaffung eben dieser Räumlichen Gerechtigkeit am Beispiel Bayerns und folgt der These, dass die finanzielle Ausstattung der Städte und Gemeinden im Freistaat ein zentraler Hebel für eine Annäherung an das raumordnungspolitische Ziel Gleichwertiger Lebensverhältnisse ist. In Kapitel 2 werden zunächst die von dieser Kommission erarbeiteten Gerechtigkeitsdimensionen vorgestellt und anschließend vor dem Hintergrund materialistischer Perspektiven auf

das Thema räumliche Gerechtigkeit diskutiert. Anschließend werden in Kapitel 3 die Reformen in der bayerischen Raumordnungspolitik ab 2009 knapp umrissen. Kapitel 4 skizziert die räumlichen Disparitäten in Bayern und geht dabei vertieft auf die Steuerkraft als Maßzahl für die (ungleiche) finanzielle Potenz bayerischer Kommunen ein. Ausgehend von dieser empirischen Bestandsaufnahme öffnet der Beitrag den Blick für die Notwendigkeit, Kommunen finanziell ausreichend auszustatten, um es ihnen zu ermöglichen, auf aktuelle Herausforderungen wie das Erstarken radikal rechter Positionen oder den Folgen des Klimawandels zu reagieren (Kapitel 5). Damit kommt einer angemessenen finanziellen Ausstattung der Kommunen nicht nur eine versorgende, sondern in hohem Maße demokratiestabilisierende Rolle zu.

2. Räumliche Gerechtigkeit

Wie eingangs angeführt wurde der Grundsatz Gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in Folge des Volksentscheides in die Bayerische Verfassung aufgenommen. Der Bayerische Landtag setzte daraufhin im Juli 2014 eine Enquete-Kommission ein, die sich einer näheren Bestimmung dieses »leeren Signifikanten« (Mießner 2017: 138ff.) annehmen sollte. Konkret wurde die Einrichtung der Enquete-Kommission mit den erheblichen Herausforderungen begründet, die durch den demographischen Wandel, die zunehmende Globalisierung, den Klimawandel und die Umgestaltung der Energieversorgung für die räumliche Entwicklung Bayerns entstehen (Bayerischer Landtag 2018: 8). Die Kommission sollte daher Strategien und Empfehlungen erarbeiten, wie das verfassungsmäßige Ziel der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen sowie eine ausgewogene Entwicklung der verschiedenen Teilräume des Freistaats umgesetzt werden können.

Zentrales Ergebnis der Kommission ist das Konzept Räumlicher Gerechtigkeit, das auf vier Pfeilern beruht: *Verteilungsgerechtigkeit* soll den Zugang zu grundlegenden, für ein würdiges Leben notwendigen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in allen Landesteilen sicherstellen und dabei Umweltqualität, Erreichbarkeit und Zugänglichkeit von Angeboten berücksichtigen. *Verfahrensgerechtigkeit* zielt darauf ab, allen Menschen gleiche Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlichen und Entwicklungsprozessen zu bieten, wofür leistungsfähige Organisationsstrukturen nötig sind. *Generationengerechtigkeit* fordert nachhaltige und zukunftsorientierte Entwicklungsprozesse, die irreversible Umweltbeeinträchtigungen vermeiden. Schließlich betont die *Chancengerechtigkeit* den Zugang zu Angeboten, die individuelle Entwicklung und Aufstiegsmöglichkeiten fördern (ebd.: 18ff.).

Die Arbeiten der Enquete-Kommission zur räumlichen Gerechtigkeit lassen sich mit Überlegungen aus der kritischen Geographie verbinden, welche die Entstehung räumlicher Ungleichheit in größere wirtschaftliche und politische

Zusammenhänge einordnet und die zugrundeliegenden Machtbeziehungen betrachtet (vgl. Miosga/Maschke 2023a). Ein wichtiger Bezugspunkt für Debatten zu räumlicher Gerechtigkeit sind dabei die Arbeiten von Harvey, in denen er die engen Verbindungen zwischen sozialer Gerechtigkeit, Raum und dem kapitalistischen Wirtschaftssystem aufzeigt (Harvey 1973: 96). Demnach werden im Kapitalismus Investitionen vor allem dort getätigt, wo die höchsten Renditen zu erwarten sind – nicht dort, wo sie, etwa im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen, gesellschaftlich nötig wären. Die daraus resultierende ungleiche räumliche Entwicklung ist nach Harvey (2001: 24) dabei nicht nur ein Ergebnis kapitalistischer Wirtschaftsweise, sondern auch deren Voraussetzung. Denn ohne Möglichkeiten, erwirtschaftetes Kapital gewinnbringend zu reinvestieren, kommt es zu Überakkumulationskrisen (Wiegand 2013: 40f.) – das bedeutet, dass das Kapital nicht zum ökonomischen Wachstum beiträgt, was zu wirtschaftlicher Stagnation und so letztlich zur Vernichtung von Kapital führt.

Analog steht auch für Lefebvre (1991; 2016) die kapitalistische Produktionsweise im Mittelpunkt der Analyse räumlicher Entwicklung. Durch seine Überlegungen zur Produktion des Raumes liefert er darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zur Entstehung des Konzeptes der räumlichen Gerechtigkeit an sich. Er plädiert dafür, Raum nicht als etwas Gegebenes oder Neutrales zu verstehen, sondern vielmehr als gesellschaftliches Produkt (vgl. Lefebvre 1991). Dieses Raumverständnis impliziert, dass räumliche Verhältnisse veränderbar und gestaltbar sind (vgl. Miosga/Maschke 2023a). Damit muss sich der Fokus der Betrachtung von Dingen im Raum auf die Produktion des Raumes und die dahinterstehenden Mechanismen und Funktionslogiken verlagern (Lefebvre 1991: 36f.). Konkret zeigt sich dies mit Blick auf die Forderung eines »Recht[s] auf Stadt« (Lefebvre 2016) – oder auch einem »Recht auf Dorf« (Barraclough 2013), das nicht nur den Anspruch auf Teilhabe formuliert, sondern den Anwohnenden die aktive, kollektive Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes ermöglicht (Harvey 2003). Diese Forderung erweitert die Debatte um den ermöglichenden und gestaltenden Charakter von Gerechtigkeit (Weith 2020: 13).

Soja (2010) greift diesen Gedanken auf. Er argumentiert in Anlehnung an Lefebvre dafür, Raum als soziales Produkt zu verstehen, in das bestehende Ungerechtigkeiten eingeschrieben und dadurch (re)produziert werden. Ungerechte Verhältnisse haben demnach nicht nur eine räumliche Komponente, sie werden auch räumlich (re)produziert. Soja plädiert für die Anerkennung der Bedeutung des Räumlichen und seiner Auswirkungen auf gesellschaftliche Prozesse. Räumliche Gerechtigkeit ist damit als sowohl theoretisches Konzept für eine explizit räumliche Perspektive auf bestehende Formen der Ungleichheit und ihrer Entstehung als auch politische Forderung für eine gerechtere Verteilung von Ressourcen, Chancen aber auch gesellschaftlich produzierten Lasten, wie etwa Umweltverschmutzungen zu verstehen (vgl. ebd.: 6)

Dieser kurze Abriss materialistischer Perspektiven auf räumliche Gerechtigkeit zeigt, dass diese nicht auf die Verteilung von Ressourcen oder Chancen beschränkt werden kann. Vielmehr ist es notwendig, sich auch mit den strukturellen Bedingungen und Prozessen der Produktion ungleicher räumlicher Entwicklung und deren staatlicher Regulation im Kapitalismus auseinanderzusetzen. In Hinblick auf die gegenwärtigen Herausforderungen in der Raumordnung, die Gewährleistung der Daseinsvorsorge, den Aufbau klimaresilienter Strukturen und der Stärkung demokratischer Elemente bedeutet dies in erster Linie, danach zu fragen, welche regulativen Handlungsmöglichkeiten notwendig sind und wie die lokale Ebene finanziell ausgestattet werden muss, damit die Menschen vor Ort ihr Lebensumfeld aktiv gestalten können. Die Grundlage dafür bildet eine Analyse der staatlichen Regulation räumlicher Disparitäten durch die Raumordnung in der jüngeren Vergangenheit.

3. Die Bayerische Raumordnungspolitik seit 2009 und ihre Folgen

Mit der Landtagswahl 2013 waren die Bürger*innen im Freistaat aufgerufen, neben der zukünftigen Zusammensetzung des Bayerischen Landtags auch über eine Reihe von Verfassungsänderungen abzustimmen, die ihnen per Volksentscheid vorgelegt wurden. Darunter war zum einen die Einführung der sogenannten Schuldenbremse – also das Verbot einer Nettokreditaufnahme durch den Freistaat –, die eine austeritäre Haushaltsdisziplin in den Verfassungsrang hob. Diese Maßnahme priorisierte die fiskalische Disziplin des Freistaats durch die Limitation der Kreditaufnahme des Freistaats zu Lasten des parlamentarischen Ermessensspielraums in der Haushaltspolitik. Zum anderen wurde die Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land, in Artikel 3 der Bayerischen Verfassung aufgenommen. Diese Zielsetzung erfordert jedoch erhebliche Investitionen, um strukturelle Ungleichheiten auszugleichen und die angestrebte Gleichwertigkeit zu erreichen. Die gleichzeitige Implementierung dieser beiden Verfassungsänderungen entbehrt somit nicht eines gewissen Widerspruchs: Während der Freistaat sich das Ziel setzt, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, erschwerte er sich selbst mit der Schuldenbremse die Mobilisierung der notwendigen finanziellen Mittel zur Erreichung dieses Ziels. Diese Mittel könnten durch Steuererhöhungen eingenommen werden. Im neoliberalen Wettbewerbsstaat gilt dieses finanzpolitische Instrument jedoch als nicht opportun, da Steuern dort vor allem als Kostenfaktor interpretiert werden, der die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes insgesamt beeinträchtigen. Diese Spannung zwischen finanzieller Restriktion und ambitionierten raumordnungspolitischen Zielen bleibt ungeklärt und spiegelt eine Diskrepanz wider, die durch die Strategien der *Kommunalisierung*, *Wettbewerbsorientierung* und *Responsibilisierung* in der Raumordnungspolitik

nach 2009 verstärkt wird (vgl. Dudek 2021; Miosga/Dudek/Klee 2022), die im Folgenden kurz erläutert werden sollen:

Reformen im bayerischen Landesplanungsgesetz (2012) und im Landesentwicklungsprogramm (2014) führten erstens zu einer *Kommunalisierung* der Landesentwicklung. Diese äußert sich in einer Verlagerung von staatlichen Planungsaufgaben auf die Kommunen und einer damit einhergehenden höheren Eigenverantwortung. Diese Reformen waren mit der Erwartung verbunden, dass Kommunen die neuen Freiheiten nutzen würden, um Flächen für Gewerbeansiedlungen und damit Wirtschaftswachstum bereitzustellen. Dabei setzte die Regierung auf eine Aktivierungslogik ohne eine struktur- oder regionalpolitische Gesamtstrategie vorzugeben. Dies führte jedoch zu steigenden Flächenverbräuchen und einem Verlust an Anreizen für einen effizienten Umgang mit Flächen, insbesondere im Kontext des interkommunalen Wettbewerbs um Ansiedlungen.

Zweitens rückt der Zwang zur *Wettbewerbsorientierung* lokale Standortfaktoren verstärkt in den Mittelpunkt kommunalen Handelns. Dies betrifft sowohl harte Standortfaktoren, etwa die Senkung von Abgaben- und Steuersätzen zur Schaffung günstiger Kostenbedingungen, als auch weiche Standortfaktoren, wie den Ausbau von Breitbandnetzen oder die Bereitstellung von Freizeit- und Kulturangeboten, die die langfristige Ansiedlung von Unternehmen fördern sollen. Finanzstarke Gemeinden verfügen hierfür über weitaus größere Handlungsspielräume als ländlich-periphere Kommunen. Ein Hebel ist die Einstufung im Zentrale-Orte-System, das durch die Landesentwicklungsprogramme 2013 und 2018 massiv ausgeweitet wurde. Dadurch verschärfte sich der Wettbewerb zwischen den Kommunen zusätzlich, was das verfassungsrechtlich verankerte Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse eher gefährdet als befördert. Gleichzeitig sinkt die Verlässlichkeit, in Zentralen Orten mittlerer und höherer Stufe angemessene Versorgungsqualitäten auch vorzufinden (Bartholomae/Schoenberg 2013: 319).

Drittens lässt sich eine *Responsibilisierung* bayerischer Kommunen feststellen. So überträgt der Freistaat Verantwortung auf die Kommunen, um sie zu aktivieren, aber auch zu disziplinieren. Kommunen sollen über Flächenausweisungen Gewerbe und Arbeitsplätze ansiedeln und Bevölkerungszuzug organisieren, um dadurch ihre Einnahmen eigenständig zu steigern. Erfolgreiche Kommunen gewinnen hierdurch finanzielle Handlungsspielräume, während wirtschaftlich schwächere Kommunen in ländlich-peripheren Regionen zunehmend auf Finanzmittel aus zeitlich begrenzten Förderprogrammen, angewiesen sind. Anstelle einer auskömmlichen Finanzierung kommunaler Aufgaben wird so das Prinzip kommunaler Eigenverantwortlichkeit in der Mittelakquise verfestigt. Kleine Kommunen in ländlichen Räumen stellt diese Responsibilisierung vor große Aufgaben: begrenzte Verwaltungskapazitäten, fehlende Eigenmittel und der Bedarf an teurer externer Expertise führen dazu, dass diese Kommunen gehäuft das Nachsehen haben (vgl. Kallert/Dudek 2025). Das Prinzip der Responsibilisierung betont also die kommunale Eigenverantwortung, ver-

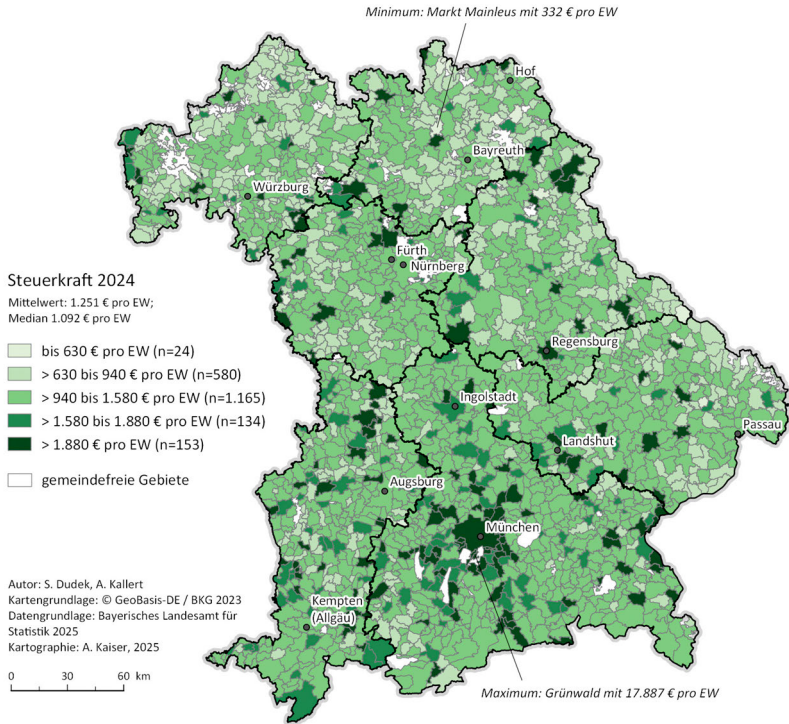
stärkt aber gleichzeitig die bestehenden Unterschiede zwischen wohlhabenden und armen Gemeinden.

Die Reformen der 2010er Jahre führten also zu einer Verlagerung von Planungskompetenzen auf die kommunale Ebene, ohne dass entsprechende finanzielle Ressourcen bereitgestellt wurden, um die zusätzlichen Aufgaben bewältigen zu können (Miosga et al. 2020: 4). Die in Aussicht gestellte Entlastung durch aufgesetzte Förderprogramme (bspw. Förderinitiativen im Rahmen der Bayerischen Städtebauförderung oder zum Breitbandausbau) hat zum einen komplexe Antragsverfahren zur Folge, zum anderen treten die Kommunen dabei in Konkurrenz um die begrenzten Mittel, was die interkommunale Zusammenarbeit erschwert. Verschärft wurde diese Entwicklung durch externe Faktoren wie die Corona-Pandemie und die Energiepreiskrise nach dem russischen Überfall auf die Ukraine, welche die Haushalte zusätzlich belasteten. Gleichzeitig stiegen die Anforderungen an kommunale Infrastruktur, Digitalisierung, Klimaschutz und zunehmend dringliche Klimaanpassung kontinuierlich an. Die Kombination aus erhöhter Eigenverantwortung, gestiegenen Aufgaben und begrenzten Einnahmemöglichkeiten belastete gerade finanzschwache Kommunen zusätzlich.

4. Räumliche Disparitäten in Bayern

Die genannten Wirkungszusammenhänge verdeutlichen die zentrale Bedeutung der kommunalen Haushaltssituation für die Entwicklungsfähigkeit einer Gemeinde. Die ungleiche Entwicklung lässt sich entsprechend gut an der kommunalen Steuerkraft ablesen, die als Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune dient. Die Steuerkraft zeigt, wie viel Geld einer Kommune aus verschiedenen Steuerquellen zur Verfügung steht. Sie setzt sich zusammen aus der Realsteuerkraft (fiktiv berechnete Grund- und Gewerbesteuern auf Grundlage unveränderter Hebesätze von 180 % bis 250 %), den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer, abzüglich der Gewerbesteuerumlage. Abbildung 1 zeigt die Steuerkraft bayerischer Gemeinden im Jahr 2024, gemessen in € pro Einwohner*in, und verdeutlicht erhebliche regionale Disparitäten in der Finanzkraft der Kommunen. Die Bandbreite ist bemerkenswert: Während die schwächste Gemeinde Markt Mainleus lediglich eine Steuerkraft von 332 € pro Einwohner*in aufweist, erreicht die steuerstärkste Gemeinde Grünwald 17.887 € pro Einwohner*in, also das 54-fache. Der bayernweite Mittelwert liegt bei 1.251 €, der Median bei 1.092 € pro Einwohner*in.

Abbildung 1: Steuerkraft bayerischer Kommunen 2024



Quelle: eigene Darstellung; Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik.

Die Karte (Abbildung 1) zeigt deutliche räumliche Cluster, wobei sich eine besonders hohe Steuerkraft (dunkelgrün, über 1.880 € pro Einwohner*in) vor allem im Münchener Umland konzentriert. Diese kommunalen Spitzenreiter profitieren häufig von Gewerbeansiedlungen, Pendlerströmen oder besonderen wirtschaftlichen Strukturen. Die mittleren Kategorien (hellere Grüntöne) dominieren flächenmäßig und zeigen eine relativ gleichmäßige Verteilung über das gesamte Staatsgebiet, während Kommunen mit geringer Steuerkraft vor allem im Norden und Osten des Freistaats gehäuft auftreten. Auffällig ist, dass selbst in wirtschaftsstarken Regionen um die Großstädte München, Nürnberg, Augsburg oder Regensburg eine kleinräumige Heterogenität herrscht, bei der steuerschwache und steuerkräftige Gemeinden oft unmittelbar nebeneinander liegen. Diese Unterschiede haben direkte Auswirkungen auf die kommunale Handlungsfähigkeit: Während steuerkräftige Gemeinden umfangreiche Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Soziales tätigen

gen können, sofern der politische Wille dafür vorhanden ist, müssen finanzschwache Kommunen oft mit der Erfüllung der Pflichtaufgaben kämpfen.

Da der Freistaat auf das Instrument einer koordinierenden Raumordnungspolitik verzichtet, liegt die Verantwortung für die Gestaltung der Lebensverhältnisse verstärkt bei den Kommunen selbst. Entsprechend kommt dem kommunalen Finanzausgleich eine zentrale Rolle zu, die regionalen Unterschiede abzumildern und die Lebensbedingungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden annähernd auszugleichen. Jedoch greift der Ausgleichsmechanismus zu kurz, da die Einnahmedisparitäten zwischen den Kommunen zu groß sind, um eine echte Konvergenz zu erreichen. Diese fiskalische Ungleichheit findet entsprechend auch ihren Niederschlag in der Ausgestaltung der Lebensverhältnisse im Freistaat:

So arbeiten Swiaczny/Sulak/Klüsener (2023) heraus, dass die Einkommensunterschiede in Bayern vor allem durch hohen Einkommen in Oberbayern geprägt sind und Disparitäten innerhalb der Regionen sich aus dem Verstärkungsgrad erklären lassen. Damit wird deutlich, dass ländlich-periphere Räume trotz Förderung kaum aufholen und die Verringerung regionaler Unterschiede vor allem durch staatliche Umverteilung und unterschiedliche Lebenshaltungskosten erreicht wird. Für die Raumordnungspolitik leiten sie daraus ab, dass soziale Ausgleichsmechanismen und eine gezielte Unterstützung strukturschwacher Regionen immer bedeutender werden, um die regionalen Unterschiede auszugleichen.

Dudek und Kallert (2017) analysieren räumliche Disparitäten innerhalb Bayerns anhand eines Peripherisierungsindex (vgl. Kühn 2016). Dabei identifizieren sie drei zentrale Disparitätsmuster: ein strukturelles Süd-Nord-Gefälle, Unterschiede zwischen zentrumsnahen und peripher gelegenen Gemeinden sowie die Bedeutung der Verkehrsanbindung. Gemeinden im Norden, besonders an ehemaligen Grenzverläufen, zeigen verstärkt strukturelle Schwächen, während südliche, zentrumsnahe und gut angebundene Regionen deutlich besser abschneiden (Dudek/Kallert 2017: 22).

Auch Hafner et al. (2023) arbeiten die Disparitäten zwischen wirtschaftlich starken Metropolregionen und strukturschwachen, überwiegend ländlichen Randlagen im Norden und Osten des Freistaats heraus und gehen in ihrer Analyse der Folgen dieser ungleichen Entwicklung vertieft auf die vier Teildimensionen räumlicher Gerechtigkeit ein.

Für die Teildimension der *Chancengerechtigkeit* bedeuten diese Disparitäten, dass Menschen, die in strukturschwachen Gebieten leben, eingeschränktere Bildungs- und Berufsmöglichkeiten haben, was langfristig ihre Teilhabechancen mindert (ebd.: 33f.). Die *Verfahrensgerechtigkeit* wird infrage gestellt, da wirtschaftlich starken Städten in politischen Verfahren auf Landes- und Bundesebene stärkeres Gehör geschenkt wird als kleinen, strukturschwachen Kommunen (vgl. Kallert/Dudek: 99ff. in diesem Band), was zu einer mangelhaften Repräsentation und Berücksichtigung von Bedürfnissen in politischen Prozessen führen kann. Die

Auswirkungen auf die *Verteilungsgerechtigkeit* sind schwerwiegend, da die ungleiche Verteilung von (öffentlichen) Dienstleistungen der Bevölkerung in ländlich-peripheren Kommunen den Zugang zu grundlegenden sozialen Gütern verhindert (Hafner et al. 2023: 31f.). Dies betrifft insbesondere den Zugang zur Gesundheitsversorgung und öffentlicher Infrastruktur. Schließlich betreffen räumliche Disparitäten auch die *Generationengerechtigkeit*, da das zur Überwindung der räumlichen Ungleichheit beschworene Mittel des Wirtschaftswachstums einem raschen und umfassenden Umbau unserer Wirtschafts- und Lebensweise entgegensteht (ebd.: 41).

Diese Disparitäten sind zugleich eine maßgebliche Ursache von – und Ergebnis – der ungleichen finanziellen Ausstattung der Kommunen, die sich in einem selbstverstärkenden Kreislauf kommunaler Entwicklung niederschlagen. Der interkommunale Wettbewerb erzeugt dabei sowohl Gewinner als auch Verlierer: Erfolgreiche Kommunen können durch Gewerbeansiedlungen und Zuwanderung ihre Handlungsfähigkeit ausbauen, während andere Gemeinden in einen sich selbst verstärkenden Peripherisierungsprozess geraten. Diese können ihre Einnahmen nicht dauerhaft steigern und unterliegen – analog zu den Rückkopplungseffekten bei den Gewinnern – einer sich selbst verstärkenden Schrumpfungsdynamik. Da der Freistaat jedoch immer weniger durch eine koordinierte Struktur- und Raumordnungspolitik ausgleichend wirkt, verlagert sich die Verantwortung zunehmend auf die Kommunen selbst – und damit wächst die Bedeutung der kommunalen Finanzausstattung als zentrale Voraussetzung für Entwicklungschancen.

5. Gesellschaftspolitische Implikationen knapper Kommunalfinanzen

Kommunen bilden die unterste Verwaltungsebene des deutschen Staates. Damit sind sie der Ort, an dem Politik erfahrbar wird, an dem sich politische Entscheidungen, Normen und Gesetze materialisieren und die Performance des Staates alltäglich erlebbar wird. Sie sind aber auch die Ebene, auf der gesellschaftliche Transformation angestoßen und soziale Innovationen entwickelt werden können. Die angespannte Finanzlage vieler Kommunen hat eine Verschärfung der räumlichen Disparitäten zur Folge. Neben möglichen Versorgungslücken hat der Abbau von Einrichtungen der Daseinsvorsorge aber auch weitreichende gesellschaftspolitische Folgen. So werden in der Forschung unter dem Begriff der *left behind places* (vgl. McKinnon et al. 2022; Gordon 2018) und in Debatten um »Ressentiment« (vgl. Kersten/Neu/Vogel 2024) Zusammenhänge zwischen dem Abbau von Infrastrukturen, einem Gefühl des politischen Verlassen-Seins, Demokratieverdrossenheit und der Wahl radikal rechter Parteien hergestellt. Dabei können Kommunen, wenn sie finanziell entsprechend ausgestattet werden, gesellschaftlicher Polarisierung und Demokratiefährdung aktiv entgegenwirken, etwa durch den Ausbau von

Beteiligungsstrukturen oder Programmen zur politischen Bildung und Demokratieförderung. Ein politisches Mittel gegen Demokratieverdrossenheit wird in der Erfahrung von politischer Selbstwirksamkeit durch Gestaltungsmöglichkeiten gesehen (Fröhlich/Mannewitz/Ranft 2022: 3), was wiederum stark von den zur Verfügung stehenden (kommunalen) Finanzmitteln abhängt. Dies schließt an die Forderungen von Lefebvres »Recht auf Stadt« an, nach dem Anwohnenden ermöglicht werden sollte, ihr Lebensumfeld aktiv mitzugestalten (vgl. Lefebvre 2016). Hier ist besonders auf den Unterschied von Beteiligung und Mitbestimmung hinzuweisen. So fordert Lefebvre eine »direkte Demokratie« (1974: 165), die im Sinne von anarchistischen Ansätzen wie dem »libertären Kommunalismus« nach Bookchin (2015), als basisdemokratische Entscheidungsfindung verstanden werden kann. Beteiligungsverfahren, deren Ergebnisse nicht berücksichtigt werden, sei es aus wirtschaftspolitischen Gründen oder aus einem Mangel an Finanzierungsmöglichkeiten, laufen hingegen Gefahr, (vorhandene) Frustrationen und Demokratieverdrossenheit zu verstärken (vgl. Miessner et al. 2025; BMEL 2025: 121).

Die Prozesse der Demokratieförderung können in den größeren Zusammenhang einer notwendigen sozial-ökologischen Transformation eingeordnet werden, die nicht nur einem erstarkenden Rechtsextremismus begegnet, sondern auch den Herausforderungen sozialer Ungerechtigkeiten und den Folgen des Klimawandels. Die Transformationsforschung verweist zum einen darauf, dass ökologische und soziale Problemlagen eng miteinander verbunden sind und nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen (vgl. Schneidewind 2018). Zum anderen betont sie die Bedeutung des Lokalen für die sozial-ökologische Transformation. So sind die Kommunen nicht nur die Ebene, auf der gesellschaftliche Transformationsprozesse stattfinden, sie können auch selbst zu »Pionierinnen des Wandels« werden, die sozial-ökologische Transformation durch gezielte kommunale Projekte voranbringen oder die Zivilgesellschaft bei der Entwicklung sozialer Innovationen unterstützen (vgl. Miosga/Maschke 2023b).

Die Kommunalisierung der bayerischen Landesentwicklung hat die Städte und Gemeinden in die Verantwortung gebracht, zu »Change Agents« der sozial-ökologischen Transformation zu werden (vgl. Miosga/Köhler 2023). Kommunale Akteur*innen aus Politik und Zivilgesellschaft sind motiviert, sich dieser Herausforderungen zu stellen und ihre Kommunen – und damit unsere Gesellschaft – gerechter und zukunftsfähig zu gestalten. Ohne ausreichende finanzielle Mittel droht dieses Engagement jedoch ins Leere zu laufen.

6. Schlussbetrachtungen

Der Beitrag hatte zum Ziel, die zentrale Bedeutung der kommunalen Finanzlage für die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit in Bayern herauszustellen: Während der Freistaat mit dem Verfassungsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Konkretisierung als räumlicher Gerechtigkeit durch die Enquete-Kommission ein ambitioniertes Leitbild formuliert hat, verharren die Disparitäten zwischen Bayerns Kommunen auf hohem Niveau. Die wettbewerbsorientierte Raumordnungspolitik der vergangenen Jahre verschärfte dieses Problem weiter – zulasten strukturschwacher Gemeinden.

Die Analyse zeigt: Es braucht eine strategische Neuausrichtung, die auf eine gerechte Verteilung finanzieller Ressourcen setzt. Die kritische Perspektive der räumlichen Gerechtigkeit verdeutlicht zudem, dass weitere kompetitive Förderprogramme oder der Ausbau der Stabilisierungshilfen keine geeigneten Mittel für die finanzielle Sicherheit der Kommunen sein können. Vielmehr ist es notwendig, den zwangsläufigen Zusammenhang von Wettbewerb und einer Verschärfung räumlicher Disparitäten anzuerkennen. Räumliche Disparitäten sind demnach kein zufälliges oder gar natürliches Ergebnis räumlicher Entwicklungsprozesse, sondern die Folge wirtschaftspolitischer Entscheidungen – und damit veränderbar. Ziel der Landespolitik sollte es sein, eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe zu erreichen, in der die Kommunen nicht länger Bittstellerinnen gegenüber der bayerischen Landesregierung sind, sondern ohne komplexe und kompetitive Antragsverfahren oder Spärauflagen mit ausreichend Mitteln ausgestattet werden. So könnte die zunehmend unter Druck geratende Kommunalpolitik, bei entsprechenden politischen Mehrheiten aktiv dazu beitragen, nicht nur regionale Disparitäten abzubauen, sondern auch demokratische Teilhabe zu stärken, gesellschaftliche Spannungen zu mindern und die zwingend notwendige sozial-ökologische Transformation voranzubringen. Kommunen mit solider Finanzausstattung könnten so zu zentralen Trägerinnen demokratischer und nachhaltiger Entwicklung werden, indem sie Beteiligungsstrukturen ausbauen und soziale Innovationen ermöglichen. Eine auskömmliche finanzielle Ausstattung ist der Schlüssel zur kommunalen Handlungsfähigkeit und ein wichtiger Schritt in Richtung räumliche Gerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit.

Literaturverzeichnis

- Barraclough, Laura (2013): »Is There Also a Right to the Countryside?«, in: *Antipode* 45(5), S. 1047–1049.
- Bartholomae, Florian/Schoenberg, Alina (2013): »Kann das Zentrale-Orte-System die flächendeckende Daseinsvorsorge in Bayern gewährleisten«, in: *InfrastrukturRecht* 10(11), S. 316–319.
- Bayerischer Landtag (2018): Bericht der Enquete-Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern«. Drucksache 17/19770, München.
- Bookchin, Murray (2015): *Die nächste Revolution. Libertärer Kommunalismus und die Zukunft der Linken*. Münster: Unrast Verlag.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2025): *Ehrenamtliches Engagement in ländlichen Räumen*. Berlin: BMEL.
- Dudek, Simon (2021): *Von der Landesplanung zum kommunalen Wettbewerb. Eine Cultural Political Economy-Analyse bayerischer Raumordnungspolitik zwischen 2008 und 2018*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Dudek, Simon/Kallert, Andreas (2017): *Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern*. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Dudek, Simon/Zademach, Hans-Martin/Miosga, Manfred (2024): »Daseinsvorsorge und räumliche Gerechtigkeit in der bayerischen Raumordnungspolitik: Betrachtungen im Licht des Ansatzes der Fundamentalökonomie«, in: *Raumforschung und Raumordnung* 82(2), S. 175–185.
- Freier, Ronny/Geißler, René/Raffer, Christian/Scheller, Henrik (2025): *Kommunaler Finanzreport 2025. Knappe Kassen, große Aufgaben*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Fröhlich, Paulina/Mannewitz, Tom/Ranft, Florian (2022): *Die Übergangenen: strukturschwach & erfahrungstark. Zur Bedeutung regionaler Perspektiven für die große Transformation*. Berlin: Das Progressive Zentrum.
- Gordon, Ian (2018): »In what sense left behind by globalisation? Looking for a less reductionist geography of the populist surge in Europe«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(1), S. 95–113.
- Hafner, Sabine/Schiffner, Jannis/Miosga, Manfred/Emtmann, Dirk/Emtmann, Hannes (2023): *Für gleichwertige Lebens- und Arbeitsverhältnisse. Bayern braucht eine aktive Strukturpolitik*. München: DGB Bayern.
- Harvey, David (1973): *Social Justice and the city*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Harvey, David (2001): »Globalization and the spatial fix«, in: *Geographische revue* 2(3), S. 23–31.
- Harvey, David (2003): »The right to the city«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 27(4), S. 939–941.

- Kallert, Andreas/Dudek, Simon (2025): »Finanzschwache Kommunen unter Druck. Zur Rolle von Förderprogrammen in ländlichen Räumen«, in: *Jahrbuch für Öffentliche Finanzen* 1(2), S. 641–654.
- Kersten, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2024): *Einsamkeit und Ressentiment*. Hamburg: Hamburger Edition HIS.
- Kühn, Manfred (2016): *Peripherisierung und Stadt: städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg*. Bielefeld: transcript.
- Lefebvre, Henri (1974): *Die Zukunft des Kapitalismus. Die Reproduktion der Produktionsverhältnisse*. München: List Verlag.
- Lefebvre, Henri (1991): *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Lefebvre, Henri (2016): *Das Recht auf Stadt: Nautilus Flugschrift*. Hamburg: Edition Nautilus.
- McKinnon, Danny/Kempton, Louise/O'Brien, Peter/Ormerod, Emma/Pike, Andy/Tomaney, John (2022): »Reframing urban and regional ›development‹ for ›left behind‹ places«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 15(1), S. 39–56.
- Mießner, Michael (2017): *Staat – Raum – Ordnung. Zur raumordnungspolitischen Regulation regionaler Disparitäten*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Miessner, Michael/Kallert, Andreas/Naumann, Matthias/Belina, Bernd (2025): »The neoliberal roots of regional embitterment: reproducing ›left behind‹ places through inter-place competition«, in: *Territory, Politics, Governance*, S. 1–23.
- Miosga, Manfred/Büchs, Sebastian/Dudek, Simon/Klee, Andreas/Klein, Ralf/Oedwald, Christiane/Paesler, Reinhard/Weick, Theophil/Zademach, Hans-Martin (2020): *Neuorientierung der Raumordnung in Bayern. Positionspapier der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft 117*, Hannover: ARL.
- Miosga, Manfred/Dudek, Simon/Klee, Andreas (2022): *Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. Arbeitsberichte der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft 35*, Hannover: ARL.
- Miosga, Manfred/Maschke, Lisa (2023a): »Das Konzept der Räumlichen Gerechtigkeit aus kritischer Perspektive. Die Ansätze der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags weitergedacht«, in: *Berichte. Geographie und Landeskunde* 96(4), S. 365–385.
- Miosga, Manfred/Maschke, Lisa (2023b): »Transformation in der Region gestalten – konzeptionelle Hintergründe des forum1,5«, in: Manfred Miosga/Julia Marx/Elena Michel/Lena Roth (Hg.): *Wandel erfolgreich gestalten. Möglichkeiten und Ansätze regionaler Transformationsplattformen*. München: Oekom Verlag, S. 27–62.
- Miosga, Manfred/Köhler, Kirstin (2023): »forum1.5-Erfahrungen mit Aufbau und Arbeitsweise einer regionalen Transformationsplattform«, in: Manfred Miosga/Julia Marx/Elena Michel/Lena Roth (Hg.): *Wandel erfolgreich gestalten*.

- Möglichkeiten und Ansätze regionaler Transformationsplattformen. München: Oekom Verlag, S. 63–97.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik/von Zahn, Frida (2025): KfW-Kommunalpanel 2025. Frankfurt am Main: KfW.
- Schneidewind, Uwe (2018): Die große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels. Frankfurt am Main: Fischer.
- Soja, Edward (2010): Seeking spatial justice. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Swiaczny, Frank/Sulak, Harun/Klüsener, Sebastian (2023): »Räumliche Einkommens- und Kaufkraftunterschiede im Kontext des Politikziels gleichwertiger Lebensverhältnisse in Bayern«, in: Raumforschung und Raumordnung 81(4), S. 342–354.
- Weith, Thomas (2020): »Regionale räumliche Gerechtigkeit. Eine essayistische Skizze«. Hannover: ARL.
- Wiegand, Felix (2013): David Harveys urbane politische Ökonomie: Ausgrabungen der Zukunft marxistischer Stadtforschung. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Der Rurale Konsolidierungsstaat

Zur fiskalpolitischen Dauerkrise in kleinen, ländlichen Kommunen

Andreas Kallert & Simon Dudek

Zusammenfassung: Der Beitrag untersucht die finanzpolitischen Herausforderungen, vor denen kleine, ländliche Kommunen in Deutschland stehen. Dabei ist die finanzielle Lage der Städte und Gemeinden generell sehr schwierig: Rekorddefizite und ein erheblicher Investitionsrückstand verdeutlichen die Probleme, die auch durch das Sondervermögen für Infrastruktur nicht gelöst werden. Der Beitrag basiert auf Streecks Konzept des »Konsolidierungsstaats«, das die Entwicklung vom Steuerstaat im Nachkriegszeitraum über den Schuldenstaat ab den 1970er Jahren hin zum Konsolidierungsstaat nach der Eurokrise beschreibt. Diese Entwicklung spiegelt sich auch auf der kommunalen Ebene wider, wo viele kleine Gemeinden und Städte unter erheblichem fiskalischem Druck stehen und Austeritätspolitik zum Alltag gehört. Im Rahmen eines Forschungsprojekts analysierten die Autoren die Schuldenhilfs- und Konsolidierungsprogramme von Kommunen unter 50.000 Einwohner*innen in fünf Bundesländern: Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Ihr methodisches Vorgehen kombiniert sowohl quantitative als auch qualitative Ansätze, einschließlich sozioökonomischer Analysen von Haushaltsdaten sowie der diskursiven Auswertung von Konsolidierungsverträgen und Expert*inneninterviews.

Ausgehend davon identifizieren die Autoren fünf zentrale Charakteristika eines »Ruralen Konsolidierungsstaats«: Erstens zeigt sich eine ungleiche wirtschaftliche Entwicklung, da ländliche Gemeinden häufig unter mangelnder wirtschaftlicher Dynamik und einer geringeren Steuerbasis leiden. Dies führt dazu, dass diese Gemeinden eher die Grundsteuer als die Gewerbesteuer erhöhen, um ihre Haushaltslöcher zu stopfen. Zweitens sind ländliche Kommunen politisch marginalisiert. Im politischen Diskurs spielen sie oft eine untergeordnete Rolle, was zu Frustration unter den Kommunalpolitiker*innen führt. Drittens sehen sich diese Gemeinden mit erheblichen infrastrukturellen Herausforderungen konfrontiert. Hohe Fixkosten für die weitläufigen Infrastrukturen in vielen Ortsteilen bei zugleich niedriger Bevölkerungsdichte führen zu erheblichen finanziellen Lasten. Viertens verfügen die kleinen Kommunen über geringe Verwaltungskapazitäten, da die begrenzten personellen und fachlichen Ressourcen die Fähigkeit zur Fördermitteleinwerbung einschränken. Schließlich wird fünftens der Aspekt des Community-Kapitalismus hervorgehoben, in dem das ehrenamtliche Engagement der Ein-

*wohner*innen in ländlichen Räumen eine zentrale Rolle für die Aufrechterhaltung vieler freiwilliger Leistungen spielt. Kürzungen in diesem Bereich gehen besonders zu Lasten der Engagierten und sorgen für Frust. Statt der gegenwärtigen Austeritätspolitik auf kommunaler Ebene betonen die Autoren die Notwendigkeit einer verlässlichen und ausreichenden Grundfinanzierung der Kommunen.*

1. Einleitung

Mit fast 25 Mrd. € Defizit im vergangenen Jahr verzeichneten die Kommunen in Deutschland ein Rekordminus. Als »desaströs« und »perspektivlos« beschrieb der Präsident des Deutschen Landkreistags die Lage kürzlich (tagesschau.de 24.7.2025). Bereits 2023 schrieben die Kommunen nach zuvor zehn Jahren des Überschusses rote Zahlen. Auffallend ist, dass die Krise der Kommunen mit Ausnahme von Thüringen flächendeckend auftritt. Darüber hinaus ist besorgniserregend, dass gerade in den finanzstarken Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen mit die höchsten Finanzierungssalden zu verzeichnen sind (Freier et al. 2025: 27). Zu dieser angespannten Lage der Kommunal Finanzen kommt ein wahrgenommener Investitionsrückstand in den Kommunen in einer Rekordhöhe von 216 Mrd. € hinzu (Raffer et al. 2025: 4). Das Sondervermögen Infrastruktur über insgesamt 500 Mrd. € wirkt bei näherer Betrachtung wie ein Tropfen auf den heißen Stein: So sind nur 100 Mrd. € Mehrausgaben über zwölf Jahre für die Länder vorgesehen, die hiervon 60 % an ihre Kommunen weiterleiten sollen – was nur rund 5 Mrd. € extra pro Jahr für alle Kommunen in Deutschland bedeutet und angesichts der Probleme deutlich unterdimensioniert ist.

Bereits vor rund 15 Jahren im Nachgang an die Weltfinanz- und Wirtschaftskrise gab es ähnliche Herausforderungen: Damals waren vor allem die besonders problematischen Kassenkredite, die als Krisenindikator für kommunale Finanzprobleme gelten, in einigen Bundesländern sehr stark gestiegen und hatten eine Diskussion über Kommunalinsolvenzen und Zinsrisiken ausgelöst (Brand 2013). Politisch reagierten neun von 13 Flächenbundesländern, indem sie spezielle Schuldenhilfs- und Konsolidierungsprogramme für ihre ver- und überschuldeten Kommunen auflegten (Kallert/Dudek 2023: 63f.). Auf diese Weise wurden rund 17 Mrd. € mobilisiert und die Kassenkreditverschuldung deutlich reduziert. Allerdings kam diese Hilfe nicht ohne einen Preis: Im Gegenzug mussten die Kommunen ihre Haushalte konsolidieren, was konkret bedeutet, dass sie Steuern und Gebühren erhöhen sowie Ausgaben senken. Die Folgen dieser Austeritätspolitik auf kommunaler Ebene etwa auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Lebensverhältnisse sind bislang vor allem für städtische Zusammenhänge untersucht worden (u. a. Bertelsmann Stiftung 2015). Allerdings stellt dieser Umstand eine »nicht zu vernachlässigende Lücke« und »vielleicht größte Schwäche der bisherigen Empirie« dar, da besonders die sehr klei-

nen Gemeinden nicht den üblichen Konsolidierungsmustern folgen würden (Zabler 2021: 48).

Die Spezifika der Konsolidierung in eben jenen, kleinen und ländlichen Kommunen wollen wir im Folgenden mit dem Konzept des *Ruralen Konsolidierungsstaats* greifbar machen. In Kapitel 2 zeigen wir hierfür unseren theoretischen Hintergrund des *austerity urbanism* auf, von dem aus wir auf den *Ruralen Konsolidierungsstaat* überleiten. Kapitel 3 kontextualisiert die Schuldenhilfs- und Konsolidierungsprogramme im Rahmen unseres Forschungsprojekts, bevor wir in Kapitel 4 die fünf Charakteristika des *Ruralen Konsolidierungsstaats* anhand unserer Empirie aus den Bundesländern Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland illustrieren. Im Fazit möchten wir schließlich Perspektiven für bessere Kommunal Finanzen anreißen.¹

2. Theoretischer Zugang

In Deutschland gewannen die prekären Kommunal Finanzen im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 an Brisanz. Damals stiegen die Staatsverschuldungsquoten aufgrund der kostspieligen Bankenrettungen stark an. Diese Staatsschuldenkrise wurde schließlich in eine allgemeine Krise der öffentlichen Haushalte mit nachfolgender Austeritätspolitik transformiert, die sich zur »dominant global wisdom for addressing the ›problem of public debt« entwickelte (Clarke/Newman 2012: 300).

Streeck (2013) interpretiert die jüngste Austeritätswelle nach der Finanzkrise ebenfalls als eine Reaktion auf steigende Staatsverschuldung und schwindendes Vertrauen der Finanzmärkte in die Kreditwürdigkeit öffentlicher Schuldner. Er unterscheidet diesbezüglich drei Phasen westlicher Staatlichkeit: erstens den Steuerstaat der Nachkriegsjahrzehnte mit hohem Wirtschaftswachstum und Steuereinnahmen, die den Ausbau der Infrastruktur ermöglichten; zweitens den Schuldenstaat ab den 1970er Jahren, der infolge stagnierenden Wachstums und sinkender Einnahmen verstärkt auf Schuldenaufnahme an den Kreditmärkten angewiesen war, um öffentliche Leistungen aufrechtzuerhalten; drittens den Konsolidierungsstaat als Reaktion auf die Eurokrise, in der viele Regierungen Austeritätsmaßnahmen einführten, um ihre Kreditwürdigkeit zu sichern. Während die Eurokrise vor allem die Kreditwürdigkeit südeuropäischer Staaten betraf,

1 Das Projekt »Die Ausgestaltung von Schuldenhilfen für finanzschwache, kleine Kommunen in Deutschland« (2022–2026, Projektnummer 507273414) wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert. Wir danken unseren studentischen Hilfskräften Charlie Busch und Laura Scheler sowie allen Interviewten in den Kommunen für ihre Zeit und die Bereitschaft, ihre Expertise und Erfahrung mit uns zu teilen.

wuchsen in Deutschland Zweifel an der Kreditwürdigkeit überschuldeter Kommunen (Person/Geißler 2020: 208). Als Antwort wurden hierzulande Programme zur Schulden- und Konsolidierungshilfe eingeführt, die jedoch strikte Sparauflagen beinhalteten.

In der (kritischen) Geographie wird die kommunale Austeritätspolitik durch die Forschung zum *austerity urbanism* nach der Finanzkrise 2007ff. behandelt, die die Auswirkungen verschärfter neoliberaler Politiken auf Städte als »receiving end of austerity politics« untersucht (Peck 2012: 634). Austeritätspolitik verstärkt räumliche Ungleichheiten, da Sparmaßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit finanzschwacher Städte beeinträchtigen, indem sie die Belastungen für Unternehmen und Bewohner*innen erhöhen und sich negativ auf den Zustand der Infrastruktur auswirken. Dies verringert ihre Attraktivität als Wohn- und Arbeitsorte. Die Austeritätspolitik fördert zudem neoliberale Ansätze wie Privatisierungen und Public-Private-Partnerships (Heeg/Rosol 2007; Leubn 2010), weswegen Austerität vorrangig als finanzpolitische Krisenstrategie und als politisches Projekt des Neoliberalismus verstanden wird (Petzold 2018: 60).

Der Begriff *austere federalism* von Peck (2012: 632) beschreibt, wie politische, soziale und ökologische Kosten der Austerität von der nationalen auf die kommunale Ebene verlagert werden. Diese skalare Verschiebung führt dazu, dass Kommunen als unterste Ebene zunehmend Verantwortung, Kosten und Risiken der Finanzkrise tragen, wodurch strukturelle Veränderungen in den Kommunalhaushalten stattfinden: Der Austerität ist damit auch auf kommunaler Ebene

»eine Tendenz zur laufenden Verringerung des Anteils diskretionärer, politisch ungebundener, flexibler Ausgabenposten sowie zu einem entsprechenden Anstieg des Anteils politisch nicht disponibler Ausgaben fest eingebaut« (Streeck/Mertens 2010: 12).

Unser Beitrag konzentriert sich auf kleine Gemeinden und Städte in ländlichen Räumen, da die Forschung zu Austerität oft urbane Gebiete fokussiert und Austerität gar als »a particular urban phenomenon« betrachtet (Donald et al. 2014: 13). Diese Forschungslücke nehmen wir zum Anlass, um die Spezifika der Konsolidierung in ländlichen Räumen zu konzeptualisieren (siehe hierzu detailliert: Kallert/Dudek 2025). Unter dem *Ruralen Konsolidierungsstaat* – in Anlehnung an Streecks Konsolidierungsstaat auf nationaler Ebene – verstehen wir fünf zentrale Spezifika: (1) ungleiche räumliche Entwicklung zwischen urbanen und ländlichen Räumen; (2) politische Marginalisierung ländlicher Räume; (3) infrastrukturelle Herausforderungen aufgrund vieler Ortsteile und großer Fläche; (4) geringe Verwaltungskapazitäten in kleinen Kommunen und (5) *Community-Kapitalismus* mit einer großen Abhängigkeit von Ehrenamtsarbeit. Unsere folgende Analyse zeigt, wie sich der *Rurale Konsolidierungsstaat* im deutschen Kontext entfaltet.

3. Forschungsdesign

Die Schuldenhilfs- und Konsolidierungsprogramme der Bundesländer für finanzschwache Kommunen unterscheiden sich u. a. in deren Umfang, Teilnahmekriterien, Zielen und Mittelherkunft (vgl. Kallert/Dudek 2023: 164). Grundlage für den vorliegenden Beitrag sind die Analysen der folgenden Programme in fünf Bundesländern: (1) die seit 2012 laufenden Stabilisierungshilfen in Bayern mit 193 teilnehmenden Kommunen; (2) der Kommunale Schutzschirm in Hessen zwischen 2012 und 2020 mit 86 teilnehmenden Kommunen; (3) der Stärkungspakt Stadtfinanzen in NRW zwischen 2011/2 und 2020 mit 62 Programmteilnahmen; (4) der Kommunale Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz von 2012 bis 2026 mit 830 teilnehmenden Kommunen und (5) der Kommunale Entlastungsfonds im Saarland mit 35 Teilnahmen. Während Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und Saarland für ihre stark verschuldeten Kommunen bekannt sind, trifft dies auf Bayern als finanzstarkes Bundesland kaum zu. Allerdings ist der Freistaat von starken räumlichen Disparitäten geprägt und insbesondere die peripheren Kommunen im Norden und Osten sind von Finanzschwäche gekennzeichnet. All diesen Programmen ist gemein, dass sie stark konditional ausgelegt sind: Im Gegenzug für die Hilfen mussten die Kommunen in Konsolidierungsverträgen mit ihren Bundesländern Sparmaßnahmen und/oder Steuererhöhungen festlegen.

Auf Basis der Forschungslücke fokussiert sich der vorliegende Beitrag auf kleine Kommunen unter 50.000 Einwohner*innen, sodass wir insgesamt knapp 1.200 Kommunen unter Konsolidierungsdruck in den Blick nehmen. Methodisch gingen wir in drei Schritten vor: Erstens analysierten wir die von 960 Kommunen zur Verfügung gestellten Konsolidierungsverträge mit ihren rund 9.500 Konsolidierungsmaßnahmen entlang der betroffenen Politikfelder (z. B. Finanzen, Sport, Brandschutz). Zudem erfassten wir alle Konsolidierungsverträge in MAXQDA und werteten sie diskursiv aus. Zweitens nahmen wir statistische Auswertungen von sozioökonomischen und haushälterischen Daten vor, um Konsolidierungserfolge, aber auch wachsende Disparitäten identifizieren zu können. Drittens führten wir während zehn Feldaufenthalten 55 semi-strukturierte Expert*inneninterviews mit Akteur*innen aus Kommunalpolitik/-verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Diese sowohl quantitativen als auch qualitativen Analysen erlauben uns, die Schwerpunkte der Sparmaßnahmen und damit auch die Betroffenheit von kommunaler Austerität zu identifizieren. Darüber hinaus ermöglicht die Diskursanalyse der Konsolidierungsverträge sowie der geführten Gespräche, die spezifischen Strategien im Umgang mit kommunaler Finanzschwäche und deren gesellschaftlichen Folgen herauszuarbeiten.

4. Forschungsergebnisse: Aspekte des Ruralen Konsolidierungsstaats

Im Folgenden illustrieren wir die fünf Charakteristika des *Ruralen Konsolidierungsstaats* anhand unserer empirischen Befunde aus den untersuchten Bundesländern. Dabei werden konzeptionelle Einsichten mit den Ergebnissen unserer Feldforschung zusammengeführt, um zentrale Muster und Dynamiken kommunaler Konsolidierung in ländlichen Räumen zu illustrieren.

(1) Ungleiche Entwicklung

Die wirtschaftliche Struktur ländlicher Kommunen unterscheidet sich deutlich von der urbaner Zusammenhänge. Dies lässt sich zuvorderst auf fehlende Agglomerationseffekte in ländlichen Räumen zurückführen. Während Städte durch räumliche Konzentration von Skaleneffekten, spezialisierten Arbeitsmärkten und dichten Zuliefernetzwerken profitieren, die Produktivität und Innovation fördern (Harvey 1985: 14), fehlt ländlichen Gemeinden diese Dynamik zumeist. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) eignet sich besonders zur Darstellung ungleicher räumlicher Entwicklungsprozesse, da es als zentraler Indikator die regionale Wertschöpfung und damit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gebietseinheit misst und so Unterschiede in Produktivität und Einkommensniveau sichtbar macht.

In Tabelle 1 wird die Entwicklung des BIP pro Person seit 1995 unterschieden zwischen ländlichen und nicht-ländlichen Kreisen bzw. kreisfreien Städten in den fünf untersuchten Bundesländern dargestellt. Während das BIP im Zeitverlauf überall gestiegen ist, sind die Ergebnisse hinsichtlich der Differenz zwischen ländlichen und nicht-ländlichen Räumen nicht eindeutig: In Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz weisen die BIP-Daten auf wachsende wirtschaftliche Disparitäten zwischen Stadt und Land hin. In Nordrhein-Westfalen und dem Saarland lässt sich hingegen eine leichte Annäherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen ländlichen und städtischen Räumen feststellen. Eine mögliche Erklärung dafür ist die vergleichsweise hohe Konzentration altindustrieller Standorte in den Städten der beiden Bundesländer, deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch Deindustrialisierung zurückgeht und die sich damit den ländlichen Räumen annähern.

Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt in 1.000 € pro Person auf Kreisebene. Entwicklung in ländlichen und nicht-ländlichen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten, 1995–2020

Bundesland	Raumstruktur des Kreises	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Veränderung der Differenz 1995–2020
Bayern	ländlich	21,3	24,0	26,5	30,9	36,6	40,7	+ 6,8
	nicht ländlich	28,2	34,3	37,2	41,5	50,3	54,5	
	Differenz	6,9	10,3	10,7	10,6	13,7	13,7	
Hessen	ländlich	19,0	21,3	23,6	26,1	30,2	32,8	+ 3,5
	nicht ländlich	30,2	34,8	37,3	39,4	43,7	47,5	
	Differenz	11,2	13,4	13,8	13,3	13,6	14,7	
Nordrhein-Westfalen	ländlich	20,2	21,6	22,9	26,1	31,0	35,1	- 0,4
	nicht ländlich	23,5	25,9	27,9	30,7	34,5	38,1	
	Differenz	3,4	4,3	5,0	4,6	3,6	3,0	
Rheinland-Pfalz	ländlich	17,9	19,7	21,0	23,9	28,0	31,0	+ 2,6
	nicht ländlich	26,2	29,2	31,0	34,9	40,1	41,7	
	Differenz	8,2	9,6	10,0	11,0	12,0	10,8	
Saarland	ländlich	18,8	21,4	23,9	26,7	30,3	31,7	- 0,3
	nicht ländlich	22,1	23,5	26,9	28,4	33,0	34,7	
	Differenz	3,3	2,2	2,9	1,7	2,7	3,0	

Quelle: eigene Berechnung; Datengrundlage: BBSR (in.kar.de); Thüringen-Institut (landatlas.de).

Für Deutschland zeigt Vesper (2015: 30) zudem, dass größere Städte höhere Einnahmen aus der Gewerbesteuer erzielen, während kleinere Gemeinden stärker von Gemeinschaftssteuern wie der Einkommen- und Umsatzsteuer abhängen. Entsprechend unterscheidet sich die Gewerbesteuergrundlage in ländlichen Räumen deutlich von jener in urbanen Zentren. Diese ungleiche materielle Basis führt in Verbindung mit einer (marktwirtschaftlichen) strukturellen Selektivität (Jessop/Sum 2006: 98) dazu, dass die kommunalen Konsolidierungspolitiken Erhöhungen der Grundsteuer gegenüber Gewerbesteuererhöhungen priorisieren. Tabelle 2 verdeutlicht dies: Mit Ausnahme Bayerns, das allgemein von vergleichsweise niedrigen Realsteuerhebesätzen geprägt ist, konsolidieren kleinere Kommunen in allen untersuchten Bundesländern deutlich stärker über Grundsteuererhöhungen als über Anpassungen der Gewerbesteuer.

*Tabelle 2: Prozentualer Anteil der Eigenbeiträge aus den Konsolidierungsmaßnahmen in Kommunen unter 50.000 Einwohner*innen nach Maßnahmentyp*

Maßnahmentyp	Bayern	Hessen	NRW	RP	Saarland
Erhöhung Grundsteuern	10,6 %	20,9 %	36,9 %	30,3 %	15,1 %
Erhöhung Gewerbesteuer	10,6 %	15,3 %	17,0 %	11,2 %	9,7 %
Optimierung von Gebühren, Beiträgen, Verträgen, Satzungen	23,8 %	14,0 %	6,3 %	8,9 %	10,3 %
Reorganisation und Optimierung	15,9 %	8,6 %	6,2 %	7,4 %	9,6 %
Abbau von Standards, Zuschüssen, Leistungen	12,7 %	9,7 %	8,8 %	2,7 %	15,2 %
Abbau von Flächen, Standorten, Einrichtungen	9,9 %	1,4 %	4,2 %	22,2 %	2,5 %
Zinsersparnis	6,9 %	5,2 %	6,2 %	0,1 %	n.a.
Erträge aus Erneuerbaren Energien	0,5 %	2,6 %	0,0 %	1,2 %	4,2 %
Beiträge von Beteiligungen, Konzessionen	0,1 %	2,2 %	4,8 %	1,1 %	4,8 %
Stellenabbau	6,6 %	3,9 %	7,3 %	6,6 %	28,5 %
Sonstige Maßnahmen	2,8 %	16,2 %	2,4 %	8,4 %	0,1 %

Quelle: Kallert/Dudek 2024: 190.

(2) Politische Marginalisierung

Ländliche Kommunen sind durch den Paradigmenwechsel in der Raumordnung (Brenner 2004) benachteiligt. Die aktuelle Raumpolitik setzt auf standortspezifische Programme zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und fokussiert sich dabei vorrangig auf Infrastrukturprojekte in Städten und Metropolregionen, um deren Position im globalen Wettbewerb zu stärken. Diese wachstumsorientierten Regionalpolitiken (Barlösius 2009: 23) fördern die Zentralisierung von Produktivität, Innovation und Infrastruktur in urbanen Zentren. Infolgedessen kommt es zu einem schrittweisen Bedeutungsverlust (Royer/Leibert 2024: 223) und einer politischen Marginalisierung (Rodríguez-Pose 2018) ländlicher Räume. Ein Gesprächspartner bemängelt entsprechend »Klientelpolitik für die Großstadt« und nennt das 9-Euro-Ticket als Beispiel: »Wenn ich keinen Bus hab' und keinen Zug, was nutzt mir das?« (# W-5)² Während Städte als bedeutsame ökonomische und politische Akteure aufgefasst werden, fehlt kleinen Kommunen oft der politische Einfluss auf Landes- und Bundesebene: »Genau, das ist der fehlende Einfluss, weil zu klein und unbedeutend im Konzert.« (# ZG-29)

Angeprangert wird zudem, dass in Großstädten sowie auf Bundes- und Landesebene Millionen- und Milliardensummen beschlossen werden, während es in kleinen Kommunen selbst an Kleinstbeträgen beispielsweise für ein iPad für eine ehrenamtliche Stadtbürgermeisterin mangelt: »Also die Verhältnisse passen da irgendwie nicht.« (# KW-48)

Das Nichtgehörtwerden der kleinen Kommunen macht sie besonders anfällig für harte Konsolidierungsmaßnahmen (Brand 2013: 90). So kritisiert ein Ex-Bürgermeister die Empfehlung, doch das örtliche Hallenbad zu schließen oder die Grundsteuer stark zu erhöhen: »die [Empfehlung] kann ich nur machen, wenn ich in Wiesbaden sitze und in der Stadt ein Hallenbad von fünfem geschlossen wird« (# KP-16). Eine solche de facto Alternativlosigkeit in der Konsolidierung werde auf den oberen Ebenen nicht gesehen: »Dieses Knebeln dieser kommunalen Ebenen, auch gerade aus dem Land nach runter geknebelt, auf die Kommunen abgewälzte Unmöglichkeit der Dinge, die sind gar nicht mehr tragbar.« (# KP-48) Als »arme Würstchen« (# KW-52) in Dörfern, die »gar nicht auf der Landkarte« existieren (# ZG-15), sehen sich die Akteure: »An uns denkt doch kein Mensch.« (# ZG-15) Die Städte seien einfach »politisch interessanter. Die vertreten ja eine viel größere Wählergruppe als Kleinere.« (# KW-52) In diese Stoßrichtung passt auch ein häufig geäußerter Vorwurf, wonach im kommunalen Finanzausgleichssystem die Menschen in Städten mehr zählen würden als in den Dörfern:

2 Die Interviewkürzel geben Aufschluss über die Rolle der Interviewten: W steht für Wirtschaft, KW für Kommunalverwaltung, KP für Kommunalpolitik und ZG für Zivilgesellschaft.

»Einwohnerveredelung.³ [...] Warum ist da der Bürger mehr wert als hier? [...] Warum wird dann gesagt, in der Großstadt habe ich das 1,5-fache, wobei wir [...] über die Fläche ja tatsächlich eigentlich eine höhere Beanspruchung haben?« (# KW-42)

Im Ergebnis drückt sich diese politische Marginalisierung in Demütigung und politischer Frustration aus, die angesichts der miesen Kommunalfinanzen insbesondere bei den verantwortlichen Kommunalpolitiker*innen auftritt: »Wir wollen eigene Einnahmen generieren. Ich will nicht andauernd betteln gehen und sagen, Mensch, bitte, bittet, bitte. Das ist auch für das Selbstwertgefühl absolut scheiße.« (# KP-13)

(3) Infrastrukturelle Herausforderungen

Ländliche Kommunen weisen oft strukturelle Besonderheiten auf, darunter eine geringe und teils rückläufige Bevölkerungszahl aufgrund von Abwanderung in städtische Zentren (Cilek et al. 2025) sowie eine niedrige Bevölkerungsdichte. Zudem bestehen sie häufig aus zahlreichen kleineren Ortsteilen. Ein ehemaliger Bürgermeister in Hessen illustriert diesen Umstand anhand von Überlegungen zu Gemeindezusammenlegungen: »Wir haben zehn Ortsteile, S. hat 16 Ortsteile und R. hat sieben Ortsteile. [...] S. ist noch größer von der Fläche, wir haben 60 Quadratkilometer und R. hat ähnlich viel. Das ist in anderen Bereichen ein Landkreis.« (# KP-16) In Flächengemeinden entstehen demnach auch höhere kommunale Kosten für die Bereitstellung von Infrastrukturen wie Brandschutz oder Kanal pro Kopf im Vergleich zu dicht besiedelten Gebieten. »Wir haben einfach nur schlechte Voraussetzungen«, beschreibt ein Gesprächspartner diesen nicht selbstverschuldeten Umstand (# ZG-43).

Der Austeritätsdruck verstärkt die Prekarisierung der ländlichen Infrastruktur (Barlösius et al. 2011) und kann zu einer Einschränkung oder gar Einstellung essenzieller Dienstleistungen führen, wie es auch ein Kämmerer im Saarland schildert:

»[J]ede Menge Fläche und jede Menge Ortsteile. Das ist extrem schwierig. Die Straßen sind halt nun mal da, die Feuerwehr ist da, die ganzen Bürgerhäuser, wo fängst du an? Die Kosten sind halt da und du kriegst sie irgendwie über den Kommunalen Finanzausgleich nicht adäquat honoriert.« (# KW-35)

Zudem steigen die Kosten für die Bevölkerung, da Gebührenerhöhungen als eine Konsolidierungsmaßnahme herangezogen werden: »Aufgrund der topographischen Struktur sind wir eigentlich immer einer der Kommunen in NRW, die mit die

3 Zur Einwohnerveredelung siehe auch den Beitrag von Hesse/Stärke in diesem Band.

höchsten Abwassergebühren haben«, denn »Gebühren gehen vor Steuererhöhungen« im Konsolidierungsfall, wie es ein Kämmerer ausdrückt (# KW-39). Zudem wurde und wird an Investitionen gespart, sodass die »ganze Zurückstellerei« die Kommunen jetzt einhole, so eine Bürgermeisterin (# KP-39). Negative demographische Entwicklungen verschärfen die Problematik, denn: »Wir sind von den Einwohnern weniger geworden. Wir haben natürlich aber immer noch den gleichen Sanierungsaufwand.« (# W-9)

(4) Geringe Verwaltungskapazitäten

Kleine Kommunen verfügen über weniger Verwaltungspersonal als Städte, sodass Einsparungen durch Personalabbau nur schwer umzusetzen sind, wie es eine Bürgermeisterin schildert: »Das tut vielleicht in der Stadt Köln nicht so weh, wenn sie mal fünf Stellen nicht besetzen, [...] bei uns schließen sie damit eine ganze Abteilung.« (#KP-39) Dies lässt sich auch an der Auswertung der Konsolidierungsverträge festmachen: Die kleinen Kommunen können oftmals gar nicht Stellen streichen, da sie nur sehr wenige hauptamtliche Mitarbeiter*innen haben. So trägt der Stellenabbau in Rheinland-Pfalz und Bayern, die viele kleine Gemeinden haben, nur jeweils 6,6 % zur Gesamtkonsolidierung bei. In NRW konsolidieren sich die Stärkungspakt-Kommunen unter 50.000 Einwohner*innen zu 7,2 % im Vergleich zu 15,4 % aller Stärkungspakt-Kommunen über Stellenabbau – in (Groß-)Städten ist demnach das Konsolidierungsmuster stärker von Stellenkürzungen geprägt (Kallert/Dudek 2023: 189ff.). Zudem lässt sich die Qualifikation des Personals in diesen Kommunen mit dem Schlagwort »Generalisten statt Spezialisten« (Raffer et al. 2021) zusammenfassen. Aus einer saarländischen Kommune berichtet uns ein Verwaltungsmitarbeiter:

»Das ist halt so, dass wir hier sitzen und haben vier Sachgebiete oder fünf Sachgebiete abzudecken. Und andere, die sind spezialisiert beim Land oder bei größeren Einheiten, die machen nur eins, die sind natürlich total fit, aber wir sind eigentlich die Mädchen für alles.« (# KW-30)

Während größere Einheiten Spezialist*innen für Fördermittel, Vergaberecht und Architektur beschäftigen können, fehlt dieses fachliche Spezialwissen zur Bewältigung komplexer Förderprogramme, Infrastrukturprojekte oder anderweitiger Aufgaben in kleinen Verwaltungen (Lobao/Adua 2011: 422):

»Ich habe zum Beispiel die Digitalisierung für beide Grundschulen gemacht und habe von Digitalisierung null Ahnung. [...] Wörter, die habe ich in meinem Leben noch nie gehört. Und das ist schon frustrierend.« (# KW-30)

Das fehlende Wissen in der eigenen Verwaltung muss dann häufig extern und teuer zugekauft werden, wenn beispielsweise für Förderanträge Ingenieurbüros notwendig sind, »die die Gelder einfach abschöpfen« (# ZG-14). Hinzu kommt die Problematik, dass ein »regelrechter Personalklau untereinander« (# KP-33) stattfindet: Die zahlungspotenteren größeren Einheiten (Städte, Kreise, Land) werben die in kleinen Kommunen ausgebildeten Fachkräfte mit höherer Bezahlung ab. Kürzungen bei Weiterbildungen können bestehende Qualifikationsdefizite weiter verschärfen und die Verwaltungskapazität zusätzlich einschränken. In den Gesprächen wird uns entsprechend sehr häufig eine Überforderung der Verwaltungen geschildert, da

»wir ja die gleiche Aufgabenfülle wie die Stadt Frankfurt mehr oder weniger zu leisten [haben], hier nur mit zwölf Mitarbeitern in der Verwaltung. Die Anforderungen sind aber die gleichen.« (# KP-24)

In Bezug auf Fördermittel kommt hinzu, dass Förderprojekte häufig einen geringen Umfang haben und damit ein ungünstiges Verhältnis von Aufwand-Nutzen entsteht:

»Also in so einer kleinen Verwaltung. [...] Das steht doch hier in gar keinem Verhältnis. Eine große Kommune, [...] wo das Projekt dann eben nicht 100.000 Euro ist, sondern 5 Millionen. Da ist dann die Relation des Arbeitsaufwands anders. [...] Das ist doch bei mir ganz anders. [...] Wir reden hier manchmal von Fördersummen von 5, 10, 15.000 Euro. Da kann ich doch nicht 7.000 Euro Arbeitszeit reinstecken.« (# KP-21)

(5) Community-Kapitalismus

Soziostrukturell zeichnen sich ländliche Kommunen durch eine hohe Bereitschaft zu freiwilligem Engagement und Selbstorganisation aus (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2025). Dieses soziale Potenzial stellt eine wertvolle Ressource für die Entwicklung der Kommunen dar (Lundgren/Nilsson 2023). So werden viele sogenannte freiwillige Leistungen durch ehrenamtliche Arbeit am Laufen gehalten. Dies betrifft nicht nur bekannte Beispiele wie Feuerwehr oder Sportvereine, die Brandschutz, technische Hilfeleistungen und Sportangebote sicherstellen und zudem in ländlichen Räumen die zentralen Institutionen der Jugendarbeit darstellen. Auch Freibäder, Museen, Spielplätze, Grünbeete, Dorffeste, oder Bürgerbusse sind in vielen der von uns aufgesuchten finanzschwachen Kommunen ohne Ehrenamtsarbeit nicht (mehr) möglich. Beispielsweise haben viele Ortsgemeinden in Rheinland-Pfalz »sogenannte Rentner-Gangs, die sich dann ein oder zwei Tage in der Woche treffen und mal die Bank neu streichen oder sonst was« (# KW-48). Die Arbeit für die Gemeinschaft wird dabei als Selbstverständlichkeit

empfunden: »Andere züchten Tauben. Wir jäten Unkraut.« (# ZG-2) Teils gibt es extra »Fonds«, in die politische Mandatsträger*innen und Fraktionen ebenso wie andere Spender*innen einzahlen, um Maßnahmen zu unterstützen: »Die Gemeinde darf es nicht. Das ist wieder eine freiwillige Leistung von jenseits von Gut und Böse«, so die Begründung für einen solchen Fonds (# ZG-14). Allerdings sind diese ehrenamtlichen Strukturen weniger stabil als professionalisierte Angebote. Ihre langfristige Lebensfähigkeit, auch im Sinne eines *Community-Kapitalismus* (van Dyk 2018), hängt von kommunaler Unterstützung und der Verfügbarkeit geeigneter Infrastrukturen ab. Durch Sparmaßnahmen geraten diese Rahmenbedingungen zunehmend unter Druck, wodurch ländliche Gemeinschaften besonders anfällig für Kürzungen bei freiwilligen Aufgaben sind, »wo dann die Daumenschrauben immer enger gedreht werden, bis nahezu nichts mehr geht« (# ZG-47). Auf ein »absolute[s] Minimum« seien die freiwilligen Leistungen »runtergefahren«, so ein rheinland-pfälzischer Kämmerer (# KW-52).

Bei den freiwillig Engagierten führen die Kürzungen vielfach zu Frust, »Unzufriedenheit« (# KW-52) und einer »tollen Missstimmung« (# KP-16). Die Folge: »Die Ehrenämtler fallen weg« (# KP-48) und »keiner [ist] mehr bereit, sich irgendwo zu engagieren« (# KW-52). Die kommunalen Unterstützungen werden dabei weniger von der materiellen Notwendigkeit her betrachtet, sondern vor allem als eine »Frage der Wertschätzung« (# KP-46) angesehen:

»Ja, das sind dann so Kleinigkeiten [...] man muss für die Bar noch mal eine extra Miete bezahlen. Wo man dann sagt: Hey, wir machen so viel für den Ort, gebt uns doch einfach mal die Bar. Das ist ein Stückchen Holz. Da geht es nicht um diese [...] 50 Euro. Sondern das ist so ein Symbol.« (# ZG-11)

Betont wird auch vielfach, dass es sich um zumeist sehr geringe Beträge handelt – »wirklich Peanuts« (# KP-34) –, die »bezogen auf das Gesamthaushaltsvolumen ein Witz [sind], selbst wenn wir die alle streichen würden. Da käme nichts bei rum.« (# KW-48) Entsprechend unpopulär sind solche Kürzungen, da sie kaum zur Haushaltskonsolidierung beitragen, aber nichtsdestotrotz vielfach aufgrund der restriktiven und austeritären Bedingungen der Schuldenhilfsprogramme umgesetzt werden müssen. Es sind paradoxerweise gerade die Kleinstbeträge, mit denen die Kommunen gegenüber Kommunalaufsicht und Land ihren Konsolidierungswillen unterstreichen können:

»Und wenn man dann noch irgendwie findet, da sind noch 50 Euro, ich weiß nicht für was, und sagen kann, ja, diese 50 Euro, die sparen wir jetzt auch noch ein, dann ist das immer nochmal so ein Zeichen an die Aufsicht, okay, die versuchen es wirklich.« (# KP-24)

Gerade dieses »Auspressen der Zitrone«, wie es die Kommune H. schildert (HKK 2018: 3), in den Konsultationen mit der Kommunalaufsicht und dem Land wird als Demütigung empfunden:

»Wir kamen uns vor, dass wir nicht unter den Tisch manchmal gekrochen sind, das war alles. [...] Kommunale Selbstverwaltung. Schönen Dank die Damen und Herren.« (# KP-23)

Eine Folge einer solchermaßen aufgezwungenen Austeritätspolitik sind die Anfeindungen gegenüber den zumeist ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitiker*innen: »Wir sind Blitzableiter. Die wissen, wie wir heißen, die wissen, wo wir sind, wo wir zu finden sind.« (# KP-39)

Nichtsdestotrotz bleiben die Kommunen im Rahmen ihrer stark begrenzten Möglichkeiten der Unterstützung des Ehrenamts verpflichtet. Nicht zuletzt möchte man in Zeiten des Rechtsrucks nicht nachgeben:

»[M]an sagt, okay, wir wollen denen [der AfD] keinen Platz machen. [...] [W]ir wollen den Platz nicht freimachen dann für gewisse politische Strömungen.« (# KW-52)

Auch wenn Aufgeben für die Ehrenamtlichen keine Option ist, die Einschätzung ist nicht immer optimistisch:

»Wir müssen die Infrastruktur aufrechterhalten, um diesen Rechtsruck, um dieser Radikalisierung zu begegnen. Manches können wir mit Eigenmitteln einfach nicht leisten. [...] Das ist der Nährboden für Radikalismus. Da haben wir nichts entgegenzusetzen.« (# ZG-14)

Zum Ausdruck kommen darin eine Hilflosigkeit und ein Gefühl des alleingelassen Werdens.

5. Fazit

Im vorliegenden Beitrag haben wir den *Ruralen Konsolidierungsstaat* herausgearbeitet, um erstens die Spezifika der Konsolidierung kommunaler Haushalte in ländlichen Räumen (im Kontrast zu urbanen Räumen) zu erfassen, zweitens die Folgen von Austerität auf Zivilgesellschaft, Gewerbe und Kommunalpolitik in ländlichen Räumen zu analysieren und drittens die Lücken der bisherigen Austeritätsforschung hinsichtlich ländlicher Räume zu schließen. Konkret benennen wir fünf Charakteristika: ungleiche wirtschaftliche Entwicklung, politische Margi-

nalisation auf Landes- und Bundesebene, hohe Infrastrukturkosten, geringe Verwaltungskapazitäten und *Community-Kapitalismus*.

Die konkrete Ausgestaltung des *Ruralen Konsolidierungsstaats* in anderen (sub-)nationalen Kontexten variiert dabei je nach Ausprägung des Föderalismus, des Gemeindefinanzsystems, politischer Traditionen oder der Bedeutung des Ehrenamts in der Gesellschaft. Jedoch bringt Ländlichkeit unabhängig von diesen Rahmenbedingungen bestimmte strukturelle Bedingungen mit sich – etwa eine geringe Steuerbasis, geringere Wirtschaftsdichte und eingeschränkte Mobilität von Unternehmen und Einwohner*innen –, die abgesehen von Einzelfällen die Fiskalstruktur kleinerer Kommunen prägen.

Betont werden muss, dass die mit dem *Ruralen Konsolidierungsstaat* einhergehenden Peripherisierungsprozesse keine Einbahnstraße sind: Wir haben in unserer Feldforschung auch Kommunen kennengelernt, die nach Jahren strenger Konsolidierung den Abwärtstrend stoppen konnten. Sie verfügen dank umfangreicher Fördermittelakquise über eine gute Infrastruktur und verzeichnen auch deshalb Zuzug. Auf der anderen Seite stehen jedoch Kommunen, deren Einwohner*innenzahlen stagnieren oder gar sinken und die anhaltenden Peripherisierungsprozessen aus Finanznot, Infrastrukturmängeln, steigenden Belastungen und Wirtschaftsschwäche ausgesetzt sind.

Die derzeitige Dramatik der Kommunalfinanzen droht jedoch auch die hart erkämpften Erfolge in den Konsolidierungskommunen zunichtezumachen. Die Schuldenhilfsprogramme und die damit einhergehenden Konsolidierungszwänge helfen nur punktuell und lindern einige Symptome – die grundlegenden Probleme, die chronische Unterfinanzierung besonders der strukturschwachen Kommunen, werden nicht gelöst. Zudem erkaufte sich jede Kommune ihren konsolidierten Haushalt durch Leistungskürzungen, Einsparungen in der Infrastruktur und steigende Belastungen der Bürger*innen.

Gerade wenn angesichts der aktuellen dramatischen Haushaltssituation wieder über Lösungen diskutiert wird, sollte in Erinnerung gerufen werden, was es tatsächlich braucht:

»Statt sich im Hamsterrad von Konkurrenz und Fördermitteleinwerbung ablaufen zu müssen, benötigen strukturschwache Kommunen deshalb kontinuierliche und verlässliche Ressourcenzuweisungen, mit denen sie die strukturellen Probleme des Schrumpfens angehen und Spielräume für die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit erschließen können.« (Bernt/Liebmann 2013: 229)

Literaturverzeichnis

- Barlösius, Eva (2009): »Der Anteil des Räumlichen an sozialer Ungleichheit und sozialer Integration: Infrastrukturen und Daseinsvorsorge«, in: Sozialer Fortschritt 58, S. 22–28.
- Barlösius, Eva/Keim, Karl-Dieter/Meran, Georg/Moss, Timothy/Neu, Claudia (2011): »Infrastrukturen neu denken: gesellschaftliche Funktionen und Weiterentwicklung«, in: Reinhard F. Hüttl/Rolf Emmermann/Sonja Germer/Matthias Naumann/Oliver Bens (Hg.): Globaler Wandel und regionale Entwicklung. Anpassungsstrategien in der Region Berlin-Brandenburg. Berlin: Springer VS, S. 147–148.
- Bernt, Matthias/Liebmann, Heike (2013): »Zwischenbilanz: Ergebnisse und Schlussfolgerungen des Forschungsprojektes«, in: Matthias Bernt/Heike Liebmann (Hg.): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden: Springer VS, S. 218–231.
- Bertelsmann Stiftung (2015): Kommunalen Finanzreport 2015. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Brand, Stephan (2013): »Die Kommunalinsolvenz als Folge der kommunalen Finanznot?«, in: Wirtschaftsdienst 93(2), S. 87–93.
- Brenner, Neil (2004): New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2025): Ehrenamtliches Engagement in ländlichen Räumen. Berlin: BMEL.
- Cilek, Laura/Loichinger, Elke/Swiaczny, Frank/Schlömer, Klaus/Hoymann, Jana/Maretzke, Steffen (2025): »Future Subnational Population Change in Germany: The Role of Internal and International Migration«, in: Population Space and Place 31(1), e2871.
- Clarke, John/Newman, Janet (2012): »The alchemy of austerity«, in: Critical Social Policy 32(3), S. 299–319.
- Donald, Betsy/Glasmeier, Amy/Gray, Mia/Lobao, Linda (2014): »Austerity in the city: economic crisis and urban service decline?«, in: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 7(1), S. 3–15.
- Freier, Ronny/Geißler, René/Raffer, Christian/Scheller, Henrik (2025): Kommunalen Finanzreport 2025. Knappe Kassen, große Aufgaben. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Harvey, David (1985): The urbanization of capital. Studies in the history and theory of capitalist urbanization. Baltimore: University Press.
- Heeg, Susanne/Rosol, Marit (2007): »Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext«, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaften 37(149), S. 491–509.

- Jessop, Bob/Sum, Ngai-Ling (2006): *Beyond the regulation approach. Putting capitalist economies in their place*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kallert, Andreas/Dudek, Simon (2023): »Die Stabilisierungshilfen in Bayern – ein Sonderfall unter den kommunalen Schuldenhilfsprogrammen?«, in: Martin Junkernheinrich/Stefan Koriath/Thomas Lenk/Anja Ranscht-Ostwald/Henrik Scheller/Matthias Woisin (Hg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2–2023*. Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 161–176.
- Kallert, Andreas/Dudek, Simon (2024): »Eine vergleichende Auswertung der Konsolidierungsstrategien in kleinen Kommunen fünf deutscher Bundesländer«, in: Martin Junkernheinrich/Stefan Koriath/Thomas Lenk/Anja Ranscht-Ostwald/Henrik Scheller/Matthias Woisin (Hg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2–2024*. Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 179–194.
- Kallert, Andreas/Dudek, Simon (2025): »The rural consolidation state. A critical examination of municipal consolidation strategies in Bavaria (Germany)«, in: *Political Geography* 121, 103379.
- Lebuhn, Henrik (2010): »Das Neue Steuerungsmodell und die (Markt-)Logik städtischer Verwaltungen«, in: *Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung* 21(83), S. 35–45.
- Lobao, Linda/Adua, Lazarus (2011): »State rescaling and local governments' austerity policies across the USA, 2001–2008«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 4(3), S. 419–435.
- Lundgren, Anna Sofia/Nilsson, Bo (2023): »For the good of the village: Volunteer initiatives and rural resilience«, in: *Journal of Rural Studies* 102, 103104.
- Peck, Jamie (2012): »Austerity urbanism. American cities under extreme economy«, in: *City* 16(6), S. 626–655.
- Person, Christian/Geißler, René (2020): »Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland«, in: *dms – der moderne staat* 13(1), S. 191–216.
- Petzold, Tino (2018): *Austerity forever? Die Normalisierung der Austerität in der BRD*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik/Rietzler, Katja/Kühl, Carsten (2021): *Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben*. wiso direkt 24/2021.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik/Zahn, Frida von (2025): *KfW-Kommunalpanel 2025*. Frankfurt am Main: KfW.
- Rodríguez-Pose, Andrés (2018): »The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(1), S. 189–209.
- Royer, Jeroen/Leibert, Tim (2024): »Suspended in time? Peripheralised and ›left behind‹ places in Germany«, in: *Geographica Helvetica* 79(3), S. 221–237.

- Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel (2010): »Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime«, in: *dms – der moderne staat* 3(1), S. 7–29.
- tagesschau.de (2025): *Klamme Landkreise: »Das bringt die Demokratie in Gefahr«*. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/klamme-kommunen-100.html> vom 24.7.2025.
- van Dyk, Silke (2018): »Post-Wage Politics and the Rise of Community Capitalism«, in: *Work, Employment and Society* 32(3), S. 528–545.
- Zabler, Steffen (2021): *Kommunale Schulden in Deutschland. Instrumente zur Bekämpfung auf dem Prüfstand einer synthetischen Analyse*. Baden-Baden: Nomos.

II Kommunalfinanzen und Austerität

Tausend Töpfe

Zur Kritik von Wettbewerben um Fördermittel

Bernd Belina, Andreas Kallert, Michael Mießner & Matthias Naumann

Zusammenfassung: *Der Beitrag analysiert die Herausforderungen, denen sich Kommunen bei der Beantragung und Verwaltung von Fördermitteln stellen müssen. Trotz der hohen Auswahl an Förderprogrammen von Bund, Ländern und EU ist die erfolgreiche Beschaffung von Fördermitteln für Kommunen mit erheblichen Schwierigkeiten und Belastungen verbunden. Anstelle einer umfassenden sowie langfristigen Regional- und Strukturpolitik treten mit dem neoliberalen Staatsumbau seit den 1980ern immer stärker Fördermittel in den Vordergrund, die nur für eine begrenzte Zeit und räumlich selektiv bereitgestellt werden. Diese Fördermittel werden oft in Form von Wettbewerben vergeben. Diese Vorgehensweise kann mit Jamie Peck als Form von »Finanzierungswettkämpfen« bezeichnet werden, da die Kommunen gezwungen sind, miteinander um Gelder zu konkurrieren.*

*Der Beitrag arbeitet entlang dreier Thesen eine Kritik an der Fördermittelpraxis heraus: Erstens gehen Wettbewerbe um Fördermittel mit hohen Kosten für Kommunen einher und bedeuten für diese eine erhebliche personelle wie auch finanzielle Belastung. Gerade kleinere Gemeinden müssen erhebliche Ressourcen für die Antragstellung mobilisieren. Häufig sind sie auf externe Dienstleister angewiesen, was insbesondere für finanzschwache Kommunen eine große Belastung darstellt. Zudem wird meist ein finanzieller Eigenanteil verlangt, der viele Kommunen überfordert. Zweitens bringt der Wettbewerb um Fördermittel zwangsläufig Verlierer*innen mit sich und schafft neue bzw. reproduziert bestehende regionale Ungleichheiten. Eine Politik mittels Förderprogrammen steht damit im Widerspruch zum Grundsatz der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Drittens bringt die bisherige Praxis von Wettbewerben um Fördermittel eine »Misstrauenskultur« der fördergebenden Institutionen gegenüber den Kommunen hervor. Die Auflagen durch Förderprogramme schmälern die kommunale Autonomie und verstärken Frustration sowie Demokratieverdrossenheit, was letztlich auch rechtspopulistische Wahlerfolge begünstigen kann.*

Angesichts dieser Kritikpunkte plädiert der Beitrag für eine alternative Regionalpolitik, die auf räumliche Gerechtigkeit, Kooperation und Solidarität statt auf Wettbewerbsorientierung setzt. Eine solche Politik sollte langfristige Finanzierungen bereitstellen, die demokratisch ausgehandelt und transparent verwaltet werden. Notwendig ist eine grundlegende Neubewertung

und Revision der Förderpolitik, um eine gerechte Verteilung von Mitteln sicherzustellen sowie langfristige Lösungen zur Überwindung regionaler Ungleichheiten zu entwickeln.

1. Einleitung

Die »Förderdatenbank des Bundes« zeigte im März 2025 über 990 Förderprogramme für Kommunen an.¹ An Möglichkeiten für Kommunen, von Fördermaßnahmen der Länder, des Bundes oder der EU zu profitieren, scheint also grundsätzlich kein Mangel zu bestehen. Demgegenüber möchten wir mit diesem Beitrag jedoch die verschiedenen Schwierigkeiten aufzeigen, die für Kommunen mit der Bewerbung um Fördermittel verbunden sind. An einen der »tausend Töpfe« von Bund, Ländern und EU zu gelangen, ist nicht nur mit erheblichem Aufwand bei der Beantragung, sondern auch bei der Bewirtschaftung, Dokumentation und Abrechnung der Mittel verbunden. Darüber hinaus sind eine Verstärkung bestehender räumlicher Unterschiede wie auch eine tiefgreifende Frustration mit der bestehenden Förderpolitik verbunden.

Hintergrund unserer Überlegungen sind allgemeine Entwicklungen eines neoliberalen Staatsumbaus (vgl. Hirsch 1995) sowie dessen räumliche Ausprägungen (vgl. Brenner 2004; Harvey 1989; Peck 2012; Peck/Tickell 2002). Austerität ist dabei ein zentrales Element des neoliberalen Staates (siehe für die Bundesrepublik: Petzold 2018), die auch bestimmend für die Raumordnungspolitik und deren Umgang mit regionalen Disparitäten ist (vgl. Mießner 2017). Räumliche Planung und Politik erfolgt zunehmend in thematisch eng begrenzten und befristeten Projekten. Das Ziel einer breit angelegten räumlichen Steuerung, wie es die Raumpolitik der 1960er- und 1970er-Jahre kennzeichnete (vgl. Brenner 2004; Heeg 2001), tritt in den Hintergrund. Stattdessen gewinnen zeitlich befristete, räumlich selektive und zunehmend in Wettbewerben vergebene Fördermittel an Bedeutung (Krone/Scheller 2019: 15; Hesse/Starke 2023: 19). Diese Praxis beschreibt Jamie Peck (2015: 20) als »Finanzierungswettkämpfe«, also als Verlagerung der kommunalen Finanzierung auf kompetitive Verfahren. Einerseits versprechen diese Fördermittel einen Ausweg, um Kürzungen von Landesmitteln in den regulären kommunalen Finanzausgleichssystemen sowie Einschnitte im Steuerverbund aufgrund von Steuersenkungen auf Bundesebene auszugleichen (vgl. Harvey 1989: 10). Andererseits führt der interkommunale Wettbewerb um diese Fördermittel zu einem

1 Dieser Verweis stammt von Henrik Scheller in seinem Vortrag »Kommunale Investitionen, Personalmangel in den Planungsverwaltungen und die wachsende Zahl an Förderprogrammen von Bund und Ländern – kein Ausweg aus dem Teufelskreis in Sicht?« auf dem Workshop »Kommunalfinanzen in der multiplen Krise« am 27. März 2025 in Nordhalben. Für weitere Hinweise zur Überarbeitung des Beitrags danken wir allen Teilnehmenden des Workshops.

gegenseitigen Unterbieten von Kommunen und Landkreisen, was Peck (2012: 646) mit dem Begriff des »fiscal race to the bottom« bezeichnet.

Die offizielle Definition von Fördermitteln fasst diese als eine zeitlich befristete »finanzielle Unterstützung oder Zuwendung, die von Regierungen, staatlichen Stellen [...] bereitgestellt wird, um Projekte, Vorhaben oder Aktivitäten zu unterstützen« und dabei »bestimmte Ziele oder Zwecke zu fördern« (Deutsches Vergabeportal 2025). Fördermittel müssen von einer Kommune – anders als etwa Investitionszuweisungen – aktiv beantragt werden. Nicht alle Fördermittel werden dabei explizit im Rahmen von exakt so bezeichneten Ausschreibungen oder Wettbewerben vergeben. Förderprogramme wie das Bundesprogramm »Sozialer Zusammenhalt« umfassen zum Beispiel die »von den Ländern eingereichten Landesprogramme« (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2025b), in denen wiederum einzelne Quartiere in Kommunen aufgenommen wurden. Aber auch hier konkurrieren Kommunen um die Aufnahme in die finanziell begrenzten Förderprogramme. Es wird zwar formal kein Wettbewerb ausgeschrieben, implizit ist er aber auch hier vorhanden, indem Kommunen miteinander konkurrieren (müssen), um in das Programm aufgenommen zu werden. Wenn wir im Folgenden von Wettbewerb um Fördermittel sprechen, verstehen wir darunter diese weitgefaste Konkurrenz von Kommunen um Zuwendungen.

Grundlage dieses Beitrags sind eigene empirische Untersuchungen zu regionalen Disparitäten und Regionalpolitik u. a. in Hessen (vgl. Kallert et al. 2020), zu Austerität in ländlichen Räumen im Rahmen eines Forschungsprojekts von Andreas Kallert und Simon Dudek (vgl. Kallert/Dudek 2025) sowie zum Wettbewerb um den Standort des »Zukunftszentrums für Deutsche Einheit und Europäische Transformation« (vgl. Miessner et al. 2025). In letzterer Studie konnten wir zeigen, wie ein Wettbewerb, der ursprünglich einen Beitrag zum räumlichen Ausgleich als Ziel hatte, stattdessen zur Verstetigung räumlicher Disparitäten und zu politischer Frustration beiträgt. In der Literatur wird das Fördersystem bereits einer breiten Kritik unterzogen, die sich etwa auf die Problematik der Eigenanteile (vgl. Sixtus/Reibstein/Slupina 2020), der hohen Komplexität (vgl. Deutscher Städtetag/PD 2021), der Finanzkraft (vgl. Flögel/Langguth 2021), des personellen Engpasses (vgl. Scheller 2017; Hesse 2024) oder der politischen Verflechtungen (vgl. Christofzik/Quinckhardt 2024) erstreckt. Diese Kritikpunkte weisen zudem Ähnlichkeiten mit der Kritik der informellen Planung auf (vgl. Danielzyk/Sondermann 2018). Noch grundsätzlicher kritisiert Großmann (2024: 40) die Förderpolitik, die argumentiert, dass Förderpolitik »letztlich das Machtgefälle zwischen Zentrum und Peripherie bereits in sich« trägt. Ausgehend von unseren empirischen Beobachtungen und aufbauend auf dem Forschungsstand möchten wir mit diesem Beitrag eine Systematisierung der Kritik an Wettbewerben um Fördermittel leisten.

Hierzu stellen wir drei Thesen zur Diskussion, die auf die Folgen des Wettbewerbs um Fördermittel verweisen: Erstens gehen solche Wettbewerbe mit hohen

Kosten für Kommunen einher und bedeuten für diese eine erhebliche personelle und finanzielle Belastung. Zweitens bringt der Wettbewerb um Fördermittel zwangsläufig Verlierer*innen mit sich und schafft neue bzw. reproduziert bestehende regionale Disparitäten. Drittens kann die bisherige Praxis von Wettbewerben um Fördermittel sowie deren Konsequenzen zu weiterer Verbitterung, Demokratieverdrossenheit und rechtspopulistischen Wahlerfolgen beitragen. Von diesen drei Punkten sind vor allem kleinere Kommunen in ländlich-peripheren Räumen betroffen. Ausgehend von der Kritik am bisherigen Wettbewerbsprinzip schließt der Beitrag mit einem Fazit, das grundlegende Prinzipien und anschließende Fragen einer alternativen Regionalpolitik umreißt.

2. Wettbewerbe um Fördermittel gehen mit hohen Kosten für Kommunen einher

Das grundlegende Ziel von Fördermitteln für Kommunen ist die finanzielle Unterstützung bei Vorhaben, die ohne externe Mittel für die Kommunen nicht umzusetzen wären. Laut Bundeshaushaltsordnung dürfen diese Mittel nur »zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) [...] veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung [...] ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann« (Bundesministerium der Justiz 21.8.2024, §23). Daher scheint es zunächst als ein Paradox, dass Fördermittel auch für die Kommunen selbst Kosten verursachen können.

Dennoch zeigt u. a. der Wettbewerb um Fördermittel, aber auch deren Bewirtschaftung und Abrechnung, dass die Programme für die Kommunen mit finanziellen Belastungen verbunden sind.

Dies beginnt *erstens* mit den personellen Aufwänden, die bereits für die Beantragung von Fördermitteln notwendig sind (Raffer et al. 2021: 3). Vertreter*innen von Kommunen berichten von Mitarbeiter*innen in der Verwaltung, die ausschließlich durch das Schreiben von Anträgen, die Bearbeitung von Förderbescheiden und die Abrechnung von Fördermitteln gebunden sind – wie das Beispiel einer hessischen Kleinstadt mit rund 16.000 Einwohner*innen mit allein zwei Planstellen mit 150.000 € Arbeitgeberkosten illustriert (Kallert et al. 2020: 49). Andere Kommunen beauftragen (zusätzlich) externe Dienstleister für Gutachten, die Recherche von Fördermöglichkeiten und die Erarbeitung von Anträgen – auf diese Förderberatung muss besonders in finanziell vulnerablen Kommunen zurückgegriffen werden (Raffer/Scheller/Von Zahn 2025: 26). Im Rahmen des Wettbewerbs um das »Zukunftszentrum Deutsche Einheit und Europäische Transformation« haben die Bewerberstädte insgesamt über 1,7 Mio. € für die Beteiligung am Wettbewerb ausgegeben (Miessner et al. 2025: 14). Erhebliche Ausgaben entstanden dabei auch durch die Inanspruchnahme externer Unterstützung bei der Erstellung der

Antragsunterlagen. Bezeichnenderweise ist es eine weitere Fördermaßnahme – »Absorptionsfähigkeit von Fördermitteln in strukturschwachen Räumen stärken« des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2024) –, die das Problem, dass gerade finanzschwache Kommunen mitunter personell und finanziell nicht in der Lage sind, Fördermittel zu beantragen, über den Aufbau und die Verstetigung einer regionalen Fördermanagementstruktur beheben soll.

Zweitens erfordern viele Förderprogramme auch einen finanziellen Eigenanteil von Kommunen. Im Städtebauförderprogramm »Lebendige Zentren« teilen sich beispielsweise Bund, Land und Kommune die Kosten zu je einem Drittel (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2025a). Auch das Förderinstrument »Regionalbudget« im Rahmen des Förderprogramms »Integrierte Ländliche Entwicklung«, das die »eigenverantwortliche ländliche Entwicklung« stärken soll, beinhaltet einen Eigenanteil von 10 % seitens der Kommunen (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2025). Der Eigenanteil variiert je nach Programm, aber gerade für kleinere, finanzschwache Kommunen können auch schon geringe Beiträge eine Belastung darstellen, die dann für andere kommunale Bedarfe fehlen (vgl. auch Bodirsky 2015 für die EU-Strukturfondspolitik). In vielen Gesprächen wird geschildert, dass auch 10 % Eigenanteil zu viel für finanzschwache Kommunen sei und somit »die Schere [zu den Kommunen, die den Eigenanteil eher aufbringen können, Anm. der Autoren] dann immer weiter auseinander« klappe (I DFG Nr. 13).² Weitere finanzielle Belastungen betreffen erforderliche Vorleistungen für bestimmte Anträge, etwa die Erstellung von Gutachten oder Expertisen, die in der Regel ebenfalls extern vergeben werden und Kosten verursachen. Insbesondere kleine Verwaltungen sind in der Antragsstellung überproportional stark auf die kostspielige externe Expertise etwa von Ingenieurbüros angewiesen, »die die Gelder einfach abschöpfen« (I DFG Nr. 14), wie es ein Gesprächspartner aus einer bayerischen Kommune formulierte. Anders als größere Kommunen mit entsprechenden eigenen Fachabteilungen müssten kleine Kommunen »sich alles zukaufen, dann wird es wieder richtig teuer« (I DFG Nr. 9) – ein Befund, der sich auch im aktuellen KfW-Kommunalpanel wiederfindet (vgl. Raffer/Scheller/von Zahn 2025: 27). Darüber hinaus ist der Aufwand bei geringeren Fördersummen – typisch für kleine Kommunen – höher gegenüber tendenziell größeren Förderumfängen in Städten. Umso schwerer wiegt es dann, wenn diese

2 Wir nutzen Interviewbelege aus zwei Forschungsprojekten. »I DFG Nr.« kürzen wir Interviews aus dem DFG-Projekt »Die Ausgestaltung von Schuldenhilfen für finanzschwache, kleine Kommunen in Deutschland« ab, das von Andreas Kallert und Simon Dudek durchgeführt wird. Mit »I Zz Ort« verweisen wir auf Interviews, die wir im Rahmen unserer Forschungen zum Wettbewerb um das Zukunftszentrum Deutsche Einheit und Europäische Transformation mit allen Bewerberstädten geführt haben (vgl. Miessner et al. 2025).

Vorleistungen bei einer nicht erfolgreichen Teilnahme an Wettbewerben hinfällig sind.

Drittens kann der erhebliche zeitliche Vorlauf von Förderanträgen, deren Bewilligung und der anschließenden Freigabe der Mittel zu finanziellen Mehrbelastungen führen. Insbesondere Bau- und Material-, aber auch Personalkosten steigen mitunter immens während der Laufzeit von Projekten. Jedoch bleibt die zu Beginn bewilligte Fördersumme unverändert, sodass die Mehrkosten den Eigenanteil der Kommunen erhöhen und die Kommunen vor neue finanzielle Probleme stellen. Weiterhin können sich aus einmaligen Förderungen auch Folgekosten ergeben, wenn etwa Fördermittel lediglich Anfangsinvestitionen abdecken, der Betrieb und die Instandhaltung aber für finanzschwache Kommunen dauerhafte finanzielle Belastungen bedeuten. Geschildert wurden uns etwa die hohen Folgekosten von mit Fördermitteln gebauten Dorfgemeinschaftshäusern in Hessen, die nunmehr für Betrieb, Reparaturen und Instandhaltung umfangreiche Mittel im kommunalen Haushalt binden (I DFG Nr. 21). Eine Gesprächspartnerin brachte diesen Missstand wie folgt auf den Punkt: »Menschen leben länger als fünf Jahre Förderprogramme.« (I DFG Nr. 15)

Darüber hinaus besteht ein grundsätzliches Problem in einer sektoralen und damit immer selektiven Förderlogik anstelle einer ganzheitlichen Strategie. Dies führt zu einer punktuellen Förderung bestimmter Bereiche sowie von ausgewählten, medial gut zu verkaufenden »Leuchtturmprojekten«, während andere, vermeintlich unspektakuläre, kommunale Aufgaben nach wie vor mit dauerhafter Unterfinanzierung zu kämpfen haben. Daraus resultiert eine Fördermentalität, die an den tatsächlichen Bedarfen vorbeigeht, wie ein hessischer Bürgermeister schilderte: »Es wird nicht geguckt, was brauche ich wirklich, sondern was kriege ich gefördert. Und dann wird erstmal das gemacht, was gefördert wird.« (I DFG Nr. 21) Ein Beispiel hierfür ist das aktuelle Sondervermögen des Bundes, das auch die Finanzierung von Infrastruktur in den Kommunen ermöglichen soll. Es handelt sich dabei lediglich um eine einmalige Investition, der vorherige sowie geplante Steuersenkungen und damit dauerhafte Mindereinnahmen der Kommunen gegenüberstehen. Die Befürchtung ist groß, dass die Mittel wieder »in fürchterlichen Förderprogrammen [versanden], sodass man dann Projektmanager braucht, damit man sich da durchkämpfen kann« (Hilberth/Wejsada 2025) oder, so der Finanzexperte Achim Truger im Interview, »ohnehin geplante Verteidigungs- und Infrastruktur-Ausgaben einfach aus dem Finanzpaket finanziert« werden (Olk 2025).

Doch nicht nur die mit Wettbewerben um Fördermittel verbundenen Mehrkosten stellen ein Problem dar, sondern auch die – zwangsläufig, da im Wettbewerb ermittelte – ungleiche Verteilung von Förderzusagen.

3. Erfolg in Wettbewerben um Fördermittel produziert Verlierer*innen und schafft regionale Disparitäten

Es liegt in der Natur von Wettbewerben, dass aus ihnen Gewinner*innen und Verlierer*innen hervorgehen. Sie beruhen auf der Ungleichheit zwischen den teilnehmenden Kommunen, auch wenn die Fördermittel zum Ziel haben, räumliche Unterschiede zu verringern. Doch in Wettbewerben können nicht alle Teilnehmer*innen gewinnen – es gibt zwangsläufig Verlierer*innen, da im neoliberalen Staatsumbau

»die Ungleichheit die Voraussetzung und das Ergebnis des Wettbewerbs [sind, ...]. Infolgedessen wird die Ungleichheit in jedem Bereich legitim, ja sogar normativ, wenn die politische Rationalität des Neoliberalismus voll verwirklicht wird, wenn die Prinzipien des Marktes auf jeden Bereich ausgedehnt werden.« (Brown 2018: 72f.)

Dies bleibt den kommunalen Akteuren nicht verborgen. Besonders drastisch formulierte dies ein Gesprächspartner bezüglich des Wettbewerbs um das »Zukunftszentrum für Deutsche Einheit und Europäische Transformation«: »In dem Moment, wo ich so einen Wettbewerb definiere, habe ich alle Teilnehmer minus eins als Verlierer. Und ich weiß, ich werde Wunden anrichten und diese Wunden gehen tief.« (I Zz Frankfurt an der Oder) Der Gedanke des Wettbewerbs steht damit grundsätzlich im Widerspruch zur Idee räumlichen Ausgleichs, der Solidarität sowie interkommunaler Kooperationen und der »gleichwertigen Lebensverhältnisse« des Grundgesetzes. Aber auch Fördermittel, die nicht über reine Wettbewerbe entschieden werden, produzieren Gewinner*innen und Verlierer*innen: Fördertöpfe sind finanziell begrenzt (wer zu spät kommt, geht ohnehin leer aus) und adressieren immer nur bestimmte Kommunen nach spezifischen Kriterien (z. B. Bedarfe, Finanzstärke, Lage etc.), die wiederum andere Kommunen ausschließen. Hinzukommt der politische Charakter von Fördermitteln, der vielfach betont wird: Das Auflegen von Förderprogrammen und die Verteilung der Mittel folgt auch politischen Interessen von Minister*innen und Abgeordneten, die »ihre« Wahlkreise und Wähler*innen mit der Übergabe von Fördermittelbescheiden beglücken können. Zwei Aspekte illustrieren diese Probleme:

Zum einen sind größere, personal- und finanzstärkere Kommunen bereits bei der Antragstellung von Fördermitteln im Vorteil gegenüber kleinen Kommunen, für die schon die Beantragung einen personellen und finanziellen Kraftakt bedeutet. So berichtete der Vertreter einer Mittelstadt, die sich um das »Zukunftszentrum für Deutsche Einheit und Europäische Transformation« beworben hatte, dass sie aufgrund ihrer personellen Ausstattung im Vergleich zu kleineren Kommunen Fördermittelanträge erarbeiten könnten, der für das Zukunftszentrum zu betreibende Aufwand sie aber eigentlich überfordert habe (Miessner et al. 2025). Auch ein hes-

sischer Bürgermeister sah seine Verwaltung klar im Nachteil: »Die Programme verschärfen die Ungleichheit. Weil [...], ich habe hier nicht die Zeit, um jedes Förderprogramm mitzunehmen.« (I DFG Nr. 21) Darüber hinaus zeigen Erfahrungen aus vielen Kommunen, dass bisherige erfolgreiche Einwerbungen von Fördermitteln in der Vergangenheit künftige Erfolge deutlich erleichtern.

Zum anderen berichten kommunale Mitarbeiter*innen von einem Wettbewerb um qualifiziertes Personal in der Verwaltung, das in der Lage ist, die gestiegenen Anforderungen, u. a. bei der Beantragung, Bewirtschaftung und Abrechnung von Fördermitteln, zu bewältigen. Mitunter findet sogar ein »regelrechter Personalklau untereinander statt« (I DFG Nr. 33), wie es eine Gesprächspartnerin aus einer Bauverwaltung formulierte – in der Regel zum Nachteil von kleineren Kommunen, die in Zeiten des Fachkräftemangels nicht mit einer Höhergruppierung von Personal locken können und zudem einer stärkeren Arbeitsbelastung ausgesetzt sind.

Beide Punkte – die finanziellen Belastungen, die durch den Wettbewerb um Fördermittel entstehen, und der grundlegende Charakter der Konkurrenz – haben eine tiefgreifende Unzufriedenheit in den betroffenen finanzschwachen Kommunen zur Folge.

4. Wettbewerbe um Fördermittel befördern Verbitterung, Demokratieverdrossenheit und rechtspopulistische Wahlerfolge

Unsere Kritik an Wettbewerben um Fördermittel betrifft nicht nur deren unmittelbare materielle Auswirkungen für die teilnehmenden Kommunen sowie deren ungleiche Verteilung, sondern auch daran anschließende politische Konsequenzen. Dabei sehen wir drei Punkte als besonders ausschlaggebend an.

Erstens berichten kommunale Vertreter*innen von einer »Misstrauenskultur« seitens der fördergebenden Institutionen gegenüber den Kommunen, die Fördermittel in Anspruch nehmen. Die Kontrolle der kommunalen Verwendung der Fördermittel wird in §44 Bundeshaushaltsverordnung geregelt. Sie sieht vor, dass eine »zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist« (Abs. 1). Für Zuwendungen von bis zu sechs Mio. € an Kommunen erfolgt der Nachweis im sog. »vereinfachten Verfahren« (Abs. 2), in dem für 14 festgelegte Punkte »nach Lage des Einzelfalls« eine Vereinbarung über den Nachweis geregelt wird (VV-BHO zu § 44 Abs. 2). Trotz dieser vermeintlichen Erleichterung bei kleineren Zuwendungen sehen sich viele Verantwortliche in den Kommunen enormem Aufwand für Berichte und Dokumentationen gegenüber:

»Vom Aufwand her, was da alles für Nachweise geführt werden müssen, wo man manchmal denkt: Mensch, hat der Staat so viel Misstrauen in seine Kommunen, dass wir das Geld zum Fenster jetzt rausbauen.« (I DFG Nr. 24)

Angesichts knapper Kassen sind Kommunen immer stärker auf Fördermittel angewiesen, wie ein Gesprächspartner schilderte: »Also, ohne Fördermittel wäre es überhaupt nicht denkbar, irgendetwas zu machen.« (I DFG Nr. 25) Diese müssen aber laut Bundeshaushaltsverordnung klar definierten Zwecken folgen (s. Abschnitt 2) und erfordern häufig Eigenmittel. Dieses Zusammenspiel sorgt dafür, dass kommunale Gestaltungsspielräume immer weiter eingeschränkt werden. Entscheidungen auf kommunaler Ebene werden so immer stärker auf die Richtlinien der Förderungen und fördernden Institutionen ausgerichtet (vgl. Kallert et al. 2020: 49f.). Sind die Mittel bewilligt, kommt den Programmbegleitungen eine große Bedeutung zu und kommunalen Funktionsträger*innen vor Ort bleibt wenig Gestaltungsspielraum. Katharina Bodirsky (2015: 59) berichtet für Berlin, dass die Abhängigkeit von EU-Strukturfonds zur Folge hatte, dass Verbesserungen der Infrastrukturen wie öffentlicher Bäder oder Schulen nicht genehmigt werden konnten, weil sie nicht mit dem Lissabon-Kriterium der ›Innovation‹ kompatibel waren. Der Dorfforscher Gerhard Henkel formuliert:

»In der ländlichen Kommunalpolitik dominiert das Gefühl der Geringschätzung und Bevormundung durch die hohe Politik. Und tatsächlich bescheiden ja die rechtlichen, planerischen und finanziellen Reglementierungen der Landes- und Bundespolitik immer massiver das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden. [...] Es gibt zu viele bürokratische Vorgaben, zu viele und immer neue Hürden, zu viel Fördertöpfchen von Bund und Ländern mit ihren labyrinthischen Antrags-, Bewilligungs-, Kofinanzierungs- und Evaluationshürden.« (In: Lorenz/Lorenz 2019: 96)

Mit der Abhängigkeit von Förderentscheidungen geht nicht nur ein Gefühl der Machtlosigkeit einher, sondern *zweitens* auch der Frust über die Sinnhaftigkeit alltäglicher administrativer Abläufe sowie über die sich notwendig immer wieder einstellende Erfolglosigkeit bei Bemühungen um Fördermittel. Dieser entsteht auch aufgrund mitunter widersprüchlicher Anforderungen für die Förderfähigkeit sowie der bereits angesprochenen langen zeitlichen Horizonte:

»Die kosten einfach zu viel Zeit [...]. Ich hab hier ein Projekt [barrierefreie Bushaltestellen, Anm. d. Autoren], das hab ich beantragt zu Beginn meiner Amtszeit [...] im ersten Quartal 2019. [...] Die Förderzusagen hab ich bekommen 2021. Das sind aber nur die Zusagen. Nicht der Bescheid. Und dass ich jetzt anfangen kann, wurde mir dann Ende 2023 zugesagt. [...] Ich hab viereinhalb Jahre drauf gewartet, dass ich anfangen darf.« (I DFG Nr. 21)

Zudem bleibt das grundlegende Problem einer unzureichenden Finanzausstattung vieler Kommunen trotz Förderung bestehen.

Diese Unzufriedenheit in Verwaltung, Kommunalpolitik und Zivilgesellschaft kann *drittens* an bestehende Haltungen einer ›regionalen Verbitterung‹ (Han-

nemann/Henn/Schäfer 2024) anschließen. Diese geht über die Frage von Fördermitteln und deren Vergabe hinaus, bis hin zu einer Legitimitätskrise lokaler Demokratie und deren Institutionen. Es sind häufig Kommunalpolitik und -verwaltung, die von den Bürger*innen für die Folgen unzureichender Finanzierung und prekärer Fördermittel verantwortlich gemacht werden. Unsere Gesprächspartner*innen berichteten vielfach von Frustration, »Wutbürgern« und gar tätlichen Angriffen, die sie mit dem undurchsichtigen Fördermittelsystem in Verbindung bringen: »Also, diese Verdrossenheit in die kommunale Politik wird auch durch Fördermittel, die dann fehlen, noch befeuert.« (I DFG Nr. 25) Weil alle Parteien in Regierungsverantwortung Teil des Fördermittelsystems sind, können sich undemokratische Parteien in populistischer Manier als »Vertreter*innen des Volkes gegen die Eliten« darstellen. So kritisiert die AfD mit Anträgen im Bundestag die kommunale Förderpolitik oberflächlich betrachtet mit ähnlichen Argumenten wie Wissenschaft und kommunalpolitische Praxis (vgl. Deutscher Bundestag 2024a, b), nur um primär gegen Klima- und Migrationspolitik zu wettern (vgl. Deutscher Bundestag 2024a).

Auch beim Wettbewerb um den Standort des »Zukunftszentrums für Deutsche Einheit und Europäische Transformation« wurde der Frust der Beteiligten über gescheiterte Bewerbungen sehr deutlich (Miessner et al. 2025). Der Wettbewerb produzierte innerhalb der erfolglosen Bewerberstädte damit genau das Gefühl, dem eigentlich mit dem Zukunftszentrum etwas entgegengesetzt werden sollte. Problematisch ist das vor allem deshalb, weil genau solch ein Frust über »die Politik« weitere Wahlerfolge der AfD befördern kann.

Die drei Thesen zur Kritik am Wettbewerb um Fördermittel stellen nicht nur die Idee, Mittel für räumlichen Ausgleich zeitlich befristet, räumlich und sektoral selektiv sowie in Konkurrenz der Kommunen zueinander zu vergeben, grundsätzlich in Frage. Darüber hinaus zeigen sie auch den Bedarf für eine alternative Regionalpolitik.

5. Fazit: Eine andere Regionalpolitik ist möglich!

Ausgehend von der Kritik an der Praxis der Wettbewerbe um Fördermittel, ihrem grundsätzlichen Charakter, der Art und Weise ihrer Durchführung sowie ihren Konsequenzen möchten wir abschließend einige Aspekte einer alternativen Regionalpolitik umreißen. Wir sind uns bewusst, dass es mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre, das bisherige Fördersystem mit all seinen langjährig bestehenden institutionellen Regelungen, Handlungslogiken und Praktiken zu verändern. Dennoch erscheint uns eine Debatte über neue Wege der Förderung strukturwacher Regionen dringend notwendig. Hierfür skizzieren wir grundlegende Prinzipien sowie daran anschließende Fragen.

Grundsätzlicher Ausgangspunkt einer anderen Regionalpolitik sollten räumliche Gerechtigkeit, Kooperation und Solidarität darstellen, anstelle der bisherigen Wettbewerbsform bzw. -orientierung räumlicher Politik und Planung. Eine gute Regionalpolitik muss sich an Zielen und Utopien räumlichen Ausgleichs orientieren und nicht an einer Austeritätspolitik, die über Jahrzehnte Steuern gesenkt und damit die kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten eingeschränkt hat (vgl. Kallert 2024). Hier bieten Debatten um räumliche Gerechtigkeit, etwa in der bayerischen Regionalpolitik (vgl. Miosga/Maschke 2023; Maschke et al. in diesem Band), konzeptionelle wie auch praktische Bezugspunkte. Im Freistaat Bayern gibt es auch Beispiele dafür, dass die Konkurrenz um Fördermittel nicht zwangsläufig ist. Das Programm »Förderoffensive Nordostbayern« stellte Kommunen mit vergleichsweise wenig bürokratischem Aufwand dringend benötigte Mittel für Investitionen zur Verfügung.

Notwendig ist eine Regionalpolitik, »die peripherisierte Orte ermächtigt, ihre Akteure selbstbestimmt handlungsfähig macht sowie Ressourcen und Macht vom Zentrum in die Peripherie umverteilt« (Großmann 2024: 40). Entsprechend sollte eine andere Regionalpolitik aus unserer Sicht drei Aspekte berücksichtigen. Sie muss *erstens* auskömmlich und langfristig finanziert sein. Fördermittel sind dagegen zeitlich befristete Finanzierungen, die keine dauerhaften Lösungen bieten. Statt weitere Förderprogramme zu entwickeln, sollte die kommunale Grundausrüstung erhöht werden, indem der kommunale Finanzausgleich ausgebaut und stärker mit Landesmitteln unterfüttert wird (vgl. Kallert et al. 2020: 62). Auch die stärkere Nutzung von Förderpauschalen zielt in diese Richtung (vgl. Raffer et al. 2025: 29). *Zweitens* sollten die adressierten Bedarfe und Ziele demokratisch und partizipativ ausgehandelt werden. Gerade die Haushalte von finanzschwachen Kommunen stehen häufig unter landesbehördlicher Genehmigungspflicht, was die demokratischen Entscheidungsspielräume vor Ort enorm einschränkt. Hier braucht es Lösungen, die kommunalen Parlamenten statt der reinen Mangelverwaltung wieder größere Mitsprache ermöglichen. *Drittens* sollte die Vergabe von Fördermitteln nach transparenten Kriterien erfolgen, die im Vorhinein in einem demokratischen Entscheidungsprozess unter Einbeziehung der strukturschwachen Regionen erfolgen. Die Abwicklung der Mittel sollte ebenfalls transparent sein, wofür Geißler (2021: 5) ein öffentliches Reporting anstatt Verwendungsnachweise vorgeschlägt.

An diese grundlegenden Prinzipien schließen Fragen zu deren Umsetzung an. *Erstens* stellt sich die grundsätzliche Frage, wie eine gerechtigkeitsorientierte Regionalpolitik dauerhaft durchgesetzt werden kann. Angesichts weiterhin bestehender Sparvorgaben, aber auch der politischen Infragestellung sozialökologischer Transformationen, wie aktuell nicht nur in den USA, sondern zunehmend auch hierzulande, wird die Überwindung der bisherigen wettbewerbsorientierten Regionalpolitik keine einfache Aufgabe werden.

Zweitens ist zu klären, wie die Vergabe, Begleitung und Evaluation einer in diesem Sinne ausgerichteten Förderung zu organisieren wäre. Hier ist es notwendig, Alternativen zur bisherigen institutionellen Struktur von Ministerien, nachgeordneten Behörden und Projektträgern zu entwickeln, die mehr direkte Förderung ermöglicht und weniger Bürokratie verursacht.

Drittens sind auch ganz konkret prioritäre Vorhaben einer gerechtigkeitsorientierten Regionalpolitik zu benennen. Was wären sinnvolle erste Vorhaben einer Förderpolitik jenseits von zeitlicher Befristung, sektoraler Selektivität und Wettbewerb zwischen den Kommunen?

Sowohl zu den Defiziten des aktuellen Fördersystems als auch zu Prinzipien sowie Umsetzungsmöglichkeiten einer anderen Regionalpolitik sind systematische empirische Untersuchungen erforderlich. Neben weiterer Forschung ist aber auch der Dialog mit der Praxis von Kommunalpolitik und Regionalentwicklung notwendig. Der Workshop »Kommunalfinanzen in der multiplen Krise« im März 2025 in Nordhalben wie auch der vorliegende Band versuchen, hierfür erste Ansatzpunkte zu liefern.

Literaturverzeichnis

- Bodirsky, Katharina (2015): »Nach der Krise wie vor der Krise? Die Antwort der EU Strukturfondspolitik auf ungleiche regionale Entwicklung«, in: emanzipation 5(1), S. 54–68.
- Brenner, Neil (2004): *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, Wendy (2018): *Die schleichende Revolution. Wie der Neoliberalismus die Demokratie zerstört*. Berlin: Suhrkamp.
- Bundesministerium der Justiz (2024): Bundeshaushaltsordnung. BHO. <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/> vom 3.6.2025.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2024): Fördermaßnahme »Absorptionsfähigkeit von Fördermitteln in strukturschwachen Räumen stärken«. Förderaufruf für Regionen. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/aufrufe/aktuelle-meldungen/absorptionsfaehigkeit-staerken.html> vom 29.4.2025.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2025): Förderbereich I: Integrierte ländliche Entwicklung. Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2025a): Lebendige Zentren – Grundlagen. https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Programme/LebendigeZentren/Grundlagen/grundlagen_node.html vom 28.4.2025.

- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2025b): Sozialer Zusammenhalt – Förderung. https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Programme/SozialerZusammenhalt/Foerderung/foerderung_node.html;jsessionid=155A376E87FD743D8DCB82A5391A67C1.live!11293 vom 28.4.2025.
- Christofzik, Désirée I./Quinckhardt, Matthias (2024): »Förderprogramme für Kommunen: politische Verflechtungen und Informationsdefizite«, in: *Wirtschaftsdienst* 104(7), S. 482–484.
- Danielzyk, Rainer/Sondermann, Martin (2018): »Informelle Planung«, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 963–974.
- Deutscher Bundestag (2024a): *Elf Punkte für unsere Heimat – Kommunen stärken*. Drucksache 20/11624.
- Deutscher Bundestag (2024b): *Kommunale Selbstverwaltung stärken – Fremdbestimmung durch Migrations- und Klimaschutzpolitik der Bundesregierung verhindern und Förderstruktur reformieren*. Drucksache 20/11623.
- Deutscher Städtetag/PD (2021): *Analyse der kommunalen Förderlandschaft*. Berlin: PD.
- Deutsches Vergabeportal (2025): *Vergabelexikon: Stichwort »Fördermittel«*. dtpv.de/info-center/vergabelexikon/foerdermittel/ vom 28.4.2025.
- Flögel, Franz/Langguth, Florian (2021): *Kommunale Finanzen und Fördermittel – Kurzexpertise im MORO Lebendige Regionen*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 22/2021.
- Geißler, René (2021): *Ein kommunales Investitionsprogramm für das nächste Jahrzehnt*. Berlin: Dezernat Zukunft/Institut für Makrofinanzen.
- Großmann, Katrin (2024): »Gefährliche Entpolitisierung. Warum Peripherisierung der extremen Rechten in die Hände spielt«, in: *APuZ* 74(33-35), S. 35–40.
- 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.
- Harvey, David (1989): »From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism«, in: *Geografiska Annaler* 71(1), S. 3–17.
- Heeg, Susanne (2001): *Politische Regulation des Raums. Metropolen – Regionen – Nationalstaat*. Berlin: Edition Sigma.
- Hesse, Mario (2024): »Ausmaß der kommunalen Investitionsbedarfe und Ursachen der unzureichenden Infrastrukturfinanzierung«, in: *der moderne staat* 16(2), S. 317–339.
- Hesse, Marion/Starke, Tim (2023): *Doppelte Krise der kommunalen Finanzen in Kleinstädten?* Cottbus: Schriftenreihe des Hochschulcampus Kleinstadtfor-

- Hilberth, Iris/Wejsada, Sabine (2025): »Was wir da machen, ist der Wahnsinn. Das führt zu Staatsverdross«*. Interview mit Alexander Greulich und Stefan Schelle*«, in: *Süddeutsche Zeitung* 17./18.4.2025, R6.
- Hirsch, Joachim (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*. Berlin: Edition ID-Archiv.
- Kallert, Andreas/Belina, Bernd/Mießner, Michael/Naumann, Matthias (2020): *Gleichwertige Lebensverhältnisse? Zur Entwicklung ländlicher Räume in Hessen*. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Kallert, Andreas (2024): »Kommunalfinanzen zwischen Utopie und Reformismus. Perspektiven finanzieller (Selbst-)Ermächtigung der Kommunen«*, in: Michael Mießner/Matthias Naumann/Ulrike Grabski-Kieron/Annett Steinführer/Werner Nell/Marc Weiland (Hg.): Ländliche Utopien. Herausforderungen und Alternativen regionaler Entwicklungen*. Bielefeld: transcript, S. 205–216.
- Kallert, Andreas/Dudek, Simon (2025): »The rural consolidation state. A critical examination of municipal consolidation strategies in Bavaria (Germany)«*, in: Political Geography* 121, 103379.
- Krone, Elisabeth/Scheller, Henrik (2019): *KfW-Kommunalpanel 2019*. Frankfurt am Main: KfW.
- Lorenz, Karin/Lorenz, Jürgen (2019): »Rettet das Dorf!«. Ein Interview mit Prof. Gerhard Henkel«*, in: Bundesverband Mobile Beratung (Hg.): Was blüht dem Dorf? Demokratieentwicklung auf dem Land*. Dresden: Bundesverband Mobile Beratung, S. 92–99.
- Mießner, Michael (2017): *Staat – Raum – Ordnung. Zur raumordnungspolitischen Regulation regionaler Disparitäten*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Miessner, Michael/Kallert, Andreas/Naumann, Matthias/Belina, Bernd (2025): »The neoliberal roots of regional embitterment: reproducing ›left behind‹ places through inter-place competition«*, in: Territory, Politics, Governance*, S. 1–23.
- Miosga, Manfred/Maschke, Lisa (2023): »Das Konzept der Räumlichen Gerechtigkeit aus kritischer Perspektive«*, in: Berichte. Geographie und Landeskunde* 96(4), S. 365–385.
- Olk, Julian (2025): »Das Finanzpaket ist falsch herum aufgesetzt«. Achim Truger im Interview«*, in: Handelsblatt* 21.5.2025. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/achim-truger-im-interview-das-finanzpaket-ist-falsch-herum-aufgesetzt/100127694.html> vom 2.6.2025.
- Peck, Jamie (2012): »Austerity Urbanism. American Cities Under Extreme Economy«*, in: City* 16(6), S. 626–655.
- Peck, Jamie (2015): *Austerity Urbanism. The Neoliberal Crisis of American Cities*. New York: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Peck, Jamie/Tickell, Adam (2002): »Neoliberalizing Space«*, in: Antipode* 34(3), S. 380–404.

- Petzold, Tino (2018): *Austerity forever? Die Normalisierung der Austerität in der BRD*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Scheller, Henrik (2017): »Kommunale Infrastrukturpolitik: Zwischen Konsolidierung und aktiver Gestaltung«, in: APuZ 67(16/17), S. 39–46.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik/Rietzler, Katja/Kühl, Carsten (2021): *Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben*. WISO Direkt 24/2021.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik/von Zahn, Frida (2025): *KfW-Kommunalpanel 2025*. Frankfurt am Main: KfW.
- Sixtus, Frederick/Reibstein, Lena/Slupina, Manuel (2020): *Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt*. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung/Wüstenrot Stiftung.
- VV-BHO (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung) vom 14.3.2001 in der Fassung des BMF-Rundschreibens vom 25.3.2025. https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_14032001_DokNr20110981762.htm vom 3.6.2025.

Kommunale Investitionsrückstände, Personalmangel und eine wachsende Zahl an Förderprogrammen

Kein Ausweg aus dem Teufelskreis in Sicht?

Henrik Scheller & Christian Raffer

Zusammenfassung: *Der Beitrag untersucht die Frage, warum viele Städte und Gemeinden in Deutschland zu wenig investieren. Die Ursache hierfür liegt nicht nur in fehlenden finanziellen Ressourcen der Kommunen. Herausforderungen stellen auch die vielen Förderprogramme und der Mangel an Fachkräften in den Planungs- und Bauverwaltungen der Kommunen dar. Viele Förderprogramme von Bund, Ländern und der EU verschärfen oft die prekäre Situation der Städte, Landkreise und Gemeinden. So werden diese Programme inzwischen oft genutzt, um fehlende Haushaltsmittel in den Kommunen auszugleichen – auch wenn dies gar nicht ihr ursprünglicher Zweck war. Eigentlich sollten sie kurzfristig helfen, regionale oder wirtschaftliche Schwächen auszugleichen. Für langfristige Investitionen, etwa in Klimaschutz oder moderne Infrastrukturen, sind sie ungeeignet.*

Der Beitrag untersucht deshalb die Entwicklung und den aktuellen Stand der kommunalen Investitionstätigkeit, die Personalsituation in den Kommunen und die Wirkungen, die Förderprogramme in der Abwicklung durch die Verwaltungen entfalten. Abschließend werden politische Vorschläge gemacht, wie die Investitionstätigkeit der Kommunen verbessert werden kann.

1. Einleitung

Um Fragen der Investitionstätigkeit der Kommunen in Deutschland zu problematisieren, reicht es nicht aus, allein nur monetäre Aspekte wie die Finanz- und Haushaltslage der Kommunen in den Blick zu nehmen. Denn auch das »Wie« der Investitionsfinanzierung sowie »nicht-monetäre« Aspekte, zu denen die Personalsituation in den Kommunen gezählt werden kann, haben ganz wesentlichen Einfluss auf die öffentlichen Investitionen. So bestehen zwischen einer wachsenden Zahl an Investitionsförderprogrammen von Bund, Ländern und EU sowie dem Problem des Fachkräftemangels in den Kommunen und den in der Vergangenheit aufgebauten Investitionsrückständen negative Wechselwirkungen. Ursächlich dafür ist – so die erste These des vorliegenden Beitrages –, dass sich die Förderprogramme von Bund

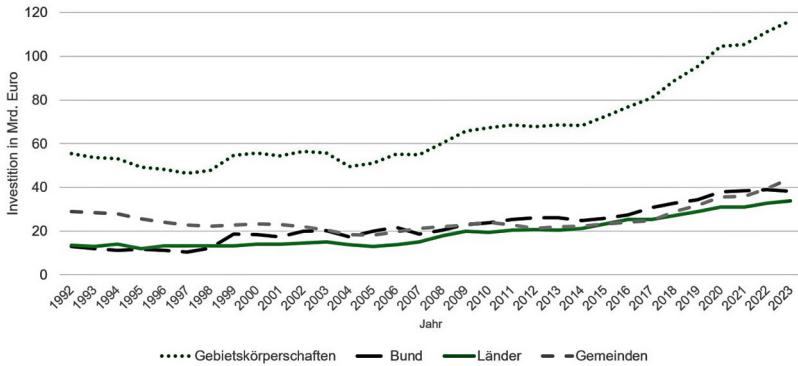
und Ländern inzwischen zu einer Art Nebenfinanzausgleich entwickelt haben, um Defizite in der allgemeinen Finanzausstattung der Kommunen zu kompensieren, die sich auch in ihrer unzureichenden Investitionstätigkeit manifestieren. Dafür wird jedoch ein verfassungsrechtliches Instrumentarium genutzt, das ursprünglich dafür konzipiert wurde, regionalökonomische Strukturschwächen und konjunkturelle Abschwungphasen durch Setzung zeitlich befristeter und degressiv auszugestaltender Investitionsimpulse abzufedern. Dieses Instrumentarium eignet sich jedoch nicht dazu – so die zweite These –, weder die inzwischen erreichten Investitionsrückstände abzubauen, noch die Investitionsbedarfe für die sozial-ökologische Transformation der soziotechnischen Infrastrukturen zu mobilisieren. In der folgenden Analyse wird deshalb wie folgt vorgegangen: Zunächst werden Entwicklung, Stand und Bedarfe der kommunalen Investitionstätigkeit statistisch aufgearbeitet (Abschnitt 2). In Abschnitt 3 werden dann die Personalbedarfe der Kommunen einschließlich ihrer Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit beleuchtet. Spiegelbildlich widmet sich dann Abschnitt 4 den Förderprogrammen von Bund und Ländern, die sich zunehmend als Hypothek erweisen, um dann in einem Fazit und Ausblick politische Handlungserfordernisse zu skizzieren (Abschnitt 5).

2. Stand der kommunalen Investitionstätigkeit

In Deutschland tragen Bund, Länder und Kommunen jeweils rund ein Drittel der gesamtstaatlichen Investitionsausgaben. Gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) betragen die Bruttoanlageinvestitionen aller drei Gebietskörperschaften im Jahr 2023 rund 117 Mrd. €. Davon entfielen rund 39 Mrd. € (33 %) auf den Bund, rund 34 Mrd. € (29 %) auf die Länder und etwa 44 Mrd. € (37 %) auf die Kommunen (siehe Abbildung 1).

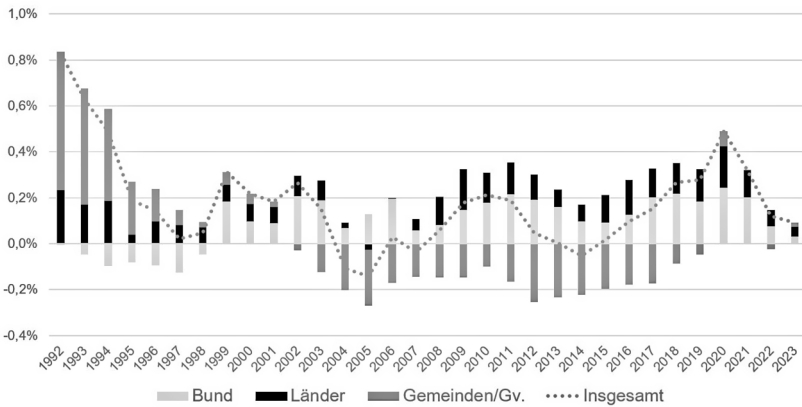
Die Bruttoanlageinvestitionen müssen jedoch immer ins Verhältnis zu den Abschreibungen gesetzt werden. Hier zeigt sich, dass die Kommunen seit 2002 – im Gegensatz zu Bund und Ländern – eine negative Nettoanlageinvestitionsquote aufweisen, d. h., dass ihre Abschreibungen stets höher waren als ihre Bruttoinvestitionen (siehe Abbildung 2). Dies verweist auf einen seit über 20 Jahren anhaltenden Werteverzehr, der den Kapitalstock schrumpfen und den »Modernitätsgrad« infolge wachsender Infrastrukturmängel sinken lässt (Gornig 2019; SVR 2024: 96).

Abbildung 1: Bruttoanlageinvestitionen des Staates nach Teilsektoren in jeweiligen Preisen



Quelle: Destatis – Statistisches Bundesamt 2024; eigene Darstellung.

Abbildung 2: Nettoanlageinvestitionsquote nach Gebietskörperschaften – relativ zum Bruttoinlandsprodukt in %

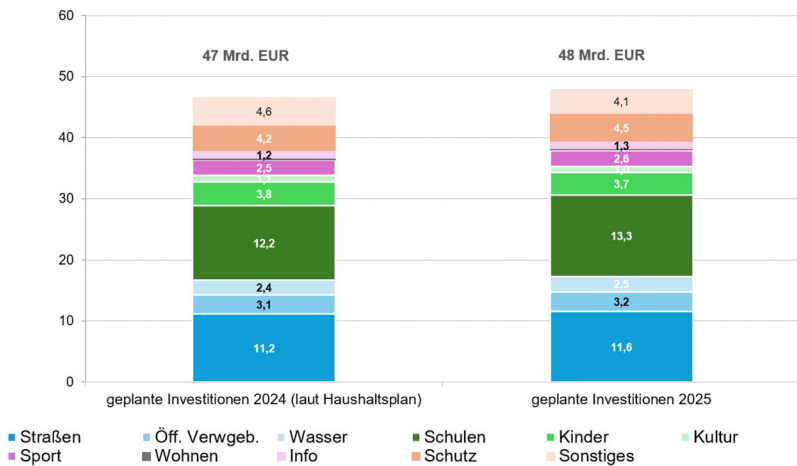


Quelle: Destatis; eigene Darstellung.

Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung kann auch nach Anlagearten ausgewertet werden. Dabei wird deutlich, dass die Kommunen rund 53 % aller öffentlichen Bauinvestitionen stemmen, während Bund und Länder nur rund jeweils einen Anteil von 29 bzw. 18 % tragen. Diese Verteilung verweist auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten für investitionsrelevante Aufgabenbereiche. Daneben unterscheidet die VGR zwischen den Bereichen allgemeine öffentliche Verwaltung, Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, wirtschaftliche Angelegenheiten,

Umweltschutz, Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, Gesundheitswesen, Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, Bildungswesen, soziale Sicherung (Destatis – Statistisches Bundesamt 2024). Die Bruttoanlageinvestitionen der Kommunen bewegen sich in allen Bereichen stabil auf einem niedrigen Niveau. Ein leichter Aufwuchs der Investitionen lässt sich seit etwa 2015 in den Bereichen wirtschaftliche Angelegenheiten, Bildungswesen und allgemeine Verwaltung konstatieren. Während der Bau, Betrieb und Unterhalt von Verkehrsinfrastruktur – in der VGR unter den Bereich wirtschaftliche Angelegenheiten subsumiert werden, werden Investitionen in Einrichtungen der vorschulischen Bildung (Kindergärten, Vorschulen etc.), der Primar- und Sekundarbildung (Grundschulen und weiterführende Schulen) sowie der beruflichen Bildung und der Bildungsverwaltung dem Bereich Bildungswesen zugeordnet. Befragungen zeigen, dass es tatsächlich diese beiden Bereiche sind, in denen die Kommunen in den vergangenen Jahren aggregiert stets die höchsten Investitionsvolumina aufgewandt haben (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Geplante Investitionen der Kommunen in 2024 und 2025



Quelle: Raffer et al. 2025.

Die Investitionstätigkeit der Kommunen in der Bundesrepublik ist im Kopf-Vergleich seit Jahren durch eine erhebliche Spannweite der durchschnittlich eingesetzten Haushaltsmittel geprägt und spiegelt sich demnach auch in der geographischen Verteilung wider. Anhand amtlicher Daten zu den investiven Bauausgaben der Gemeinden (ohne Landkreise) im Jahr 2022 lässt sich zeigen, dass das Niveau der Bauausgaben pro Kopf im Jahr 2022 gerade in süddeutschen Kommunen häufig überdurchschnittlich hoch war, während die Bauausgaben von

Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen oder auch in Rheinland-Pfalz flächendeckend deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt von rund 386 € pro Einwohner*in lagen (Boettcher u. a. 2021). Die kommunalen Investitionen folgen also deutlich regionalen Mustern, die vor allem zugunsten der finanzstarken Kommunen Süddeutschlands ausfallen. Ein Grund dafür sind natürlich auch die Investitionszuweisungen, die die Kommunen von ihren Ländern in den jeweiligen Finanzausgleichs- und Zuweisungssystemen erhalten. Finanzschwächere Länder können auch ihren Kommunen nur begrenzte Mittel zuweisen.

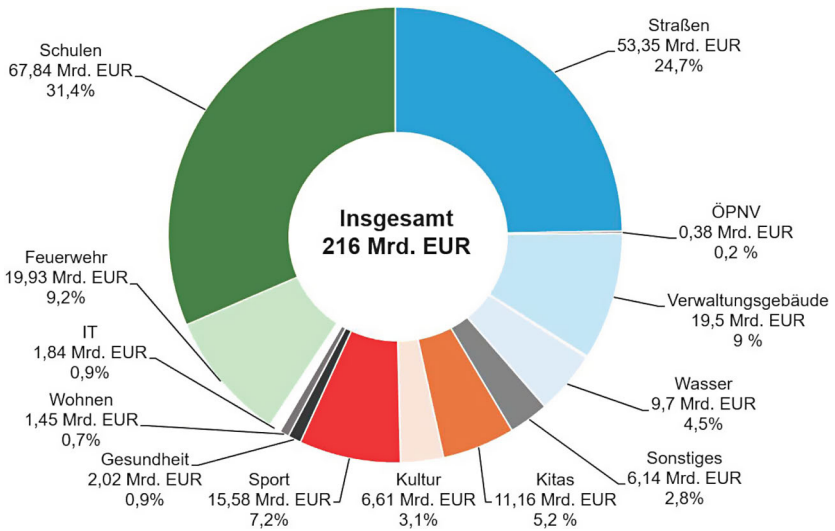
Die kommunale Investitionstätigkeit wird noch durch eine weitere Eigenart geprägt: In den vergangenen Jahren konnten erhebliche Differenzen zwischen geplanten und tatsächlich verausgabten Investitionen in den Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohner*innen konstatiert werden (Raffer/Scheller 2024). Allein für das Haushaltsjahr 2023 lag die entsprechende Lücke bei 37 %. Das bedeutet, dass mehr als ein Drittel der zu Beginn des Haushaltsjahres geplanten Investitionen letztlich nicht getätigt wurden. Die Ursachen für dieses Phänomen sind vielfältig und reichen von Liefer- und/oder Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft über Personalmangel in den planenden Fachverwaltungen, aufwändigen Planungs-, Genehmigungs- und Vergabeverfahren bis hin zu öffentlichen Partizipationsprozessen, die dafür sorgen, dass sich Investitionsprojekte verzögern können (ebd.; Scheller et al. 2021).

Um ein möglichst ganzheitliches Bild der öffentlichen Investitionstätigkeit in Deutschland – und hier insbesondere der Kommunen – zu zeichnen, müssen auch die in der Vergangenheit aufgebauten Investitionsrückstände sowie die Investitionsbedarfe für den im Zuge des Klimawandels erforderlich werdenden Umbau der soziotechnischen Infrastrukturnetze in öffentlicher Hand (»sozial-ökologische Transformation«) in den Blick genommen werden. Beide Kenngrößen lassen sich nicht aus der amtlichen Statistik generieren. Dabei zählen die Investitionsrückstände, die in den vergangenen Jahren durch einen Aufwuchs sowie eine regional disparate Entwicklung gekennzeichnet waren, neben fortlaufend steigenden Sozialausgaben zu den zentralen Herausforderungen der kommunalen Finanz- und Haushaltswirtschaft. Eine Ursache für diese Rückstände dürfte auch in der vergleichsweise niedrigen Investitionsquote begründet liegen. »Investitionsrückstände« entstehen dadurch, dass – gemessen an den jeweils geltenden Standards und Normen – notwendige Investitionen in der Vergangenheit nicht ausreichend getätigt wurden. Die Höhe der Rückstände wird durch die zusammengefassten Investitionsvolumina beschrieben, die notwendig wären, um die Infrastruktur in unterschiedlichen Bereichen auf den heute notwendigen Erhaltungszustand (in Quantität und Qualität) zu bringen (Raffer/Scheller 2024).

Im Jahr 2024 belief sich der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohner*innen laut KfW-Kommunalpanel auf rund 215,7 Mrd. € (Raffer et al. 2025; siehe Abbildung 4). Dies entsprach einem Anstieg

um 15,9 % gegenüber dem Vorjahr – eine Entwicklung, die vor allem auf stark gestiegene Baupreise zurückzuführen ist. Besonders große Rückstände wurden in den Bereichen Schule (67,8 Mrd. €), Verkehrsinfrastruktur (53,4 Mrd. €) sowie im Bevölkerungsschutz (19,9 Mrd. €) identifiziert. Allein der Investitionsbedarf bei kommunalen Brücken in Deutschland lässt sich auf 46 Mrd. € beziffern (Heyl/Richardsen 2025).

Abbildung 4: Hochrechnung zum kommunalen Investitionsrückstand 2024



Quelle: Wahrgenommener Investitionsrückstand des Jahres 2024. Quelle: Raffer et al. 2025.

Neben vergangenheitsbezogenen Erhebungen zu bestehenden Investitionsrückständen, die behoben werden müssten, um die öffentlichen Infrastrukturen in den gesetzlich vorgeschriebenen Stand zu versetzen, liegen inzwischen auch diverse makroökonomische Schätzungen zu den darüber hinaus erforderlichen Transformationsbedarfen vor (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi 2020; Dullien et al. 2024; Krebs/Steitz 2021). Entsprechende Analysen für Deutschland insgesamt geben bestenfalls eine Richtung vor, da sie mit erheblichen Unsicherheiten belegt sind.

Zur Erreichung der Klimaneutralitätsziele und der dafür erforderlichen Senkung des CO₂-Ausstoßes der deutschen Wirtschaft um 95 % bis zum Jahr 2050 liegen Schätzungen der gesamtwirtschaftlichen Kosten von 1,7 Bio. € (Bründlinger et al. 2018) bis zu 2,3 Bio. € vor (Gerbert et al. 2018). Burret et al. (2021) errechnen sogar ein gesamtwirtschaftliches Investitionsvolumen von rund 5 Bio. € zur Umset-

zung entsprechender Klimaschutzmaßnahmen über alle Sektoren hinweg. Davon entfällt rund ein Zehntel auf den Staat (Brand/Römer 2022). Mit Blick auf die Investitionen der öffentlichen Hand errechnen Krebs und Steitz (2021) Bedarfe in Höhe 460 Mrd. €, um die deutschen Klimaziele bis zum Jahr 2030 zu erreichen. Rund 170 Mrd. € wären davon auf der kommunalen Ebene zu mobilisieren. Im Vergleich dazu gingen Bardt et al. 2019 noch von geringeren gesamtstaatlichen Investitionsbedarfen zur Dekarbonisierung zwischen 2020 und 2030 aus, in dem sie – je nach Berücksichtigung der verschiedenen Teilsektoren eine Spannweite zwischen 75 und 135 Mrd. € veranschlagten. In einer Überarbeitung dieser Studie aus dem Jahr 2024 bewegte sich die Schätzung für die gesamtstaatlichen Dekarbonisierungsbedarfe bereits in einer Spannweite zwischen 200 und 288 Mrd. € (Dullien et al. 2024). Heilmann et al. (2024) setzen in ihrer großangelegten Studie die investiven Bedarfe für die Klima- und Energiewende in Bezug zu weiteren Finanzbedarfen der öffentlichen Hand und folgen damit einer Entwicklung in der politischen Diskussion, die darauf abhebt, dass Investitionen zukünftig auch in anderen wichtigen gesellschaftspolitischen Bereichen erforderlich sein werden und nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen. Insgesamt schätzen sie dabei einen zusätzlichen Finanz- und Investitionsbedarf über alle föderalen Ebenen und Investitionsbereiche hinweg von rund 782 Mrd. € von 2025 bis 2030. Pro Jahr entspräche das durchschnittlich ca. 3 % des Bruttoinlandsprodukts. Von diesen Finanz- und Investitionsbedarfen entfallen rund 218 Mrd. € auf die Kommunen und rund 147 Mrd. € auf die Länder – ein Umstand, der die herausgehobene Bedeutung von Städten, Landkreisen und Gemeinden für die öffentliche Investitionstätigkeit unterstreicht. So wird ihr Anteil an den investiven Klimaanpassungsmaßnahmen mit rund 28 Mrd. € deutlich höher veranschlagt als der entsprechende Anteil der Länder (rund 9,5 Mrd. €). Auch bei den geschätzten Maßnahmen zur Dekarbonisierung liegen die Kommunen mit rund 37,8 Mrd. € volumenmäßig deutlich vor den Ländern (rund 10,8 Mrd. €).

3. Herausforderung Personalmangel in den Kommunalverwaltungen

Die Ursachen der Investitionsrückstände der Kommunen sind nicht nur monetärer Natur. Ein weiterer Grund bilden auch »nicht-monetäre Investitionshemmnisse«. Dazu zählen vor allem personelle Engpässe in den verantwortlichen Verwaltungen. In einer Kommunalbefragung im Jahr 2020 gaben 39 % der Kommunen an, dass personelle Restriktionen in den zuständigen Fachverwaltungen ein treibender Faktor ihres Investitionsrückstands seien (Krone/Scheller 2020: 15). Aus Sicht der Kommunen stellen damit Personalengpässe – nach den finanziellen Restriktionen – den zweitwichtigsten Grund dafür dar, dass ihre Investitionstätigkeit unter dem Bedarf bleibt. Das deckt sich mit Erkenntnissen anderer Studien (Gornig 2019), denen zufolge die Personalkapazitäten in den für Bauvorhaben zuständigen kommunalen

Verwaltungsbereichen in Vollzeitäquivalenten seit den 1990er Jahren kontinuierlich rückläufig waren.

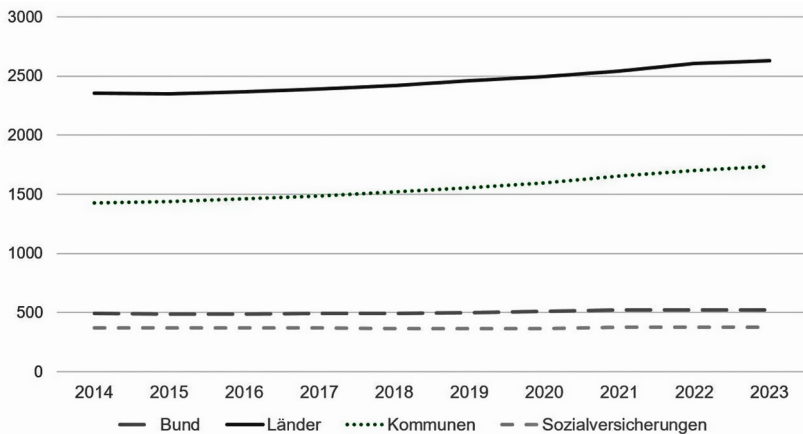
In einzelnen Städten sind die Investitionsbedarfe inzwischen derart hoch, dass die in den kommenden Jahren notwendigerweise zu realisierenden Baumaßnahmen nicht mehr (alleine) mit dem eigenen Personalstamm umgesetzt werden können. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Neben dem hohen Altersdurchschnitt der Fachverwaltungen, hohen Krankenständen und langen Vakanzten aufgrund von Schwierigkeiten bei der Wiederbesetzung freiwerdender Stellen, berichtet ein Teil der Kommunen auch von einer hohen Fluktuation sowie einer »Kannibalisierung« zwischen den im Wettbewerb um Fachpersonal stehenden Kommunen einerseits und den anderen föderalen Ebenen andererseits (Scheller/Raffer 2023 mit weiteren Verweisen). Da große Kommunen und vor allem Bund und Länder Ingenieuren und Baufachleuten höhere Gehaltseingruppierungen und -ein-stufungen anbieten können, kämpfen vor allem Kommunen, die in der Nähe zu den Landeshauptstädten oder in Metropolregionen liegen, oft gegen eine höhere Abwanderungsbereitschaft ihres Personals an (vgl. Kallert/Dudek: 99ff. in diesem Band).

Zudem wurde in der Vergangenheit in Phasen der Haushaltsknappheit nicht selten mit Einsparungen im Personalbereich reagiert – auch wenn sich die Kommunen am aktuellen Rand um eine Stabilisierung bemühen (siehe Abbildung 5). Analysen bestätigen, dass ein Zusammenhang zwischen der Personalausstattung der Kommunen und ihrer Investitionstätigkeit auf gesamtdeutscher Ebene besteht (Bremer et al. 2023; Scheller et al. 2021). Gleichwohl zeigen sich auch hier deutliche regionale Unterschiede. Hinzu kommt, dass die Städte es versäumt haben, über den Eigenbedarf hinaus auszubilden. Auch bei den Ausbildungskosten wurde in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder gespart, indem die Vergütungsstrukturen nicht oder nur unzureichend angepasst wurden (Scheller/Raffer 2023). Dies erklärt zumindest teilweise die inzwischen unausgewogene Altersstruktur samt fehlendem Nachwuchs im öffentlichen Dienst. In den kommenden Jahren wird sich diese Situation massiv verschärfen, da die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer in den nächsten fünf bis zehn Jahren in den Ruhestand treten werden (vgl. Frankenberg in diesem Band).

Diese spezifische Altersstruktur begründet in vielen Kommunen nicht nur gewisse Generationenkonflikte – gerade mit Blick auf die Arbeits- und Führungskultur, die Digitalisierung von Planungsprozessen sowie die Möglichkeiten der Telearbeit (Scheller/Raffer 2023). In einzelnen Städten wird vielmehr bereits heute darüber diskutiert, inwieweit sich perspektivisch noch die gesetzlichen Pflichtaufgaben der Kommunen mit einem reduzierten Personalkörper erbringen lassen – zumal Bund und Länder in den vergangenen Jahren neue Aufgaben an die Kommunen übertragen haben. So wurden gesetzliche Leistungsstandards nicht nur im Sozialbereich, sondern auch im Baubereich sukzessive ausgeweitet. In vielen Kommunen besteht bereits heute das Gefühl, dass die Fachverwaltungen an ihrer Be-

lastungsgrenze arbeiten, während gleichzeitig steigende Erwartungshaltungen der Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen werden (ebd.). Während vielerorts das Stammpersonal schon weitgehend durch Instandhaltungsmaßnahmen gebunden ist, fehlt es oft an qualifiziertem Personal für zeit- und ressourcenaufwendige Neubau- und Erweiterungsmaßnahmen, bei denen die jeweils aktuellen Bau- und Umweltstandards zu berücksichtigen sind.

Abbildung 5: Beschäftigte im öffentlichen Dienst nach Ebenen zum Stichtag 30. Juni eines jeden Jahres (in 1000 – Teil- und Vollzeitbeschäftigte)



Quelle: Destatis 2025, Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes; eigene Darstellung.

Eine zentrale Herausforderung bei der Personalgewinnung für den Baubereich in der öffentlichen Verwaltung stellt das Tarifsystem des öffentlichen Dienstes dar. Viele Kommunen verweisen mit Blick auf die Eingruppierungsmaßgaben für die verschiedenen Qualifikationsprofile vor allem im Baubereich auf Schiefen und Diskrepanzen (ebd.). Gerade in hochpreisigen Metropolregionen mit steigenden Wohn- und Lebenshaltungskosten sind die niedrigen Eingruppierungsstufen im öffentlichen Dienst für technische Mitarbeitende in den Bereichen Liegenschaftsmanagement und Haustechnik kaum noch attraktiv – insbesondere, wenn die Stelleninhaber davon eine ganze Familie in einem klassischen Einverdienerhaushalt unterhalten müssen.

Die Personalknappheit in den kommunalen Bauverwaltungen führt oft dazu, dass Planungsleistungen in großem Umfang an unabhängige Planungsbüros externalisiert werden müssen. Dies entlastet zwar die Kommunen, spezielle Kompetenzen vorzuhalten oder eigenes Fachpersonal aufwendig zu rekrutieren. Allerdings

hat die Beauftragung Dritter auch seinen Preis – insbesondere, wenn sich die Konkurrenzlage in diesem Fachkräfte-Segment zukünftig noch weiter verschärfen wird, und auch Planungsbüros zunehmend Schwierigkeiten haben werden, geeignetes Personal zu finden. Denn selten werden die Kosten, die langfristig durch ein solches Outsourcing entstehen, möglichen Aufwendungen für »interne Lösungen« im bestehenden Tarifgefüge, einschließlich etwaiger Höhergruppierungen von bestehendem Personal, gegenübergestellt.

Abbildung 6: Ursachen für gestiegenen Personalbedarf in den Bauverwaltungen der Kommunen



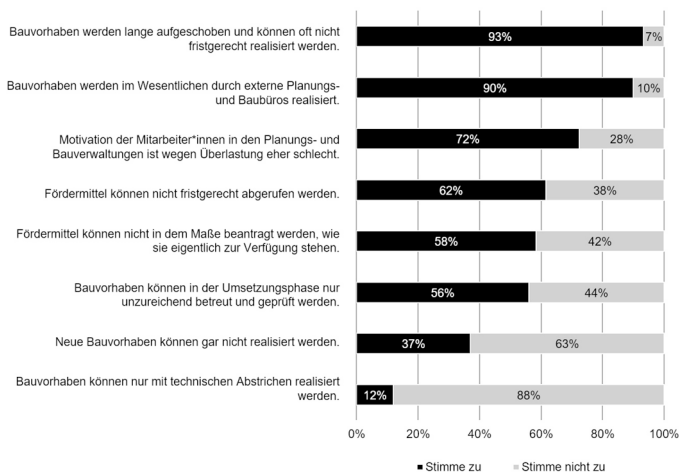
Quelle: eigene Erhebung und Darstellung.

In einer deutschlandweiten Befragung wurden im Jahr 2021 Personalverantwortliche von 258 Kommunen nach der Personalsituation in ihren Bauverwaltungen gefragt (Scheller et al. 2021). Dabei zeigte sich, dass die Bauverwaltungen der antwortenden Kommunen in den vergangenen Jahren ein teilweise dynamisches Wachstum aufwiesen. So gaben 69 % der Befragten an, dass sich die Zahl der Vollzeitäquivalente im Hochbauamt in den vergangenen fünf Jahren (leicht/stark) erhöht hat. Im Stadtentwicklungsamt lag der Anteil bei 50 %, im Tiefbauamt sowie in sonstigen mit Bauaufgaben betrauten Ämtern bei immerhin noch 41 %. Die 31 Kommunen, die in der Befragung einen Anstieg in mindestens einem ihrer mit Bauaufgaben betrauten Ämter ausgewiesen haben, wurden anschließend nach den Ursachen für diesen gestiegenen Personalbedarf gefragt (siehe Abbildung 6).

Besonders häufig wurden von den Kommunen die Zuweisungen neuer Aufgaben und Zuständigkeiten (22 Kommunen oder 71 %), verstärkte private und öffentliche Bautätigkeit in den vergangenen Jahren und die zunehmende Komplexität von Bauvorhaben (jeweils 20 Kommunen oder 65 %) genannt. Eine weitere Rolle spielt darüber hinaus der erhöhte Abstimmungsbedarf mit anderen Fachverwaltungen und zunehmend aufwendige Genehmigungsverfahren und Standards. Relativ selten wurde die Verpflichtung zur EU-weiten Ausschreibung größerer Bauvorhaben sowie hohe Krankenstände angeführt. Ein gutes Drittel der Kommunen mit steigendem Personalbedarf in den vergangenen fünf Jahren gab zudem an, dass die Altersstruktur der Beschäftigten eine Ursache für Neueinstellungen sei.

In der Kommunalbefragung wurde auch eine Bewertung der Auswirkungen der bestehenden Personalengpässe in den Bauverwaltungen auf die kommunale Bautätigkeit erbeten (siehe Abbildung 7). Rund 93 % der antwortenden Kommunen gaben an, dass Bauvorhaben aufgrund der Personalsituation lange aufgeschoben und oft nicht fristgerecht realisiert werden. Während damit Personalengpässe offenbar so gut wie immer zu Verschiebungen und Verzögerungen führen, bewirken sie lediglich in 37 % der antwortenden Kommunen einen kompletten Ausfall von Bauvorhaben. In jeweils mehr als der Hälfte der antwortenden Kommunen führen die Personalengpässe zu Problemen in der Akquise von Fördermitteln, die entweder nicht fristgerecht oder gar nicht abgerufen werden.

Abbildung 7: Folgen von Personalengpässen für Infrastrukturinvestitionen in Kommunen



Quelle: eigene Erhebung und Darstellung.

Bestehende Personalengpässe in den antwortenden Kommunen belasten zudem die Motivation der Mitarbeitenden in der Bauverwaltung (72 %) und führen dazu, dass Bauvorhaben häufig durch externe Planungs- und Baubüros realisiert werden (90 %).

4. Förderprogramme

Rund ein Viertel aller Investitionen auf der kommunalen Ebene wird aus Förderprogrammen von Bund, Ländern und der EU finanziert. Insbesondere finanzschwächere Kommunen würden viele Investitionen wohl gar nicht oder nur mit größerer zeitlicher Verzögerung tätigen, wenn sie nicht die Chance hätten, Förderzuschüsse aus entsprechenden Programmen zu beantragen. Die Förderdatenbank des Bundes weist inzwischen mehr als 1.000 Förderprogramme für Kommunen sowie Institutionen und Akteure aus, die im kommunalen Kontext tätig sind (Stand: Januar 2025). Diese Vielzahl an Förderprogrammen steht inzwischen in der Kritik (Kunzmann et al. 2021; Scheller et al. 2021; Belina et al. in diesem Band). Viele Kommunen weisen darauf hin, dass es immer schwerer werde, den Überblick über geeignete Fördermöglichkeiten zu behalten, entsprechende Antragsanforderungen fristgerecht zu erfüllen und die zeitliche Zuteilung von Fördertranchen mit den Leistungsphasen zur technischen Realisierung geförderter Investitionsvorhaben in Einklang zu bringen (Scheller et al. 2021). Auch die administrative Abwicklung von Fördermaßnahmen durch entsprechende Nachweisprüfungen ist inzwischen oft komplex, da die unterschiedlichen Fördermittelgeber variierende Anforderungen stellen und nicht selten verschiedene Prüfinstanzen (Bundes- und Landesrechnungshöfe, Kommunalaufsichten und EU) dieselben Vorhaben kontrollieren (Hengstenberg 2023).

Aus den Ergebnissen einer Kommunalbefragung (Raffer et al. 2025) im Jahr 2025 lässt sich ableiten, dass die überwiegende Mehrheit der Kommunen in Deutschland mit mehr als 2.000 Einwohner*innen in der Vergangenheit bereits erfolgreich Fördermittel aus zweckgebundenen Programmen von Bund, Ländern und EU eingeworben hat. So berichten 96 % von bereits erfolgreichen Bewerbungen auf Programme in der Vergangenheit. 70 % befanden sich zum Zeitpunkt der Befragung in einer laufenden Fördermittelakquise. Während die grundsätzliche Fördermittelerfahrung somit als hoch eingeschätzt werden kann, berichtet gut ein Drittel der Kammereien aber auch davon, dass ihre Anträge in der Vergangenheit schon einmal erfolglos waren. Trotz des prinzipiell bestehenden Zugangs zur Förderkulisse werden damit erhebliche (personelle) Ressourcen ohne konkrete Investitionswirkung gebunden. Unter den Kommunen, die sich in der Vergangenheit erfolglos um Fördermittel bemüht haben, fällt zudem der besonders hohe Anteil der vulnerablen Kommunen (57 %) auf, d.h. derjenigen Kommunen, deren finanzielle Situation in den vergangenen zehn Jahren tendenziell oder durchgängig negativ war. Dies be-

stätigt Befunde früherer Studien, wonach Förderprogramme die Tendenz haben, finanzstärkere Kommunen zu begünstigen (Sixtus et al. 2020).

Die überwiegende Mehrheit der Kommunen (94 %) nutzt Förderprogramme primär zur Finanzierung bereits bestehender Projekte. Neue Vorhaben werden nur von relativ wenigen Kommunen (22 %) initiiert, weil passende Förderangebote zur Verfügung stehen (Raffer et al. 2025). Der breite Einsatz von Fördermitteln für Bestandsprojekte kann zum einen darauf hinweisen, dass in angespannten Finanzlagen Förderprogramme den nötigen Ausschlag geben, Investitionsprojekte durchzuführen bzw. vorzuziehen, deren Planung bereits vorliegt. Zum anderen könnte dies aber auch ein Indiz dafür sein, dass innovative Infrastrukturprojekte, für die Kommunen noch keine fertigen Planungen in der Schublade haben, auch nur selten durch neue Förderprogramme angestoßen werden. Die Lenkungswirkung von Förderprogrammen – von Bund und Ländern oft als Instrument zur Setzung von Anreizen sowie zur Hebelung von kommunalen und privaten Investitionen gedacht – scheint damit längst nicht so eindeutig zu sein, wie politisch oft kommuniziert. In der Inanspruchnahme von Förderprogrammen lässt sich zudem kein Unterschied zwischen vulnerablen und resilienten Kommunen erkennen. Dies ist besonders vor dem Hintergrund hervorzuheben, dass 2024 die kommunalen Infrastrukturinvestitionen mit einem Anteil von 21 % über Fördermittel finanziert wurden. Die überwiegende Nutzung von Förderprogrammen für Bestandsprojekte scheint daher unabhängig von der langfristigen finanziellen Lage flächendeckend verbreitet zu sein.

Bei der Inanspruchnahme von Förderprogrammen können unterschiedliche Herausforderungen für Kommunen auftreten, wie die Kommunalbefragung aus dem Jahr 2025 zeigt. Ganz besonders relevant sind aufwendige Dokumentationspflichten sowie uneinheitliche Antragsverfahren, die jeweils knapp 25 % der Kommunen immer betreffen. Weitere Erschwernisse stellen die fehlende Kombierbarkeit von Förderprogrammen sowie die Komplexität von Antragsunterlagen dar, die jeweils 82 % der Kommunen eher häufig treffen. Kommunen kritisieren mithin in besonderem Maße den Aufwand und die Fragmentierung der Förderlandschaft. Diese Ergebnisse decken sich mit bisherigen Studien (Deutscher Städtetag/PD – Berater der öffentlichen Hand 2021). Bezüglich verwaltungsinterner Herausforderungen ist das Stimmungsbild der Kommunen weniger einheitlich. Der hohe Personaleinsatz, der für die Administration von Förderprogrammen notwendig ist, wird von 80 % der Kommunen als ein eher häufiges Problem wahrgenommen. 71 % stehen relativ oft vor der Schwierigkeit, dass der maximale Förderbetrag für ihre Investitionsvorhaben zu gering ist oder der Eigenmittelanteil zu hoch (66 %). Etwas ausgewogener ist das Verhältnis bei anderen Herausforderungen, wie etwa einer fehlenden Übersicht über Förderprogramme (48 %) und der zu hohen Wahrscheinlichkeit, dass ein Antrag auf Fördermittel abgelehnt wird (52 %). Über 20 %

der Kommunen geben außerdem an, dass immer das Risiko besteht, keine Mittel zu erhalten sollten Maßnahmen frühzeitig begonnen werden (Raffer et al. 2025).

5. Fazit und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Förderprogramme von Bund und Ländern – trotz zunehmender Kritik – eine essentielle Finanzierungsquelle kommunaler Investitionen bilden. Dies gilt insbesondere für finanzschwächere sowie kleinere und mittlere Kommunen, die oft über nicht hinreichende eigene Deckungsmittel verfügen, um (größere) Investitionsmaßnahmen aus eigener Kraft zu finanzieren. Die regionale Mittelverteilung und die dadurch erzielten Förderwirkungen variieren dabei zum Teil erheblich zwischen den Programmen. Maßgebliche Gründe dafür sind die in den Programmen politisch definierten Zweckbestimmungen und Fördertatbestände, der sich daraus ergebende Adressatenkreis, aber auch die Förderarten sowie die administrativen und haushälterischen Rahmenbedingungen in den Kommunen. Unabhängig von den intendierten und tatsächlich erzielten Verteilungswirkungen der Programme im Raum bleiben grundsätzliche Fragen von Effizienz, Effektivität und Legitimität bestehen, die schon seit Langem im theoretischen und politischen Diskurs problematisiert werden (stellvertretend: Scharpf et al. 2007; Kropp 2010; Scheller/Schmid 2008).

Denn faktisch haben sich die Bund-Länder-Förderprogramme – allein schon aufgrund ihrer hohen Zahl – zu einem Instrument des finanzföderalen Nebenausgleichs entwickelt, mit denen versucht wird, allgemeine Haushaltsmittel zu kompensieren, die den Kommunen fehlen, um Investitionen im erforderlichen Maß tätigen zu können. Angesichts der in der Vergangenheit aufgestauten Investitionsrückstände trifft dies inzwischen nicht mehr nur allein auf die Vielzahl an Kommunen zu, die sich regelmäßig in der Haushaltssicherung befinden (geschätzt zwischen 15 und 20 % (Raffer/Scheller 2024)). Vielmehr besteht die eigentliche finanzföderale Schieflage darin, dass hierfür bis heute ein verfassungsrechtliches Instrumentarium genutzt wird, das ursprünglich dafür konzipiert wurde, regionalökonomische Strukturschwächen und konjunkturelle Abschwungphasen durch Setzung zeitlich befristeter und degressiv auszugestaltender Investitionsimpulse abzufedern. Die dafür genutzten Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a bis e GG) sowie die Investitions- bzw. Finanzhilfen (Art. 104b bis d GG) wurden mit der Großen Finanzverfassungsreform im Grundgesetz verankert – also in einer Zeit, die zwar von ersten Wirtschaftskrisen geprägt war, aber nach der Phase des Wiederaufbaus längst nicht diese Investitionsrückstände kannte, wie sie sich in den vergangenen Jahren auf kommunaler Ebene aufgestaut haben. Die Investitionsrückstände sind dabei nicht Ausfluss einer spezifischen Krisensituation, sondern haben sich aufgrund einer zunehmenden Schieflage in der kommunalen Finanzausstattung zu einem veritablen Dau-

erzustand manifestiert. Hinzukommen die investiven Transformationsbedarfe, die infolge des Klimawandels notwendig werden. Zusammen bilden sie die eigentliche Herausforderung für das tradierte System der föderal verschränkten Investitionstätigkeit von Bund, Ländern und Kommunen. Die vorstehende Analyse hat gezeigt, dass die im Raum stehenden Investitionsvolumina für die Energie- und Wärmewende, aber auch die Verkehrswende und die Digitalisierung kaum mehr über Investitionsförderprogramme bewältigbar sein werden. Denn auch wenn die schiere Zahl an Programmen in den vergangenen Jahren unverkennbar zugenommen hat und damit die erste These des vorliegenden Beitrages bestätigt, so steht vor allem ihre Grundlogik, die auf eine zeitlich befristete Missstandsbehebung, eine modellhafte Anschubfinanzierung und eine ökonomische Krisenintervention ausgerichtet ist, einer nachhaltigen, dauerhaften und auskömmlichen Investitionsfinanzierung entgegen. Hier dürfte eine Verbesserung der allgemeinen Finanzausstattung der Kommunen notwendig werden, die nur gelingen kann, wenn Investitionen nicht als makroökonomisch »neutrales Medium« verstanden werden, »sondern als fiskalische Beziehung«, die soziales Handeln im Mehrebenensystem strukturieren (Döpking 2024: 380). Entsprechend komplex werden die dafür erforderlichen Reformprozesse sein. Dies gilt umso mehr, wenn absehbare Investitionsnotwendigkeiten nicht angegangen werden. Denn wenn Investitionshilfen – bei der absehbaren Anspannung der öffentlichen Haushalte – weiterhin zu einem Großteil im Rahmen wettbewerblicher Verfahren vergeben werden, besteht die Gefahr, dass sich lokale Disparitäten verschärfen. Dann könnte die soziale und ökologische Dimension von Investitionen, die in Teildiskursen zur Investitionsproblematik gerne vernachlässigt wird, auch in realpolitischer Hinsicht – gerade in finanz- und investitionsschwächeren Regionen – immer manifester werden: Erste Studien zeigen, dass zwischen einer regionalen Investitionspolitik, die starken Austeritätswängen unterliegt, und dem Bedeutungszuwachs populistischer Bewegungen Wechselwirkungen bestehen (Gold/Lehr 2024; Bremer/Bürgisser 2023; Gabriel et al. 2022).

Literaturverzeichnis

- Bardt, Hubertus/Dullien, Sebastian/Hüther, Michael/Rietzler, Katja (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! IMK Report 152, Düsseldorf: IMK.
- Boettcher, Florian/Freier, Ronny/Geißler, René (2021): Kommunalen Finanzreport 2021. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Brand, Stephan/Römer, Daniel (2022): Öffentliche Investitionsbedarfe zur Erreichung der Klimaneutralität in Deutschland. Frankfurt am Main: KfW.

- Bremer, Björn/Bürgisser, Reto (2023): »Do citizens care about government debt? Evidence from survey experiments on budgetary priorities«, in: *European Journal of Political Research* 62(1), S. 239–263.
- Bremer, Björn/Di Carlo, Donato/Wansleben, Leon (2023): »The constrained politics of local public investment under cooperative federalism«, in: *Socio-Economic Review* 21(2), S. 1007–1034.
- Bründlinger, Thomas/König, Julian Elizalde/Frank, Oliver/Gründig, Dietmar/Jugel, Christop/Kraft, Patrizia/Krieger, Oliver/Mischinger, Stefan/Prein, Philipp/Seidl, Hannes/Siegemund, Stefan/Stolte, Christian/Teichmann, Mario/Willke, Jakob/Wolke, Mareike (2018): *dena-Leitstudie Integrierte Energiewende. Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050. Teil A: Ergebnisbericht und Handlungsempfehlungen; Teil B: Gutachterbericht*. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2020): *Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*. Berlin: BMWi.
- Burret, Heiko/Kirchner, Almut/Kreidelmeyer, Sven/Spillmann, Thorsten/Ambros, Jako/Limbers, Jan/Brutsche, Andreas (2021): *Beitrag von Green Finance zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland*. Frankfurt am Main: KfW; NKI; Nextra Consulting.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2024): *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen/Arbeitsunterlage Investitionen*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/investitionen-xlsx-5811108.html> vom 01.12.2025.
- Deutscher Städtetag/PD – Berater der öffentlichen Hand (2021): *Analyse der kommunalen Förderlandschaft*. Berlin: Deutscher Städtetag; PD – Berater der öffentlichen Hand.
- Döpking, Lars (2024): »Was ist der Gegenstand der Fiskalzoziologie? Ein Plädoyer für die Kategorie des Steuerstaats«, in: *Berliner Journal für Soziologie* 34(3), S. 377–401.
- Dullien, Sebastian/Iglesias, Simon Gerards/Hüther, Michael/Rietzler, Katja (2024): *Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation*. Düsseldorf: IMK.
- Gabriel, Ricardo Duque/Klein, Mathias/Pessoa, Ana Sofia (2022): *The Political Costs of Austerity*. Stockholm: Sveriges Riksbank.
- Gerbert, Philipp/Herhold, Patrick/Burchardt, Jens/Schönberger, Stefan/Rechenmacher, Florian/Kirchner, Almut/Kemmler, Andreas/Wünsch, Marco (2018): *Klimapfade für Deutschland*. München: BCG – The Boston Consulting Group, prognos.

- Gold, Robert/Lehr, Jakob (2024): *Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior*. Kiel: IfW.
- Gornig, Martin (2019): *Investitionslücke in Deutschland: Und es gibt sie doch! Vor allem Kommunen sind arm dran*. Berlin: DIW Berlin.
- Heilmann, Felix/Gerresheim, Nils/Henze, Levi/Huwe, Vera/Kölschbach Ortego, Axel/Krahé, Max/Mölling, Christian/Schulte, Sara/Schulz, Sabrina/Schuster, Florian/Sigl-Glöckner, Philippa/Steinwart, Joke/Steitz, Janek (2024): *Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands*.
- Hengstenberg, Dirk (2023): »Erfolge einer beratenden Finanzkontrolle – einfache Verwaltung und geringe Anlastungsrisiken im Europäischen Sozialfonds Mecklenburg-Vorpommern«, in: Martin Junkernheinrich/Stefan Koriath/Thomas Lenk/Anja Ranscht-Ostwald/Henrik Scheller/Matthias Woisin (Hg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2–2023*. Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Heyl, Benedikt/Richardsen, Nanne (2025): *Ausgebaut! Der Modernisierungsbedarf bei den Straßenbrücken ist so groß, dass kein Geld für den Ausbau von Bundesstraßen und Autobahnen da ist*. T&E Deutschland.
- Krebs, Tom/Steitz, Janek (2021): *Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021–2030*. Berlin.
- Krone, Elisabeth/Scheller, Henrik (2020): *KfW-Kommunalpanel 2020*. Frankfurt am Main: KfW.
- Kropp, Sabine (2010): *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kunzmann, Melanie/Oltmanns, Nina/Anton, Stefan/Batscheider, Markus/Guse, Lisa (2021): *Analyse der kommunalen Förderlandschaft*. Berlin: Deutscher Städtetag.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik (2024): *KfW-Kommunalpanel 2024*. Frankfurt am Main: KfW.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik/Zahn, Frida von/Borghorst, Malte/Brilon, Stefanie (2025): *KfW-Kommunalpanel 2025*. Frankfurt am Main: KfW.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (2007): »Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik«, in: Steffen Kailitz (Hg.): *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS, S. 425–428.
- Scheller, Henrik/Raffer, Christian (2023): *Nichtmonetäre Investitionshemmnisse der Kommunen – Herausforderungen und Reformansätze. Evaluation von Hochbau-Beratungsprojekten aus dem Ressortforschungsvorhaben »Investitionsberatungsauftrag« (IBA)*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Scheller, Henrik/Rietzler, Katja/Raffer, Christian/Kühl, Carsten (2021): *Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investiti-*

onshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hg.) (2008): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Baden-Baden: Nomos.

Sixtus, Frederick/Reibstein, Lena/Slupina, Manuel (2020): Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung; Wüstenrot Stiftung.

SVR (2024): Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Herausforderungen und Chancen der Kommunal Finanzen in Deutschland

Ein Gespräch mit dem Wirtschaftsweisen Achim Truger über
Krisen, Ursachen und Perspektiven für strukturschwache
Kommunen

Andreas Kallert & Simon Dudek

Die kommunalen Finanzen in Deutschland stehen unter massivem Druck, nicht zuletzt durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie, die Energiekrise und wachsende Sozialausgaben. Selbst in den finanzstarken Bundesländern wie Bayern und Baden-Württemberg sind zahlreiche Kommunen nun in Finanznot. Im Interview mit Achim Truger, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Professor für Sozioökonomie, beleuchten wir die komplexen Ursachen dieser Krise. Wir diskutieren unter anderem die Rolle der Steuerpolitik in Vergangenheit und Gegenwart. Achim Truger prangert eine nicht-bedarfsgerechte Verteilung der Steuereinnahmen an: Vor allem strukturschwache Kommunen hätten mit finanziellen Engpässen zu kämpfen, müssten aber trotzdem die öffentlichen Infrastrukturen aufrechterhalten. Vor dem Hintergrund des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse plädiert er einerseits für eine gleichmäßigere Verteilung der Steuereinnahmen unter den Kommunen und andererseits für Steuererhöhungen auf hohe Einkünfte und Vermögen, um damit die Finanzlage der besonders strukturschwachen Kommunen zu verbessern.

Andreas Kallert: Lieber Achim, könntest Du Dich bitte einmal kurz vorstellen? Welche Berührungspunkte mit dem Thema öffentliche Finanzen hast Du, und was ist eigentlich der Sachverständigenrat, in dem Du Mitglied bist?

Achim Truger: Ich bin Professor für Sozioökonomie mit dem Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen an der Universität Duisburg-Essen. Fachlich betrachtet habe ich in Köln Volkswirtschaftslehre studiert und anschließend in Finanzwissenschaft und öffentlichen Finanzen promoviert. Ich habe zwölf Jahre in Forschungsinstituten der Hans-Böckler-Stiftung gearbeitet, und war dort auf Steuer- und Finanzpolitik spezialisiert. Danach war ich von 2012 bis 2019 Professor für Makroökonomie und Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin.

Öffentliche Finanzen, speziell Kommunalfinanzen und ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung waren immer Teil meiner Arbeit.

Seit 2019 bin ich Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dieses Beratungsgremium, das 1963 gegründet wurde, unterstützt die Bundesregierung und die allgemeine Öffentlichkeit, indem es die gesamtwirtschaftliche Entwicklung analysiert und Konjunkturprognosen erstellt. Unser gesetzliches Mandat umfasst vier Ziele: Preisstabilität, angemessenes und stetiges Wachstum, hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Jedes Jahr im November veröffentlicht der Sachverständigenrat ein ausführliches Jahresgutachten zu diesen Themen.

Andreas Kallert: Zurzeit hören wir häufig von negativen Entwicklungen in Deutschland: Arbeitsplatzabbau, Infrastrukturprobleme, Absatzschwierigkeiten, Handelskonflikte und Konjunkturschwäche. Wie schätzt Du die Lage mit Deiner Erfahrung aus dem Sachverständigenrat ein? Ist die Lage wirklich so schlecht?

Achim Truger: Alles ist sicherlich nicht so schlecht, wie es manchmal dargestellt wird. Ein wesentlicher Aspekt von wirtschaftlichen Auf- und Abschwüngen ist, dass sie auch von der Stimmung getrieben werden. Wenn die Stimmung gut ist, läuft in der Regel auch die Wirtschaft gut. Der Ökonom John Maynard Keynes betonte diesen Punkt: Er zeigte, dass Pessimismus zu verminderten Investitionen führt. In Deutschland läuft es seit über fünf Jahren nicht gut, was den Pessimismus verstärkt.

Andreas Kallert: Was sind die Gründe dafür? Vor der Corona-Pandemie galt Deutschland doch als die Wachstumslokomotive Europas.

Achim Truger: Die Corona-Pandemie ist eine offensichtliche Erklärung. Dazu kam 2022 die Energiekrise mit einem Preisschock, ausgelöst durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Eigentlich hätte sich eine deutliche Erholung zeigen sollen, die bisher jedoch ausgeblieben ist. Die deutsche Wirtschaft erlebte nach einer Erholung 2021 und 2022 bereits 2023 und 2024 erneut eine starke Rezession. Auch für dieses Jahr sind die Wachstumsprognosen eher stagnierend. Der Export, der üblicherweise für Erholung sorgt, schwächelt und wird derzeit von zwei Seiten gebremst: Einerseits durch China, das auf vielen Märkten Deutschland eingeholt hat und sie mit subventionierten Gütern überschwemmt; andererseits durch die Zollpolitik der USA unter Donald Trump. Diese Zangenbewegung belastet die exportorientierte deutsche Wirtschaft stark und führt insbesondere in der Industrie zu einer tiefen Rezession. Diese Industrierezession durchdringt die gesamte Wirtschaft und führt zu der derzeitigen negativen Entwicklung. Das ist natürlich sehr beunruhigend. Interessanterweise wird oft der Bürokratie, der Regulierung

und dem Sozialstaat die Schuld an der aktuellen Krise zugeschrieben. Dafür gibt es jedoch nur wenige Belege. Eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren oder der Abbau einiger Vorschriften werden die grundlegenden Probleme nicht lösen.

»Wir brauchen eine binnenwirtschaftliche Wachstumsstrategie, die sich sinnvollerweise auf Forschung, Entwicklung, Transformation sowie auf Gesundheit, öffentliche Güter, Dienstleistungen und Infrastruktur konzentriert.«

Andreas Kallert: Der Sachverständigenrat beschäftigt sich nicht nur mit dem aktuellen Zustand der Wirtschaft, sondern richtet seinen Blick auch auf die Zukunft. Wie sehen die Prognosen aus?

Achim Truger: Aktuell prognostizieren alle Analysen für das kommende Jahr einen Aufschwung mit einem Wirtschaftswachstum von um 1%. Bei uns im Sachverständigenrat waren es am Ende 0,9%. Gleichzeitig gibt es Anzeichen dafür, dass mehr internationale Finanzinvestoren nach Europa zurückkehren, teils weil sie durch Trump und die USA abgeschreckt wurden. Ein Aufschwung ist also möglich, was wesentlich mit der expansiv ausgerichteten Finanzpolitik zusammenhängt. Die Schuldenbremse wurde gelockert, und Verteidigungsausgaben können nun in erheblichem Umfang kreditfinanziert werden. Zudem gibt es ein kreditfinanziertes Sondervermögen für Infrastruktur- und Klimaausgaben, an dem auch Länder und Kommunen beteiligt sind. Dieses Geld wird nun schrittweise eingesetzt, obwohl es eine Weile dauern kann, bis sich das in den Wirtschaftsdaten niederschlägt. Aber im kommenden Jahr dürften wir einen relativ kräftigen konjunkturellen Schub erleben. Es muss jedoch betont werden, dass es sich bei diesen Angaben um unsichere Prognosen handelt. Wenn Trump erneut Handelskonflikte anheizt oder China stärker ins Visier nimmt, könnte das den Welthandel negativ beeinflussen. Die Entwicklung könnte also schlechter, aber auch besser verlaufen, falls es zu einer Erholung kommt.

Entscheidend ist, dass wir eine Wachstumsstrategie entwickeln, um die Unsicherheiten beim Export auszugleichen. Wir brauchen eine binnenwirtschaftliche Wachstumsstrategie, die sich sinnvollerweise auf Forschung, Entwicklung, Transformation sowie auf Gesundheit, öffentliche Güter, Dienstleistungen und Infrastruktur konzentriert. Das Sondervermögen könnte hoffentlich der Einstieg in diese neue Strategie sein. Leider wird das nicht ausreichend thematisiert, und es bleibt unklar, ob die Tragweite dieses Ansatzes erkannt wird. Oftmals wird kritisiert, dass mehr Personal in der öffentlichen Verwaltung, Schulen oder im Gesundheitswesen eingestellt wird, als sei das etwas Negatives. Ich hingegen denke, dass dies vielleicht ein Strukturwandel ist, der positiv und sogar wünschenswert ist.

Andreas Kallert: Um einen Bogen zu den öffentlichen Finanzen zu schlagen: Diese stehen massiv unter Druck. Eine Austeritätswelle geht derzeit durch alle Haushalte, mit Kürzungen und Einsparungen in vielen Bereichen, Sicherheits- und Verteidigungsausgaben ausgenommen. Was sind die wesentlichen Ursachen für die großen Defizite, die sich jetzt überall in den Haushalten zeigen?

Achim Truger: Die Gründe variieren je nach Ebene. Auf Bundesebene sind die Haushalte für 2025 und 2026 zwar noch relativ gut finanziert, aber ab 2027 entstehen große Lücken: Ein Defizit von 34 Mrd. €, das 2028 auf 64 Mrd. € und schließlich bis 2029 auf rund 74 Mrd. € ansteigt. Einige Ursachen sind vermeidbare Wahlgeschenke wie die ermäßigte Gastromehrwertsteuer und die Mütterrente. Diese sind jedoch eher ein kleiner Teil der Defizite. Wesentlich bedeutender sind Abschreibungsvergünstigungen und die ab dem Jahr 2028 einsetzenden Körperschaftsteuersenkungen, die die Konjunktur und Wirtschaft ankurbeln sollen. Diese Maßnahmen führen zu Steuerausfällen, die sich im Haushalt bemerkbar machen. Hinzu kommen höhere Zinsausgaben: Um die Inflation zu bekämpfen, hat die EZB die Leitzinsen erhöht, was die Kosten für die Staatsverschuldung in die Höhe treibt. Zudem werden perspektivisch viele neue Schulden aufgenommen, was die Zinslast weiter erhöht. Interessanterweise sind die Zinsausgaben, die im Grunde den Hauptgrund für die Defizite auf Bundesebene darstellen, größtenteils Kosten vergangener Krisen.

»Die gestiegenen Zinsen sind somit ein weitaus bedeutenderer Faktor als die Wahlgeschenke, da sie größtenteils aus Krisenkosten der Vergangenheit resultieren.«

Andreas Kallert: Du sprichst damit die laufende Refinanzierung des gesamten Staatsschuldenbergs an, die aufgrund gestiegener Zinssätze immer teurer wird?

Achim Truger: Ich würde das mit der Verschuldung nicht überdramatisieren, indem ich es Schuldenberg nenne. Aber davon abgesehen, geht es genau darum. Die Zinslast im Haushalt steigt, und ab 2028 müssen beispielsweise Corona-Kredite getilgt werden. Diese Kredittilgung kostet allein etwa 9 Mrd. € pro Jahr. Zum Vergleich: Die Mütterrente und die ermäßigte Gastromehrwertsteuer, die teuersten Posten unter den politischen Zugeständnissen, kosten zusammen ebenfalls etwa 9 Mrd. € pro Jahr. Die Zinsen sind im Finanzplan mit 60 Mrd. € veranschlagt. Das verdeutlicht die Dimension des Problems. Die gestiegenen Zinsen sind ein weitaus bedeutenderer Faktor als die Wahlgeschenke und sie resultieren größtenteils aus Krisenkosten der Vergangenheit.

Andreas Kallert: Das heißt, die größten Probleme stehen dem Bund also noch bevor, insbesondere wenn die Zinslasten weiter steigen. Wie sieht die Situation für die Länder und Kommunen aus?

Achim Truger: Im Gegensatz zum Bund haben die Länder und Kommunen seit 2022 nicht stark gekürzt und nutzen weiterhin ihre Kreditaufnahmemöglichkeiten. Diese Praxis kann vor allem bei den Kommunen nicht dauerhaft aufrechterhalten werden, da sie nur begrenzt Kredite aufnehmen dürfen. Nach drei Jahren in Folge mit hohen Defiziten hat dort bereits eine Kürzungswelle begonnen, die sich weiter fortsetzt. Auch die Länder stehen entweder jetzt oder spätestens im kommenden Jahr vor Sparhaushalten, wobei die Finanzlage zwischen den Bundesländern variiert. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Kommunen durch Fluchtmigration und gestiegene Sozialausgaben stark betroffen sind. Hinzu kommen Steuerausfälle aufgrund der schwachen Wirtschaftslage. Die Haushalte von Ländern und Kommunen sind personalintensiv, und die nachholende Lohnentwicklung der letzten Jahre nach dem Energiepreisschock wirken sich besonders aus. Das Zinsproblem, das ich für den Bund beschrieben habe, betrifft letztlich auch Länder und Kommunen. Das ist so ungefähr die derzeitige Diagnose für die öffentlichen Finanzen.

Unter Rot-Grün in den 2000ern hat »man die Kommunen für die Steuersenkungs- und Konjunkturpolitik des Bundes bluten lassen«.

Andreas Kallert: Welche Rolle spielt die Steuerpolitik des Bundes in den letzten Jahren bei dieser problematischen Entwicklung?

Achim Truger: In der aktuellen Steuerpolitik gibt es tatsächlich eine interessante Entwicklung. In Deutschland wurde Wirtschaftspolitik zur vermeintlichen Wachstumssteigerung häufig mittels Steuersenkungen betrieben, was allerdings mit Kosten verbunden ist. Aufgrund der deutschen Finanzstruktur wirken sich Steuerausfälle, die der Bund durch seine Gesetzgebung verursacht, auch auf die Kommunen aus. Dies gilt erneut für die beschlossenen Abschreibungsvergünstigungen und die erwarteten Körperschaftsteuerausfälle, die auch die Länder- und Kommunalfinanzen belasten. Neu ist jedoch, dass der Bund die Steuerausfälle der Kommunen durch den Investitionsbooster, also die vergünstigten Abschreibungen für die Unternehmen über die gesamte Legislaturperiode hinweg zu 100 % ausgleicht. Das ist eine deutliche Verbesserung im Vergleich zu früher, als man die Kommunen für die Steuersenkungs- und Konjunkturpolitik des Bundes hat bluten lassen. Die Länder erhalten ebenfalls einen Teil ihrer Ausfälle erstattet. Zusammen belastet das allerdings wiederum den Bund finanziell kräftig.

Andreas Kallert: Du beziehst Dich dabei auf die große Steuerreform unter Rot-Grün, wenn Du von der Belastung der Kommunen sprichst?

Achim Truger: Ja, genau. Ich spreche vor allem von der rot-grünen-Steuerreform von 1998 bis 2005, mit dem Schwerpunkt von 2001 bis 2005. Diese Reform war unglaublich

lich teuer und belastete die Länder und Kommunen erheblich, was dort zu einer gewissen Austeritätswelle zu Beginn des Jahrtausends beitrug. Jetzt ist es entscheidend, dass wir nicht wieder in eine solche Austeritätswelle geraten. Die grundlegenden Probleme sind nach wie vor ungelöst. Zwar kompensiert der Bund einige Steuerausfälle, und das Sondervermögen sowie die gelockerten Kreditbeschränkungen bieten etwas Spielraum, doch die finanzielle Misere der Kommunen bleibt riesig.

Andreas Kallert: Die Begründung für Steuersenkungen ist oft, das Wachstum zu fördern und den Wirtschaftsstandort attraktiver zu machen. Die Idee ist, dass man heute auf Einnahmen verzichtet, aber mittel- und langfristig durch stärkeres Wirtschaftswachstum die Steuerausfälle kompensiert. Geht diese Rechnung auf?

Achim Truger: Das hängt sehr davon ab, welche spezifischen Maßnahmen man ergreift. Die Annahme, dass sich Steuersenkungen langfristig vollständig selbst finanzieren, halte ich für sehr optimistisch und eher unrealistisch. Nehmen wir die aktuellen Abschreibungserleichterungen für Investitionen: Diese Maßnahme finanziert sich selbst, weil nur vorübergehend mehr Abschreibungen zugelassen sind. Solche Erleichterungen führen jetzt zu Steuerausfällen, aber sie fördern Investitionen. Selbst wenn die Investitionen nicht steigen, können die Abschreibungsbedingungen wieder verschärft werden, um die Ausfälle zu kompensieren. Hier handelt es sich also um einen temporären Effekt. Bei der geplanten Senkung der Körperschaftsteuer oder möglichen Einkommensteuersenkungen tritt dieser Effekt jedoch nicht automatisch ein. Solche Steuersenkungen können zwar Wachstumsimpulse geben, es ist jedoch unwahrscheinlich, dass sie sich am Ende vollständig selbst finanzieren. Zunächst führen sie auf jeden Fall zu finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte aufgrund der Steuerausfälle, was möglicherweise zu Haushaltskürzungen führt. Diese Kürzungen können die Wirtschaft wiederum belasten und den positiven Wachstumsimpuls konterkarieren oder auch überkompensieren. Eine solche Steuerpolitik kann letztlich auch nach hinten losgehen, wie es in meiner Lesart schon unter Rot-Grün der Fall war. Aufgrund der Kürzungspolitik infolge gesunkener Steuereinnahmen stieg die Arbeitslosigkeit an, und am Ende wurden die Sozialversicherungsbeiträge erhöht, um die Einnahmeausfälle auszugleichen. Insgesamt hatte all dies negative Effekte.

Andreas Kallert: Welche Rolle kann denn das Sondervermögen Infrastruktur über 500 Mrd. € für die Kommunalfinanzen spielen? Auch die Schuldenbremse wurde ja nach jahrelangen Diskussionen zumindest leicht reformiert.

Achim Truger: Mit der Reform der Schuldenbremse haben die Länder nun die Möglichkeit, neue Kredite in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts aufzunehmen. Diese Option bestand zuvor nur für den Bund, da die vorherige Schuldenbremse den

Ländern eine strukturelle Nettokreditaufnahme untersagte. Die Reform hilft nun teilweise, einige Länderhaushalte über Wasser zu halten, vorausgesetzt, die Länder nutzen diese Kreditaufnahme aktiv. Zusätzlich kommt das Sondervermögen ins Spiel, aus dem 100 Mrd. € an die Länder fließen. Dieses Geld wird über einen Zeitraum von zwölf Jahren verteilt, was 8,3 Mrd. € pro Jahr entspricht. Die erste Tranche wird bereits in diesem Jahr ausgezahlt, und es hängt entscheidend davon ab, wie die Länder damit umgehen. Die ursprüngliche Idee war, dass mindestens 60 % dieses Geldes an die Kommunen weitergeleitet und für Investitionen genutzt werden soll. Allerdings gibt es keine verbindlichen Vorgaben dazu, wie viel tatsächlich an die Kommunen weitergegeben wird, sodass es unklar bleibt, wie viele Mittel in den einzelnen Ländern an die Kommunen durchgereicht werden.

Andreas Kallert: Du hast bereits das Rekorddefizit bei den Kommunen angesprochen, und was diese Krise besonders macht, ist, dass sie ein bundesweites Phänomen darstellt. Selbst finanzstarke Bundesländer wie Baden-Württemberg oder Bayern, die bisher regelmäßig kommunale Überschüsse erzielten, sind nun stark betroffen. In den 2010er Jahren gab es fast ein Jahrzehnt lang kommunale Überschüsse. Wie konnte sich die Lage so schnell ins Negative verändern?

Achim Truger: Grundsätzlich sind die kommunalen Haushalte durch Krisen wie die Corona-Pandemie, die Energiekrise und die Inflation schwer getroffen worden. Diese Belastungen wurden teilweise durch zusätzliche Mittel von Bund und Ländern vorübergehend kompensiert, aber die grundsätzlichen Löcher bleiben bestehen. Darüber hinaus haben die Kommunen eine Reihe von Soziallasten getragen, die nicht ausreichend ausgeglichen wurden. Es war ein ziemliches Armutszeugnis, wie die Kommunen während der Migrationskrise vom Bund im Stich gelassen wurden. Die Kommunen mussten um einzelne Milliarden mit dem Bund feilschen, was angesichts der kritischen Lage vor Ort völlig unangemessen war. Dies war ein wichtiger Faktor. Außerdem sind die Personalkosten aufgrund der nachlaufenden Lohnentwicklungen deutlich gestiegen. Auch die gestiegenen Kosten für Sachleistungen, Bauprojekte und Ähnliches aufgrund der hohen Inflation haben die Lage verschärft. Wäre die Konjunktur in den Jahren 2022 und 2023 angesprungen, wären die derzeitigen Probleme weniger dramatisch, da steigende Gewerbesteuererinnahmen und andere Steuern die Mehrausgaben kompensiert hätten. Doch die anhaltende Stagnationskrise, bei gleichzeitigem Erhalt notwendiger Ausgaben, führt zu den großen Defiziten bei den Kommunen.

»Finanzstarke Kommunen verzeichnen hohe Gewerbesteuererinnahmen, während strukturschwache Kommunen mit finanziellen Engpässen kämpfen. Letztere müssen trotzdem die öffentliche Infrastruktur und die Daseinsvorsorge aufrechterhalten.«

Andreas Kallert: Welche Rolle spielt der Strukturwandel der 1970er und 1980er Jahre sowie danach? In vielen Kommunen gibt es eine nachhaltig verfestigte Krise der Kommunalfinanzen, die auch in Zeiten mit hohen Steuereinnahmen nicht behoben wurde.

Achim Truger: Ich habe einmal einen Aufsatz darüber geschrieben, wie sich die Globalisierung auf die Finanzen verschiedener Kommunen in NRW ausgewirkt hat, denn der Strukturwandel hat regional sehr unterschiedliche Auswirkungen.¹ In der Vergangenheit war der Strukturwandel stark von der Globalisierung geprägt, und es ließen sich sowohl Gewinner- als auch Verliererkommunen identifizieren. Einige Regionen, insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg, profitierten vom globalisierungsbedingten Strukturwandel und erzielten hohe Gewerbesteuer-einnahmen, was den Kommunen zugutekam. Dagegen litten sogenannte Verliererkommunen unter Steuerausfällen, da Arbeitsplätze verloren gingen, was wiederum Einbußen bei der Einkommensteuer und steigende Sozialausgaben zur Folge hatte. Dies kann zu einem Teufelskreis führen. Zwar gibt es Unterstützung durch den kommunalen Finanzausgleich, dieser lindert aber lediglich die Probleme, ohne ihre Ursachen zu beseitigen. Regionen, die besonders vom Strukturwandel betroffen waren, wie das Ruhrgebiet in Nordrhein-Westfalen, Teile von Rheinland-Pfalz, Hessen und Niedersachsen, hatten stärkere Probleme. Die aktuelle Industriekrise trifft jedoch auch Regionen, die bislang weniger belastet waren. Wenn Werke stillstehen, da der Export stockt, und Zulieferer keine Aufträge erhalten, wirkt sich das nun auch auf zuvor prosperierende Regionen aus. Das erklärt, weshalb die aktuelle Krise der Kommunalfinanzen viel breiter streut als frühere Krisen.

Andreas Kallert: Wir haben nun viele Gründe aus der Bundespolitik gehört, die zur gegenwärtigen Situation beigetragen haben. Was sind die strukturellen Probleme bei der Kommunalfinanzierung?

Achim Truger: Ein zentrales Problem ist, dass die Bundespolitik häufig nur korrigierend auf Fehlentwicklungen eingeht, ohne sich systematisch mit der kommunalen Finanzlage und dem System der Kommunalfinanzierung zu befassen. Diese korrigierende Herangehensweise bedeutet, dass Fehlentwicklungen oft so lange ignoriert werden, bis sie akut werden. Ein Beispiel ist der Wunsch des Bundes, Steuern zu senken. Für diese Senkungen benötigte er die Zustimmung der Länder, die er durch temporäre Kompensation der Steuerausfälle erhielt – eine kurzfristige

1 Truger, Achim (2018): »Anhaltende Krise der Kommunalfinanzen in NRW – lokale Verantwortung für negative Globalisierungsfolgen?«, in: Martin Junkernheinrich/Stefan Koriath/Thomas Lenk/Henrik Scheller/Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1–2018. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 451–468.

Lösung, die die grundlegenden Probleme nicht adressiert. Das eigentliche Problem liegt im kommunalen Finanzsystem selbst, insbesondere in der nicht bedarfsgerechten Verteilung der Steuereinnahmen, vor allem aus der Gewerbesteuer. Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse fordert, dass Kommunen die öffentliche Daseinsvorsorge sicherstellen. Dazu benötigen sie eine stetige und gerechte Finanzierung. Derzeit ist die Verteilung jedoch ungerecht: Finanzstarke Kommunen verzeichnen hohe Gewerbesteuereinnahmen, während strukturschwache Kommunen mit finanziellen Engpässen kämpfen. Letztere müssen trotzdem die öffentliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge aufrechterhalten.

Erschwert wird die Situation durch einen kommunalen Steuerwettbewerb: Erfolgreiche Kommunen können ihre Gewerbesteuersätze senken, während weniger wohlhabende Kommunen die Sätze erhöhen müssen. Das verschärft die Probleme und führt zu einem Teufelskreis, wie wir es in Nordrhein-Westfalen in den 2000er Jahren gesehen haben. Kommunen, deren Steuereinnahmen nicht ausreichen, müssen sich über Kassenkredite verschulden, was zu enormen Schuldenbergen führt. Das Ziel sollte sein, das Kommunalfinanzsystem bedarfsgerechter und ausgewogener zu gestalten. Eine gleichmäßigere Steuerverteilung wäre notwendig, um die Disparitäten zwischen den Kommunen zu verringern. Hinzu kommt die zeitliche Dimension: Die Gewerbesteuer ist konjunkturabhängig und stark schwankend, wohingegen die Ausgaben der Kommunen konstant bleiben, da die Aufgaben sich nicht ändern, nur weil die Einnahmen schwanken.

»Strukturschwache Kommunen sollten definitiv mehr Unterstützung erhalten als andere. Gleichzeitig müssen insgesamt mehr Mittel ins System der Kommunalfinanzen fließen.«

Andreas Kallert: Du hast die Gewerbesteuer als zentralen Ansatzpunkt genannt. Ein größerer finanzieller Ausgleich über das vorhandene Gewerbesteuerumlagesystem hinaus ist also erforderlich. Bedarf es nicht generell auch einer finanziellen Aufstockung im System der Kommunalfinanzen angesichts der vielfältigen Herausforderungen?

Achim Truger: Ja, es braucht auf jeden Fall mehr Geld im System. Das betrifft nicht nur die Kommunalfinanzen. Zum einen benötigen Bund und Länder mehr Mittel, wenn wir das Konnexitätsprinzip konsequent umsetzen wollen. Zum anderen wäre eine aufkommensneutrale Kommunalfinanzreform theoretisch möglich. Allerdings brauchen strukturell benachteiligte Kommunen zwingend zusätzliche Gelder, um eine bedarfsgerechte Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge gewährleisten zu können. Eine rein auf Umverteilung basierende Lösung, bei der finanzstarken Kommunen Mittel entzogen werden, ist weder politisch noch ökonomisch umsetzbar. Angesichts des Umfangs der aktuellen Krise ist eine solche Reform nicht vor-

stellbar. Ich bin der Meinung, dass eine asymmetrische Lösung angestrebt werden sollte: Strukturschwache Kommunen sollten definitiv mehr Unterstützung erhalten als andere. Gleichzeitig müssen insgesamt mehr Mittel ins System der Kommunalfinanzen fließen.

Andreas Kallert: Die kommunalen Realsteuern auf Grund und Gewerbe reichen hierfür wohl nicht aus. Wie können Bund und Länder mehr finanziellen Spielraum gewinnen, um das Kommunalfinanzsystem, auch asymmetrisch zugunsten der finanz- und strukturschwachen Gemeinden und Städte, insgesamt zu stärken?

Achim Truger: Die entscheidende Frage ist tatsächlich, woher Bund und Länder die benötigten Mittel nehmen sollen. Der Bundeshaushalt weist bereits ein Defizit auf, das vermutlich weiter anwachsen wird, und bei den Ländern sieht es ähnlich aus – es gibt kaum Reserven, die für die Kommunen bereitstehen könnten. Zwar ließen sich hier und da Einsparungen auf der Ausgabenseite vornehmen, doch lösen diese nicht das strukturelle Finanzproblem der Kommunen. Eine echte Lösung erfordert letztlich höhere staatliche Einnahmen. Eine Lieblingsmaßnahme in der Politik ist die Bekämpfung von Steuerhinterziehung, um Einnahmen zu erhöhen. Das ist sinnvoll, aber keine verlässliche finanzpolitische Strategie, da diese Maßnahmen schwer planbare Einnahmen generieren. Eine weitere Möglichkeit wäre der Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen, wie etwa das Dieselprievileg. Auch auf diesem Wege könnten zusätzliche Einnahmen erzielt werden. Letztlich halte ich jedoch Steuererhöhungen für unabdingbar.

In den letzten Jahrzehnten schonte die Steuerpolitik hohe Einkommen, was zu einer Umverteilung von unten nach oben führte. Daher sollte man besonders bei hohem Einkommen und Vermögen ansetzen. Die Erbschaftssteuer wäre ein logischer Kandidat, denn Betriebsvermögen sind weitgehend steuerbefreit, und es steht ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus. Auch eine Vermögensteuer oder Vermögensabgabe wäre sinnvoll, davor schrecke ich aber etwas zurück, da diese in Deutschland politisch extrem schwer umzusetzen ist. Ein Krisen-Solidaritätszuschlag auf Einkommen- und Körperschaftsteuer wäre schnell umsetzbar und progressiv, d. h. er würde höhere Einkommensschichten stärker belasten. Ein Verzicht auf den Ausgleich der kalten Progression für einige Jahre könnte ebenfalls systematisch mehr Einnahmen generieren. Insgesamt ist es aus meiner Sicht illusorisch zu behaupten, es sei keine Steuererhöhung nötig. In anderen Kontexten wird so oft darüber gesprochen, man müsse den Bürgerinnen und Bürgern reinen Wein einschenken. Ich denke, das gilt auch für Steuern. Rüstungsausgaben, leistungsfähige Kommunen und eine gute Daseinsvorsorge kosten halt viel Geld. Eine gerechtere Steuerpolitik, bei der starke Schultern mehr tragen, könnte Steuererhöhungen zu einer mehrheitsfähigen Maßnahme machen.

»Eine gerechtere Steuerpolitik, bei der starke Schultern mehr tragen, könnte Steuererhöhungen zu einer mehrheitsfähigen Maßnahme machen.«

Andreas Kallert: Gesellschaftlich scheint eine solche Form der Solidarität und Umverteilung laut Umfragen durchaus mehrheitsfähig zu sein, politisch jedoch nicht.

Achim Truger: Ehrlicherweise halt ich es für sehr wahrscheinlich, dass die Debatte über Steuererhöhungen irgendwann auf die Umsatzsteuer gelenkt wird. Das wäre meine Prognose. Sollte es keinen gigantischen Wachstumsschub geben, der zu entsprechenden Steuermehreinnahmen führt, werden die finanziellen Herausforderungen sehr groß sein – das ist derzeit das wahrscheinlichste Szenario. In diesem Fall wird spätestens nach der nächsten Bundestagswahl das Thema einer Umsatzsteuererhöhung aufkommen. Ich rechne mit einer Erhöhung um mindestens drei Prozentpunkte, denn die politischen Kosten wären für ein oder zwei Prozentpunkte viel zu hoch. Die Umsatzsteuer wirkt regressiv, das heißt, sie belastet im Verhältnis zum Einkommen die unteren Einkommensgruppen stärker als die oberen. Daher ist sie im Grunde eine ungerechte Steuer, und eine Erhöhung wird man vermutlich irgendwie sozial garnieren müssen. Dies könnte durch die Einführung eines Krisensolis oder eine moderate Erhöhung der Reichensteuer geschehen. Ein ähnlicher Ansatz wurde bei der letzten deutlichen Umsatzsteuererhöhung gewählt, als die sogenannte Reichensteuer eingeführt wurde. Dabei handelte es sich um einen Aufschlag von drei Prozentpunkten im Einkommensteuertarif für sehr hohe Einkommen, der bis heute gilt. Ich bin mir relativ sicher, dass sowas passieren wird, weil die blutigen Kürzungen, die man bräuchte, um die Finanzlücken zu füllen, illusorisch und politisch nicht durchsetzbar sind.

Andreas Kallert: Das ist ja aus sozialen Gesichtspunkten eine wenig optimistische Prognose. Deine Zeit im Sachverständigenrat ist geprägt von zahlreichen substantziellen Krisen – von Corona und Energie über geopolitische Spannungen bis hin zu Inflation und Problemen mit den öffentlichen Finanzen. Kannst Du überhaupt noch zuversichtlich in die Zukunft blicken?

Achim Truger: Ganz klar, die Probleme für die deutsche Wirtschaft angesichts der Infragestellung des Exportmodells durch Trumps Zölle und das Erstarken Chinas sind groß. Da mag es schwierig sein, Optimismus zu versprühen. Sollte sich die Konjunktur jedoch aufhellen, könnte dies die Stimmung verbessern und Zuversicht zurückbringen. Das Finanzpaket der Bundesregierung und zahlreiche weitere Maßnahmen dürften der Konjunktur durchaus einen kräftigen Schub geben, der hoffentlich nicht durch weitere Krisen zunichte gemacht wird. Außerdem können wir aus der Bewältigung vergangener Krisen Zuversicht schöpfen. Bei aller Kritik ist es während der Corona-Pandemie gelungen, Lockdowns zu organisieren und dabei

ganze Wirtschaftssektoren über Wasser zu halten. Die Wirtschaft wurde durch konzentrierte Aktionen wiederbelebt. Auch in der Energiepreiskrise wurde schnell gehandelt und mit verschiedenen Maßnahmen auf die hohen Energiepreise reagiert. Dies zeigt, dass Vieles möglich ist, wenn die Not groß ist und der Großteil der Menschen und vor allem der Verbände das auch begreift. Daraus können wir Zuversicht schöpfen, um auch andere künftige Herausforderungen zu meistern, insbesondere die anstehende Transformation, die ebenfalls erhebliche Mittel erfordert. Wenn ein gesellschaftlicher Konsens vorhanden ist, kann die Wirtschaftspolitik tatsächlich Berge versetzen.

Andreas Kallert: Vielen Dank für das Gespräch.

Probleme und Perspektiven ländlicher Räume

Ein Graphic Recording

Lena Wenz

Im Rahmen des Workshops »Kommunal Finanzen in der multiplen Krise. Ländliche Räume im Spannungsfeld von Austerität und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« in Nordhalben/Oberfranken fand am Abend des 27. März 2025 eine öffentliche Veranstaltung zum Thema »Probleme und Perspektiven ländlicher Räume« statt. Achim Truger hielt hierzu einen Keynote-Vortrag zur Rolle der Bundespolitik für die Kommunal Finanzen. Daran schloss sich eine Podiumsdiskussion an, an der neben Achim Truger auch die Professorinnen Barbara Schöning, Bauhaus-Universität Weimar, und Katrin Großmann, FH Erfurt, sowie Hans-Peter Mayer, Direktor des Bayerischen Gemeindetags, teilnahmen.

Die wichtigsten Gedanken aus dem Vortrag und die Impulse aus der Diskussion hat Lena Wenz in zwei Graphic Recordings als visuelles Live-Protokoll festgehalten, die wir im Folgenden dokumentieren.

Abbildung 1: Graphic Recording des Keynote-Vortrags von Achim Truger



Quelle: Lena Wenz.

Abbildung 2: Graphic Recording der Podiumsdiskussion mit Achim Truger, Barbara Schöning, Hans-Peter-Mayer und Katrin Großmann



Quelle: Lena Wenz.

Finanzkrise in Bayerns Kommunen

Ein Gespräch mit Hans-Peter Mayer vom Bayerischen Gemeindetag über Disparitäten, strukturelle Probleme und Perspektiven

Andreas Kallert & Simon Dudek

Während kommunale Finanzschwäche in Bayern bis vor Kurzem vor allem ein Problem in den nördlichen und östlichen Randlagen des Freistaats war, hat sich die Situation nun nahezu flächendeckend deutlich verschlechtert. Wir haben dazu mit Hans-Peter Mayer, Geschäftsführer des kommunalen Spitzverbands Bayerischer Gemeindetag, gesprochen. Er vertritt die Interessen der kreisangehörigen Gemeinden und Städte in Bayern. Unser Gespräch drehte sich um die aktuelle Lage der bayerischen Kommunen, aber auch um die (historischen) Gründe für die starken räumlichen Disparitäten in Bayern. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf den Stabilisierungshilfen für finanzschwache Kommunen – also der Finanzunterstützung des Freistaats für besonders peripherisierte Gemeinden. Herr Mayer plädiert für eine grundlegende Diskussion, welche Aufgaben der Staat und damit die Kommunen zukünftig leisten sollen und wer die Lasten hierfür zu tragen hat. Eine aufgabenbezogene, ausreichende kommunale Grundfinanzierung, mehr Vertrauen in die Kommunen und das Überdenken der gegenwärtigen Förderpolitik sind weitere zentrale Forderungen.

Simon Dudek: Lieber Herr Mayer, könnten Sie sich selbst und den Bayerischen Gemeindetag bitte vorstellen.

Hans-Peter Mayer: Der Bayerische Gemeindetag ist der Verband der kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden in Bayern. Alle 2.031 dieser Gemeinden sind freiwillige Mitglieder bei uns. Die Spannbreite reicht von kleinen Gemeinden mit rund 200 Einwohnerinnen und Einwohnern bis hin zu Städten mit über 60.000. Wir vertreten also das gesamte Spektrum – vom ländlichen Raum bis zu den Stadt-Umland-Beziehungen.

Unsere Hauptaufgaben sind die Rechtsberatung und Information für die praktische Arbeit der Kommunen. Gleichzeitig vertreten wir die Interessen unserer Mitglieder gegenüber der Staatsregierung und dem Freistaat Bayern, insbesondere im Gesetzgebungsverfahren.

Ich selbst bin seit 26 Jahren beim Bayerischen Gemeindetag. Angefangen habe ich als Referent für Personalorganisation, damals mit dem Schwerpunkt »Neue Steuerung«. In den letzten zehn Jahren war ich Finanzreferent, und seit eineinhalb Jahren bin ich Geschäftsführer des Bayerischen Gemeindetags.

Simon Dudek: Sie haben es ja schon gesagt, der Bayerische Gemeindetag vertritt die kreisangehörigen Gemeinden, Märkte und Städte in Bayern. Darunter sind periphere und zentrale, städtische und ländliche, arme und reiche Gemeinden. Wie kann man denn diese sehr unterschiedlichen Kommunen auf einmal vertreten? Welche Probleme ergeben sich dabei?

Hans-Peter Mayer: Das ist natürlich eine irre Bandbreite. Einerseits müssen wir die strukturschwachen Räume im Blick behalten – ihre Entwicklung, ihre Handlungsspielräume und vor allem ihre Finanzausstattung. Andererseits gibt es die Stadt-Umland-Beziehungen, die vor ganz anderen Herausforderungen stehen, etwa bei der Kinderbetreuung oder dem Siedlungsdruck. In unseren Gremien geht es daher immer wieder darum, einen Ausgleich zwischen diesen unterschiedlichen Positionen zu schaffen, damit sich alle mitgenommen fühlen. Die stadtnahen Gemeinden müssen Lösungen mittragen, die eher den strukturschwächeren Regionen zugutekommen. Umgekehrt müssen wir bei anderen Themen Kompromisse eingehen, damit auch die Interessen der strukturstärkeren Kommunen angemessen berücksichtigt werden.

Das gelingt insgesamt recht gut – es ist aber ein Kraftakt. Und es wird eine der zentralen Herausforderungen der Zukunft sein, diesen Ausgleich immer wieder herzustellen, um als Bayerischer Gemeindetag mit einer Stimme sprechen zu können.

Simon Dudek: Seit 2014 ist in der Bayerischen Verfassung folgendes Staatsziel verankert: »Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung. Er fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern – in Stadt und Land.« Im Anschluss daran setzte der Landtag eine Enquete-Kommission ein, die sich intensiv mit dem Thema gleichwertige Lebensverhältnisse befasste. Sie brachte dabei das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit als Ansatz ins Spiel, um diesen eher abstrakten Verfassungsgrundsatz praktisch umzusetzen. Hat sich für die Kommunen seither etwas verändert?

Hans-Peter Mayer: Ja, dieses Staatsziel ist für uns natürlich eine große Herausforderung. Die Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in Bayern ist eine wichtige Richtschnur für unsere Positionierung. Ich habe den Eindruck, dass sich der Fokus – auch durch die von Ihnen angesprochenen Prozesse – spürbar verändert hat.

Das zeigt sich zum Beispiel in der Ansiedlungspolitik: Dezentrale Hochschulstandorte rücken zunehmend in den Blick. Sie entwickeln eine enorme Strahlkraft, weil sich rund um einen neuen Campus plötzlich auch Unternehmen ansiedeln – in Regionen, die nicht im unmittelbaren Ballungsraum liegen oder zentralörtlich geprägt sind. Das bringt Dynamik in die Fläche.

Auch gesellschaftliche Entwicklungen wie das Homeoffice während der Corona-Pandemie haben neue Chancen eröffnet. Weil das Wohnen in den Ballungsräumen für junge Familien immer teurer wird, zieht es viele in die Peripherie. Dort werden dann Themen wie Breitbandausbau oder Kinderbetreuung entscheidend. Der Blick richtet sich heute stärker auf die Frage, wie diese Rahmenbedingungen nicht nur in München, sondern auch in der Rhön, in Bayerisch Eisenstein oder auf der Frankenhöhe funktionieren.

Kommunal Finanzen: »Wenn wir ehrlich sind, haben wir es mit einem strukturellen Problem zu tun«

Andreas Kallert: Kommunal Finanzen spielen natürlich auch eine wichtige Rolle für gleichwertige Lebensverhältnisse. Bayerns Kommunen standen ja in der Vergangenheit eigentlich mit Überschüssen häufig recht gut da. Jetzt habe ich heute Morgen noch mal eine Pressemitteilung vom Bayerischen Gemeindetag gelesen mit dem Titel »Kommunales Rekorddefizit: Lage auch der Bayerischen Kommunen immer dramatischer«. Das Pro-Kopf-Defizit ist nach Niedersachsen und Hessen in Bayern am dritthöchsten im Jahr 2024 gewesen. Was sind denn die Gründe für diese Entwicklung?

Hans-Peter Mayer: Die Gründe für diese Entwicklung sind nur zu einem kleinen Teil konjunkturell bedingt. Wenn wir ehrlich sind, haben wir es mit einem strukturellen Problem zu tun, das sich über die vergangenen 15 bis 20 Jahre aufgebaut hat. Deutschland steht als Automobilstandort derzeit massiv unter Druck – das ist die wirtschaftliche Seite. Daneben gibt es aber ein anderes, ebenso gravierendes Problem: Die Bundesregierung – unabhängig von ihrer jeweiligen Zusammensetzung – hat den Bürgerinnen und Bürgern immer wieder vermittelt: Wir schaffen neue Ansprüche, neue Leistungen – aber es kostet euch nichts. Der öffentliche Sektor übernimmt das. In wirtschaftlich guten Jahren funktionierte das – allerdings auf Kosten einer Struktur, in der die Leistungen vor allem auf kommunaler Ebene erbracht, von Bund und Land aber nicht ausreichend finanziert werden. Die kommunalen Einnahmen steigen zwar weiterhin, jedoch viel zu langsam im Verhältnis zur Ausgabenentwicklung. Dieses Ungleichgewicht führt zu den aktuellen Defiziten.

Besonders deutlich zeigt sich das im Sozialbereich, aber auch in anderen Feldern wie dem öffentlichen Nahverkehr – man denke an das damalige 49-Euro-beziehungsweise heutige Deutschland-Ticket – oder bei der Kinderbetreuung, die

nach wie vor nicht ausfinanziert ist. Die Grundannahme, dass jeweils ein Drittel von Staat, Kommunen und Bürgern getragen wird, entspricht längst nicht mehr der Realität. In Wahrheit übernehmen die Kommunen im Schnitt rund 60 % der Kosten.

Viele Bürgerinnen und Bürger sehen zwar die steigenden Steuereinnahmen – und ja, sie steigen noch –, aber nur um 1 bis 2 %. Gleichzeitig wachsen die Ausgaben im Sozialbereich teilweise zweistellig, im Baubereich je nach Gewerk um bis zu 30 %.

Das führt zu einer dramatischen Schieflage: Die Bürgerinnen und Bürger sind kaum noch stärker belastbar, und auch die Unternehmen können nicht die Gewerbesteuer aufbringen, die wir eigentlich bräuchten. Deshalb müssen wir an die strukturellen Fragen heran – und das grundlegend.

Andreas Kallert: Bayern ist derzeit besonders stark vom Defizit in den Kommunalfinanzen betroffen – und das, obwohl der Freistaat wirtschaftlich zu den stärksten Regionen Deutschlands zählt, hohe Einnahmen aus der Gewerbesteuer erzielt und im sozialen Bereich vergleichsweise gut dasteht. Das legt doch die Vermutung nahe, dass vor allem wirtschaftliche Faktoren zu den Haushaltsdefiziten beitragen, oder?

Hans-Peter Mayer: Natürlich hängen wir stark von der Gewerbesteuer ab. Je nach Struktur des örtlichen Gewerbes kann es hier zu massiven Einbrüchen kommen. In der Gesamtschau verzeichnen wir aber weiterhin steigende Einnahmen. Laut aktueller Kassenstatistik liegen wir bei der Gewerbesteuer im ersten Halbjahr netto rund 500 Mio. € im Plus. Gleichzeitig weist die Statistik für das erste Halbjahr ein Minus von 4,5 Mrd. € aus. Wenn sich diese Entwicklung fortsetzt, werden wir zum Jahresende voraussichtlich ein Defizit von mindestens sechs Mrd. € erreichen. Es sind also ganz eindeutig die Ausgaben, die uns die Luft zum Atmen nehmen. Besonders im Sozialbereich müssen wir aufpassen: Dabei geht es längst nicht nur um Bürgergeld oder Arbeitslosenhilfe, sondern auch um Leistungen wie die Eingliederungshilfe, die eine ungebremste Dynamik entwickelt haben. In der Summe führt das dazu, dass die Sozialetats selbst in Bayern regelrecht explodieren.

Andreas Kallert: Bayern ist ja jetzt grundsätzlich ein sehr wirtschaftsstarke, auch finanzstarke Bundesland, der Freistaat ist größter Geldgeber im Finanzausgleichssystem von Bund und Ländern. Gleichzeitig ist Bayern aber durchaus auch von starken Disparitäten in den Lebensverhältnissen geprägt – nicht nur zwischen Stadt und Land, sondern auch innerhalb der ländlichen Räume. Woher kommt denn diese ungleiche Entwicklung in Bayern?

Hans-Peter Mayer: Bayern musste schon früh einen tiefgreifenden Strukturwandel bewältigen – in den 1960er-Jahren weg von der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. In dieser Phase wurden viele entscheidende Weichen richtiggestellt. Investitionen in

neue Technologien, etwa in die Raumfahrt oder Luftfahrt, waren damals wichtige Impulse.

Andere Bundesländer, wie Nordrhein-Westfalen, sahen zunächst keine Notwendigkeit zum Handeln. Man war überzeugt: Wir haben Kohle, wir haben Stahl – uns kann nichts passieren. Dort setzte der Strukturwandel erst 15 bis 20 Jahre später ein.

In Bayern rückten in dieser Zeit zunehmend starke wirtschaftliche Zentren in den Fokus. Rund um München, Nürnberg, Erlangen und Fürth bildeten sich Cluster, die bis heute prägend sind. In den 1970er- und 1980er-Jahren kam dann vor allem in Oberfranken ein weiterer, tiefgreifender Wandel hinzu – mit dem Niedergang der Porzellan- und Textilindustrie. Hier hat man es möglicherweise versäumt, rechtzeitig Anreize zu schaffen und durch neue Industrien oder gezielte Wirtschaftsförderung gegenzusteuern.

»Es kann nicht allein um Schuldenabbau gehen. Man muss den Kommunen auch die Chance geben, in ihre Zukunftsfähigkeit zu investieren.«

Andreas Kallert: Jetzt ist ein Weg des Freistaats, Zukunft auch in den strukturschwachen, ländlichen Räumen zu schaffen oder zu erhalten, die Vergabe von Stabilisierungshilfen, also von Schuldenhilfen für finanzschwache Kommunen. In den letzten eineinhalb Jahrzehnten erhielten so rund 200 Kommunen extra Finanzmittel. Was ist Ihr Eindruck nach eineinhalb Jahrzehnten Programmlaufzeit? Helfen die Hilfen?

Hans-Peter Mayer: Aus meiner Sicht war das ein guter Weg – unter dem Schlagwort Hilfe zur Selbsthilfe. Denn es sollte nichts von außen übergestülpt werden; die Unterstützung sollte gezielt helfen, damit die Kommunen wieder handlungsfähig werden. Vielleicht hat man sich das im Rückblick etwas leichter vorgestellt, weil die Ausgangslage anfangs unterschätzt wurde.

Die Schwierigkeit liegt darin, dass viele Kommunen langlaufende Kredite haben – oft über 30 Jahre. Ideal wäre es, teure Kredite abzulösen und auf bessere Zinskonditionen umzusteigen. Doch hier liegt die Tücke: Wird ein solcher Vertrag vorzeitig beendet, werden Vorfälligkeitsentschädigungen fällig – und am Ende steht man wirtschaftlich fast wieder am gleichen Punkt. Der Staat wiederum fördert nur dann, wenn sich ein klarer wirtschaftlicher Vorteil ergibt. Das ist in der Praxis aber selten der Fall.

Deshalb konnten bei der Entschuldung meist nur jene Gemeinden profitieren, deren Kredite ohnehin ausliefen, oder solche, bei denen Kassenkredite abgelöst werden konnten.

Eine weitere wichtige Erkenntnis war, dass es nicht allein um Schuldenabbau gehen kann. Man muss den Kommunen auch die Chance geben, in ihre Zukunftsfähigkeit zu investieren. Daraus entstand die sogenannte zweite Säule der Stabilisie-

rungshilfen – die Investitionssäule, die im Laufe der Jahre deutlich an Bedeutung gewonnen hat.

Die aktuelle Herausforderung liegt nun darin, dass die Mittel im Stabilisierungstopf kleiner werden. Aus demselben Topf werden nämlich auch Bedarfszuweisungen gezahlt – und die Zahl der Gemeinden, die entsprechende Anträge stellen, steigt.

»Die Stabilisierungshilfen sind ein Solidarakt der kommunalen Familie«

Andreas Kallert: Die Bedarfszuweisungen können auch beantragt werden, wenn es zu hohen Gewerbesteuerausfällen kommt. Spielen solche Steuerausfälle derzeit eine größere Rolle?

Hans-Peter Mayer: Ja, das ist wirklich der typischste Fall. Das Hauptproblem ist der Gewerbesteuerausfall. Wir befürchten, dass künftig noch mehr Mittel abfließen werden, weil die Ausfälle zunehmen.

Bei den Stabilisierungshilfen wird manchmal flapsig von »Sozialhilfe für Kommunen« gesprochen. Diesen Begriff haben wir jedoch stets abgelehnt. Denn die Kommunen müssen ein Konsolidierungskonzept vorlegen, das harte Maßnahmen erfordert. Ihre Hebesätze werden eng begleitet und sind nicht mehr so frei gestaltbar wie bei anderen Gemeinden – sie müssen regelmäßig nach oben angepasst werden. Dieses enge Regime gilt bewusst. Wir haben das auch den fast 2.000 Gemeinden, die keine Hilfen erhalten, deutlich gemacht. Die Stabilisierungshilfen sind ein Solidarakt der kommunalen Familie: Ein großer Teil der Mittel stammt aus den sonstigen kommunalen Geldern und wird solidarisch verteilt. Deshalb sind diese »harten Bandagen« durchaus notwendig.

Andreas Kallert: Wir hatten jetzt in unseren Gesprächen vielfach, nicht nur in Bayern, sondern auch in anderen Bundesländern, gehört, dass gerade diese harten Bandagen oftmals im Widerspruch zu einer kommunalen Entwicklungsperspektive stehen. Dass also die harte Konditionalität letztlich auch ein Stück weit schadet. Sehen Sie das auch so?

Hans-Peter Mayer: Ich tue mich schwer damit, eine Gemeinde auf ein Datenblatt zu reduzieren und aus drei Kennzahlen abzuleiten, wie sie zu beurteilen ist. Das ist auch unsere eher zurückhaltende – oder doch deutliche – Kritik an diesem System. Wir sagen: Jede Gemeinde muss in ihrer Struktur und in ihrem Raum betrachtet werden. Nehmen wir die Frankenhöhe: Diese Region kann nur vom Tourismus leben. Einen Logistiker dort anzusiedeln, ist aufgrund der Topografie schlicht unmöglich. Die Gemeinde muss also in den Tourismus investieren. Doch plötzlich

wird diese Investition als freiwillige Leistung gewertet – und der Freistaat wirft der Gemeinde vor, sie setze unverhältnismäßig auf freiwillige Leistungen.

Wir als Gemeindetag sagen: Wenn eine Gemeinde Zukunft haben will, muss sie genau in die Bereiche investieren, die zu ihrem Raum passen, und die Aufgaben erfüllen, die sich aus ihrer Struktur ergeben. Hier besteht ein klarer Dissens mit dem Staat. Wir plädieren dafür, die Gemeinden viel individueller zu betrachten, den Kontext mitzudenken, anstatt alles formelhaft oder matrixhaft über drei Kennzahlen zu bewerten.

Andreas Kallert: In unseren Gesprächen vor Ort in bayerischen Kommunen wurde auch die fehlende Transparenz bei der Vergabe der Stabilisierungshilfen kritisiert. Es gibt zwar den Verteiler-Ausschuss, aber die Höhe der Hilfen ist für die Kommunen nur schwer nachvollziehbar.

Hans-Peter Mayer: Ja, das ist natürlich ein schwieriges Verfahren – gerade mit unserer Rolle als kommunaler Spitzenverband. Wir sind im Verteiler-Ausschuss dabei, aber unsere Stimme entscheidet, sehr hart formuliert, nicht zwingend über das Ergebnis. Wir sind vor allem einzubinden. Finanz- und Innenministerium bereiten die Vorschläge vor, stimmen sie ab, und in der abschließenden Sitzung werden wir mit den Ergebnissen konfrontiert. Wir können prüfen, ob das System in sich plausibel ist und ob es Verwerfungen gibt. Ehrlich gesagt beschränkt sich unsere Rolle in der Praxis meist auf Nachfragen. Letztlich hat am Ende jedoch immer der Staat das letzte Wort und trifft die Entscheidungen.

Andreas Kallert: Für die Öffentlichkeit gibt es am Ende nur eine Aufstellung mit Kommune A bekommt Summe X, Kommune B Summe Y und so weiter. Über Kleine Anfragen der Opposition im Landtag erfährt man dann, welche Summen beantragt wurden und welche Anträge komplett abgelehnt wurden. Können Sie die Entscheidungen denn immer nachvollziehen?

Hans-Peter Mayer: Naja, das bekommen wir natürlich aufbereitet. Wir sehen das Antragsvolumen und die Mittel, die zur Verfügung stehen. Ausschütten können wir immer nur das, was tatsächlich vorhanden ist. Es ist klar, dass die Zahl der Anträge kontinuierlich steigt – völlig normal. Viele gehen in die Vollen und es ist sicher bei dem einen oder anderen Antrag, dass dort Positionen enthalten sind, die nie genehmigt werden. Der Freistaat prüft dann, mit Blick aus dem Finanz- und Innenministerium, ob die beantragten Investitionen passen. Darauf basiert die Mittelvergabe.

Das wirft die Frage auf: Wie transparent ist das Verfahren? Für den Bürger ist es teilweise schwer nachvollziehbar. Nehmen wir den Schuldenabbau: Eine Gemeinde bekommt einmalig die Chance, eine Mio. € zu erhalten, und in den nächsten zehn Jahren aufgrund der langen Kreditlaufzeiten nichts. Dann erscheint es auf den ers-

ten Blick vielleicht erstaunlich, dass eine Gemeinde mit 3.000 Einwohnern plötzlich eine Mio. € erhält.

Für uns ist es schon schwer genug, das im Einzelfall nachzuvollziehen. Deshalb entsteht mitunter der Eindruck, der Verteiler-Ausschuss sei ein Geheimzirkel, in dem nach Windrichtung, Luftdruck und Würfelspiel die Mittel verteilt werden. Dem ist aber nicht so. Wir versuchen, ein nachvollziehbares System zu schaffen – auch wenn wir jeder Gemeinde nicht transparent machen können, wie ihr Betrag im Vergleich zu allen anderen zustande kommt.

Andreas Kallert: Wir waren jetzt in den letzten Jahren im Rahmen von unserem Forschungsprojekt in vielen finanzschwachen kleinen Kommunen, haben dort viele Gespräche geführt. Und vielfach war dort das Credo, die Hilfen helfen zwar, aber wir brauchen eigentlich einen Neuanfang, denn wir haben so viele Altlasten, spricht Altschulden. Die Hilfen lindern Symptome, aber die gehen nicht an die Ursachen. Teilen Sie diese Ansicht? Bräuchte es vielleicht einen Schuldenschnitt für besonders vom Strukturwandel betroffene Kommunen?

Hans-Peter Mayer: Auch das ist natürlich schwierig, weil sich die Entwicklungen in den Gemeinden sehr unterscheiden. Es gibt Kommunen, die völlig unverschuldet sind und kaum Handlungsspielraum haben – manchmal waren es aber auch politische Entscheidungen. Bei einem Schuldenschnitt sind auch gewisse Ungerechtigkeiten dabei. Wichtig ist aus meiner Sicht, zu verhindern, dass solche Entwicklungen in Zukunft erneut auftreten. Dass es Bayern – selbst bei den strukturschwächeren Gemeinden – oft besser geht als in anderen Ländern, hängt auch mit einer teils streng empfundenen, konsequenten Rechtsaufsicht zusammen. Diese staatliche Aufsicht hat mitunter Fehlentwicklungen verhindert.

Wir brauchen also ein ausgewogenes System: zwischen Rechtsaufsicht und einer aufgabenorientierten, tragfähigen Finanzausstattung. Dazu gehört auch die grundsätzliche Frage: Was sind heute eigentlich Pflichtaufgaben der Gemeinde und was sind freiwillige Aufgaben? Viele dieser Begriffe stammen noch aus den 1970er-Jahren. Was damals freiwillig war, kann heute längst eine Pflichtaufgabe sein – wird aber juristisch oft weiterhin als freiwillig geführt.

Verfassungsrechtlich gilt: Eine Kommune muss ihre Pflichtaufgaben erfüllen können und gleichzeitig einen angemessenen Spielraum für freiwillige Aufgaben haben. Nach der alten Begrifflichkeit erfüllen wir aber viele Aufgaben, die heute faktisch Pflichtaufgaben sind, weiterhin als freiwillige Leistungen. Ein Beispiel: Breitband ist keine Pflichtaufgabe, läuft aber als freiwillige Leistung. Eine Gemeinde ist jedoch nicht zukunftsfähig, wenn sie keine angemessene Bandbreite bereitstellt. Ähnlich verhält es sich bei Dorferneuerung oder Städtebauförderung – nach unserem heutigen Verständnis Pflichtaufgaben, die aber formal als freiwillige Leistungen gelten.

Deshalb ziehen sich Bund und Land mitunter zurück und sagen: Ihr erfüllt eure Pflichtaufgaben, und darüber hinaus macht ihr freiwillige Aufgaben – also kann es nicht so schlecht um euch stehen. Wir müssen neu definieren, welche Aufgaben Bürgerinnen und Bürger tatsächlich als Pflichtaufgaben erwarten, und welche wirklich freiwillig sind. Erst wenn wir das geklärt haben, kann auch das Finanzsystem entsprechend ausgerichtet werden.

»Gebt uns eine aufgabenadäquate Finanzerstattung, dann brauche ich gar nicht so viel Förderung«

Simon Dudek: Gerade sind ja genau die Aufgaben, die Sie beschrieben haben, Gegenstand von Fördermitteln, die dazu von den Kommunen akquiriert werden müssen. Es gibt eine Reihe an Kritikpunkten an der Form der Fördermittelvergabe, die Sie sicherlich kennen. Zu viele Programme, zu bürokratisch, zu aufwendig, Unsicherheiten bei der Planung oder auch eine Einschränkung der kommunalen Autonomie. Was läuft hier aus der Perspektive des Gemeindebundes schief?

Hans-Peter Mayer: Erstens: Wenn wir eine aufgabenbezogene, ausreichende Finanzausstattung haben, bräuchten wir gar nicht so viele Fördermittel. Deshalb fordern wir zunächst eine adäquate, aufgabenbezogene Finanzausstattung.

Zweitens: Man kann es karikieren wie das Bild, dem Esel eine Möhre vors Maul zu halten. Das ist »*management by objectives*«. Über Fördermittel werden wir in Aufgaben hineingetrieben, die ursprünglich gar nicht kommunal sind. Bund oder Land wollen, dass etwas passiert, übernehmen die Aufgabe aber selbst nicht – und legen dann ein Förderprogramm auf.

Ein Beispiel aus dem Mobilfunk: Wir haben keine flächendeckende Versorgung. Mit den Anbietern kommen Bund und Land nicht zu Lösungen. Also sagt der Wirtschaftsminister: Die Gemeinden könnten doch Mobilfunkmasten bauen. Zuständig sind die Gemeinden dafür eigentlich nicht. Über das Förderprogramm wird die Aufgabe dann quasi auf die Kommunen verlagert. Der Bürger beschwert sich beim Minister über fehlendes Netz – die Antwort lautet: Wende dich an deine Gemeinde, sie bekommt Fördermittel, wenn sie Mobilfunkmasten baut. So werden wir in Aufgaben hineingetrieben, die ursprünglich nicht kommunal sind.

Drittens: Der Staat hat in den letzten Jahrzehnten vielleicht etwas Vertrauen in die kommunale Selbstverwaltung verloren. Über Förderprogramme will er massiv eingreifen, steuern und Vorgaben machen. Daher entstehen komplexe Programme, bei denen bis ins letzte Detail regiert wird. Ein Beispiel: Das Bundesförderprogramm für die IT-Ausstattung an Schulen war so kompliziert, dass selbst erfahrene Verwaltungsfachleute eine dreiviertelstündige Online-Schulung brauchten, um einen Antrag zu stellen. Wenn so etwas nötig ist, ist das Programm falsch aufgesetzt.

Wir brauchen ein anderes Staatsverständnis: Leitplanken definieren, Ziele vorgeben – aber die Kommunen vor Ort entscheiden lassen. Sie wissen, wie sie vorgehen müssen. Also zusammengefasst: Gebt uns erstens eine aufgabenadäquate Finanzerstattung, dann brauche ich gar nicht so viel Förderung. Zweitens sollen Bund und Land ihre Aufgaben selbst finanzieren, dann brauche ich auch keine Förderung und drittens, habt Vertrauen in die kommunale Selbstverwaltung. Lasst uns Spielräume. Wir sind Teil des Staates. Es wird ja immer unterstellt, jede Bürgermeisterin, jeder Stadtrat, jeder Bürgermeister will den Fördergeber über den Tisch ziehen. Nein, wir wollen Aufgaben erfüllen. Nichts anderes. Wir sind an Gesetze gebunden. Wir sind ja nicht im rechtsfreien Raum.

Simon Dudek: Der alte Bundestag hat ja noch ein Sondervermögen Infrastruktur beschlossen: 500 Mrd. €, davon 100 Mrd. € für die Länder und damit ja auch für die Kommunen. Wie bewerten Sie dieses Sondervermögen aus Sicht der Kommunen? Welche Probleme könnten damit vielleicht auch verbunden sein?

Hans-Peter Mayer: Noch eine Vorbemerkung: Bei diesem Förderprogramm müssen wir ein bisschen aufpassen, weil sonst der Eindruck entsteht, die Gemeinden würden im Geld schwimmen und alle Probleme seien gelöst. Wir sprechen hier ausschließlich über Investitionen. Die Themen, über die wir bisher gesprochen haben, betreffen den Verwaltungshaushalt mit den laufenden Ausgaben.

Wir begrüßen ein solches investives Förderprogramm, verbunden allerdings mit dem dringenden Appell an Bund und Länder: Standardabbau und Entbürokratisierung müssen unverändert vorangetrieben werden, nur so können wir die Probleme auf der Verwaltungshaushaltsseite in den Griff bekommen.

Um die Dimension zu verdeutlichen: Wenn man die im Raum stehende Summe auf Bayern herunterbricht, verteilt auf zwölf Jahre und auf jeden Einwohner umlegt, stehen etwa 100 € pro Einwohner und Jahr zur Verfügung – vorausgesetzt, die Kommunen erhalten alles. In der Realität bekommen wir vielleicht 60 %. Das relativiert die Milliardensummen deutlich. In einer 3.000-Einwohner-Gemeinde entspricht das zwar 180.000 €, aber keine Millionen, mit denen man riesige Schritte machen kann.

Natürlich wird es Diskussionen über die Mittelverteilung geben. In der Verhandlungsphase gibt es noch unterschiedliche Ansichten zwischen kommunaler und staatlicher Ebene. Unsere Vorstellung – vielleicht auf den ersten Blick naiv – wäre: Ein Förderbudget für den 12-Jahres-Zeitraum wird definiert, auf das die Gemeinde verlässlich zurückgreifen kann. Ab dem 1. Januar 2025 entscheidet die Gemeinde selbst, welche Investitionen ab 50.000 € aus diesem Budget finanziert werden. Am Ende legt sie die Abrechnung vor, welche Projekte umgesetzt wurden.

Dieses Modell ist leistbar, verursacht keinen großen Verwaltungsaufwand und erfüllt den Sinn des Programms: Gemeinden mit bereits großen Projekten können

sofort Mittel abrufen, während strukturschwächere Kommunen mit Planungssicherheit starten können. So könnten auch Vorhaben gefördert werden, die sonst nicht unterstützt würden – etwa die energetische Sanierung eines Rathauses oder ein Brückenbauwerk. Die Gemeinde vor Ort entscheidet, wofür sie die Mittel einsetzt.

Wir wollen möglichst viel in ein pauschales Förderbudget stecken und keine neuen komplizierten Verfahren oder Programme. Ziel ist, dass Neues schnell geschieht, mit der Hoffnung, dass die Wirtschaft gestärkt wird und sich dies über Steuern wieder zurückspielt. Ein System, das vermeintlich bis auf die dritte Nachkommastelle gerecht ist, wäre kontraproduktiv.

Aktuell beobachten wir den ersten Aufschlag mit Sorge. Wir erkennen noch nicht, dass die Entbürokratisierung ausreichend umgesetzt wurde. Wir sind jedoch noch in Verhandlungen und werden sehen, wie es tatsächlich laufen wird.

Simon Dudek: Die Verteilung der Mittel erfolgt dann auf Basis der Einwohnerzahl?

Hans-Peter Mayer: Ja, das ist natürlich noch etwas komplexer. Auch innerhalb der kommunalen Familie – also zwischen Städten, Märkten, Gemeinden, Landkreisen, kreisfreien Städten und Bezirken – ist das nicht ganz einfach. Wie findet man einen Schlüssel, der eine gewisse Akzeptanz hat? Da sind viele Hürden zu nehmen.

Ein einfaches Verfahren nur auf Basis der Einwohnerzahl wird es sicher nicht geben. Ich nehme einmal Kemnath als Beispiel¹: Der Landkreis Tirschenreuth ist insgesamt eher finanzschwach, mit vielen Gemeinden, die große finanzielle Probleme haben. Aber Kemnath hat eine monostrukturierte Wirtschaft und sehr hohe Gewerbesteuererinnahmen. Das verzerrt die Statistik des gesamten Landkreises und vermittelt ein völlig falsches Bild.

Wie geht man damit um? Lässt man solche Gemeinden außen vor, weil sie derzeit gut dastehen? Oder berücksichtigt man sie trotzdem – in der Erkenntnis, dass sich die Lage schnell ändern kann? Was passiert, wenn ein Unternehmen wie Siemens in drei Jahren eine unternehmerische Entscheidung trifft und die Gemeinde plötzlich im sprichwörtlichen Unterhemd dasteht? Sollen wir dann sagen: »Ihr seid aber für zwölf Jahre raus.«

Das zeigt, wie viele komplexe Fragen noch offen sind. Es braucht hier noch viel Abstimmung und Findung. Aber wir sind dran – und unser Ziel bleibt klar: ein pauschales, verlässliches Förderbudget.

1 Die Kleinstadt Kemnath mit knapp 6.000 Einwohner*innen hat 2018 den Gewerbesteuerbesatz auf das gesetzlich vorgeschriebene Minimum gesenkt, woraufhin der Siemens-Konzern mehrere ertragreiche Tochterunternehmen in Kemnath angemeldet hat. Die Gewerbesteuererinnahmen in Kemnath gehören seitdem zu den höchsten im ganzen Bundesgebiet.

»Wir brauchen eine faire, gerechte Neuordnung, die Verantwortlichkeiten klar trennt und Aufgaben nicht einfach nach unten verlagert. Denn diese Verlagerung nimmt uns die Luft zum Atmen – insbesondere bei den freiwilligen Aufgaben.«

Simon Dudek: Viele Akteure fordern eine Reform der Kommunalfinanzen. Unterstützen Sie diesen Ruf nach Reformen? Und was müsste sich dann konkret ändern, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu erreichen?

Hans-Peter Mayer: Wir fordern vor allem, dass jede staatliche Ebene für die Aufgaben, für die sie zuständig ist, auch die Kosten trägt. Der Bund darf Aufgaben nicht einfach an die Kommunen weitergeben. Deshalb steht im Koalitionsvertrag zu Recht das Prinzip der strengen Konnexität – spannend wird allerdings, wie es in der Praxis umgesetzt wird. Genau dort müssen wir hin, denn die finanziellen Probleme innerhalb der kommunalen Familie, also zwischen Bezirken, Landkreisen und Gemeinden, entstehen nicht, weil jemand mit Geld nicht umgehen kann oder sich Luxus leistet. Sie entstehen, weil staatliche Leistungen nicht ausfinanziert sind und auf diesem Weg kommunalisiert werden.

Das, was in der Sozialhilfe nicht gedeckt ist, müssen die Umlagezahler – also letztlich die Kommunen – tragen. Dasselbe gilt für das Personal, das der Freistaat Bayern für staatliche Aufgaben bei den Landratsämtern nicht zur Verfügung stellt. Diese Kosten gehen in den kommunalen Aufwand ein und treiben die Umlagen – teilweise um bis zu vier Prozentpunkte. Deshalb brauchen wir eine faire, gerechte Neuordnung, die Verantwortlichkeiten klar trennt und Aufgaben nicht einfach nach unten verlagert. Denn diese Verlagerung nimmt uns die Luft zum Atmen – insbesondere bei den freiwilligen Aufgaben. Wenn Umlagen steigen, müssen Gemeinden Schwimmbäder schließen, Büchereien einschränken oder Serviceangebote zurückfahren. Das spürt der Bürger direkt. Parallel dazu brauchen wir eine gesamtgesellschaftliche Diskussion: Was ist Aufgabe des Staates in Zukunft? Was kann und soll er leisten und garantieren? Wo beginnt Eigenverantwortung – und welchen Beitrag müssen Wirtschaft und Bürger leisten? Diese Diskussion muss offen und ehrlich geführt werden.

Ein Beispiel: Wir haben – und das ist sicher unpopulär – gefordert, dass bei Kinderbetreuungsgebühren auch die wirtschaftliche Situation berücksichtigt wird. Stellen Sie sich vor, ein gut verdienender Verwaltungsbeamter hat ein behindertes Kind, das optimale Betreuung erhält. Warum sollte er keinen Beitrag zur Eingliederungshilfe leisten, wenn er es sich leisten kann? Umgekehrt darf die Aldi-Mitarbeiterin nichts zahlen müssen, weil sie es sich eben nicht leisten kann. Es geht nicht darum, dass die Wohlhabenderen alles finanzieren, sondern dass die Leistungsfähigen ihren Beitrag leisten.

Wir sind ein Sozialstaat – und das ist richtig und unverzichtbar. Aber wenn er langfristig funktionieren soll, müssen die, die leistungsfähig sind, auch mittragen.

Diese Diskussionen sind unbequem, ja, sie tun weh. Aber wir müssen sie jetzt führen. Und dabei geht es ausdrücklich nicht um einen Kahlschlag, sondern um Ehrlichkeit und Verantwortung.

Andreas Kallert: Wenn ich da kurz nachhaken darf. Macht es denn nicht mehr Sinn, auf der vorgelagerten Ebene, also auf der Steuerebene, die Leistungsfähigkeit stärker zu berücksichtigen, anstatt dann auf der Bedarfsebene. Man spart sich ja auch ganz viel Aufwand, wenn es nicht zu all den Bedarfsprüfungen kommt – eine Aufgabe, die dann wieder den Kommunen zufallen würde.

Hans-Peter Mayer: Da haben Sie natürlich recht – theoretisch könnte man das auch über die Steuerseite angehen. Aber die Komplexität unseres Steuersystems ist immens. Und erfahrungsgemäß gilt: Je höher das Einkommen, desto größer sind die Möglichkeiten zur Steuergestaltung und zum Ausweichen. Wer sich im Regeleinkommen bewegt, hat diese Spielräume schlicht nicht. Natürlich kann man also auch diesen Weg denken, aber er hat seine Grenzen.

Auf der anderen Seite fehlt uns heute vielfach Transparenz. Wenn Kinderbetreuung – vereinfacht gesagt – nichts kostet, dann wird sie auch weniger wertgeschätzt. Wir beobachten, dass sich Buchungszeiten deutlich ändern, sobald Gebühren steigen. Wenn etwas nichts kostet, wird es oft voll in Anspruch genommen – unabhängig davon, ob der Bedarf tatsächlich besteht. Für die Kommunen bedeutet das, sie müssen Personal und Kapazitäten vorhalten, die ohnehin knapp sind. Darum ist es sinnvoll, Transparenz über Kosten herzustellen. Gleichzeitig haben Sie völlig recht: Wenn die Kommunen künftig bei Kita-Gebühren sämtliche Einkommensnachweise prüfen müssten, wäre der Verwaltungsaufwand enorm. Deshalb braucht es hier Augenmaß – sonst kostet am Ende die Soße mehr als der Braten.

Es geht mir in erster Linie darum, eine Diskussion anzustoßen. Es gibt unterschiedliche Wege, zu mehr Gerechtigkeit zu kommen. Wichtig ist, dass wir sie überhaupt wieder führen.

Simon Dudek: Herr Mayer, vielen Dank für das Gespräch.

Kommunalfinanzen in den ländlichen Räumen

Anker, Leuchttürme oder Ruinen?

Mario Hesse & Tim Starke

Zusammenfassung: Ländliche Räume verzeichnen zwar ein geringeres Einnahmenniveau als größere Städte, dies korrespondiert allerdings mit einem anderen Aufgabenzuschnitt. Die Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen befinden sich zudem nicht per se in einer schwierigeren Haushaltslage als größere kommunale Einheiten. So sind ausgeprägte Haushaltsdefizite und hohe Schuldenstände eher ein Problem der Großstädte.

Die sogenannte Einwohnerveredelung im kommunalen Finanzausgleich kommt in der überwiegenden Zahl der Flächenländer zum Einsatz. Sie bewirkt zwar, dass Bedarfsunterschiede innerhalb des ländlichen Raumes vorgesehen sind, stützt sich dabei jedoch maßgeblich auf die Einwohnerzahl als Differenzierungsmerkmal und demzufolge nicht auf funktionale oder raumstrukturelle Merkmale ländlicher Räume. Eine Alternative (oder auch Ergänzung dazu) stellen Bedarfsansätze dar, die auf zentralörtliche Funktionen abstellen. Sie können – wie beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern – auch ländliche Kleinstädte (bzw. Grundzentren) mit Ankerfunktionen in ihrem Umland gesondert würdigen.

Die Ankerfunktionen von Kleinstädten werden zunehmend im ländlichen Raum wahrgenommen. Der kommunale Finanzausgleich kann zu deren finanzieller Unterstützung als eine »intelligente Gießkanne« verwendet werden, wenn die klassische Einwohnerveredelung an Bedeutung verliert. Dafür sollten konkrete funktionale Verflechtungen der in ländlichen Räumen gelegenen Zentren bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahl berücksichtigt werden. »Speckgürtelstädte« würden in einem so modifizierten System weniger stark gefördert. Gleichwohl sind diese Prozesse keine Selbstläufer: Neben der wissenschaftlichen und empirischen Fundierung erfordert es auch den Willen der Verwaltung und der Landesgesetzgeber.

1. Hintergrund und Forschungsfragen

Ländliche Räume werden in der öffentlichen Debatte nicht selten als Gegensätze zu den pulsierenden Metropolen angeführt. Während in den Verdichtungsräumen Wirtschaftswachstum, Innovation und Bevölkerungswachstum prägend sind und vielfältige Möglichkeiten der Lebensgestaltung für die Einwohner*innen bestehen,

werden die ländlichen Räume oft als behäbig, schrumpfend und eingeschränkt in ihren Möglichkeiten beschrieben (vgl. Kleine 2020). Es fehlt an urbaner Infrastruktur, die Wege sind weiter und das wirtschaftliche Wohlergehen ist von einer limitierten gewerblichen Basis abhängig. Allerdings ist bereits nach kurzer Befassung mit dem Forschungsobjekt »ländlicher Raum« klar, dass es *den* ländlichen Raum kaum gibt und dessen Charakterisierung von Selbst- und Fremdzuschreibungen bestimmt ist. Siedlungsstrukturell sind ländliche Räume von Klein- und Mittelstädten geprägt, die von kleineren Landgemeinden umgeben sind. Zum Teil befinden sich ländlich geprägte Räume auch in geringer Entfernung zu Metropolen (bspw. in Brandenburg (Berlin), Bayern (München) oder Niedersachsen (Hamburg)). Insofern sind ländliche Räume durch Stadt-Umland-Beziehungen in vielgestaltigen Ausprägungen charakterisiert.

Traditionell ist die Stadtforschung in Deutschland großstadtzentriert (Porsche et al. 2019: 2). Die Kleinstadtforschung für die Größenkategorie von 5.000 bis 20.000 Einwohner*innen¹ schließt an diese Tradition an und ist für ländliche Räume prägend. In der Forschungslandschaft ist das Thema kleinerer Städte trotz einer gewissen Belebung bisher unterrepräsentiert.² Für ländliche Räume ohne städtische Prägung setzt beispielsweise das Thünen-Institut Forschungsimpulse, allerdings nur in geringem Maße für wirtschaftliche oder fiskalische Fragestellungen.³ Hier setzt der vorliegende finanzwissenschaftliche Beitrag an, der sich, erstens, sowohl mit dem fiskalischen Rahmen ländlicher Räume auseinandersetzt als auch deren Lage im Verhältnis zu anderen Kommunaltypen darstellt.

Der Beitrag geht, zweitens, der Forschungsfrage nach, inwieweit die Funktionen ländlich geprägter Räume mit ihrer Finanzausstattung und ihrer Stellung im fiskalischen Gefüge korrespondieren. Der Fokus des Beitrags liegt auf der Ausstattung aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder, die einerseits von zentraler Bedeutung für die Finanzausstattung der ländlichen Räume sind und andererseits ein Instrument der Landespolitik darstellen, um deren Stellung im räumlichen Gefüge mit einer konkreten Finanzausstattung zu verbinden.

Die Untersuchung basiert zum einen auf Daten der amtlichen Finanzstatistik (Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände, Schuldenstatistik; Datenstand 2022) und zum anderen auf Regelungen der Finanzausgleichsgesetz-

1 Die statistische Abgrenzung ist bereits seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland geläufig. So wird zwischen Landgemeinden (unter 2.000 EW), Landstädte (2.000–5.000 EW), Kleinstädte (5.000–20.000 EW), Mittelstädte (20.000–100.000 EW) und Großstädte (ab 100.000 EW) unterschieden (vgl. Milbert/Fina 2021: 25f.).

2 Eine Ausnahme bildet etwa das Projekt HochschulCampus Kleinstadtforschung der BTU Cottbus (vgl. Gribat et. al. 2022).

3 Hier ist etwa die Forschungsarbeit von Dominik Frankenbergh hervorzuheben (vgl. Frankenbergh 2025; Frankenbergh in diesem Band).

ze der Länder, die verbindliche Festlegungen zur Ausstattung der ländlichen Räume enthalten.

Ländliche Räume werden in Abschnitt 2 zunächst mit Blick auf ihre heterogene Struktur im Vergleich zu den übrigen Raumtypen eingeordnet. Zudem werden ihre Funktionen in der kommunalen Aufgabenwahrnehmung herausgearbeitet. Auf dieser Basis wird in Kapitel 3 auf die Finanzen der ländlichen Räume eingegangen, wobei die Einnahmenstruktur (Abschnitt 3.1), die Ausgabenstruktur (Abschnitt 3.2) sowie die Verschuldung (Abschnitt 3.3) betrachtet werden. Abschnitt 4 fokussiert auf die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. In den meisten Bundesländern wird eine sogenannte Einwohnerveredelung vorgenommen, in deren Folge die Einwohnerzahlen größerer Gemeinden höher gewichtet werden und daraus einen größerer Finanzbedarf abgeleitet wird (Abschnitt 4.1). Angesichts der Schwächen dieses Konzepts mit Blick auf ländliche Räume werden Alternativen zur allgemeinen Einwohnerveredelung diskutiert (Abschnitt 4.2). Hierbei geht es vorrangig darum, die zentralörtlichen (Anker-)Funktionen von Kleinstädten im ländlichen Raum bei der Bemessung kommunaler Finanzbedarfe systemadäquat zu berücksichtigen.

2. Positionsbestimmung des ländlichen Raums

Der regelmäßig zitierte Dualismus von »Stadt und Land« übergeht nicht selten die Differenzierung innerhalb der Räume, die nicht großstädtisch geprägt sind. Insbesondere die Rolle von Kleinstädten in ihrer Mittelposition weist auf eine gewisse Forschungslücke hin (Hannemann 2018). Um hier mehr Evidenz bereitzustellen, geht der Beitrag auf finanzwirtschaftliche Eigenschaften ein, die prägend für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen und öffentlicher Infrastrukturen in ländlichen Räumen sind.

In der Raumklassifikation des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) werden ländliche Räume in eine Vielzahl von Untergruppen unterteilt und können sowohl peripher liegen als auch räumlich mit Stadtregionen und Regiopolen verknüpft sein (sog. Regiostar 17-Klassifikation, vgl. BBSR 2025). Sogar im weiteren Umfeld der Metropolen finden sich Räume, die gemeinhin als ländlich wahrgenommen werden können, da sie dörflich geprägt sind, sich in ihrer wirtschaftlichen Struktur und finanzwirtschaftlichen Lage jedoch deutlich von peripheren Räumen unterscheiden dürften.

Als pragmatische Näherung, die mit einem überschaubaren Aufwand auch datenseitig unterlegt werden kann, werden im Folgenden *Landgemeinden* und *Kleinstädte* differenziert. Gebietskörperschaften mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 20.000 werden dabei den Kleinstädten zugeordnet, kleinere Gemeinden allgemein als Landgemeinden (vgl. Milbert/Fina 2021: 25f.).

Hinsichtlich finanzwissenschaftlicher Fragestellungen steht hierbei vor allem die Ausstattung mit Einnahmen im Mittelpunkt, um eine angemessene Ausfinanzierung der Aufgaben sicherzustellen. Insgesamt leben rund 22,4 Mio. Menschen in deutschen Kleinstädten, hinzu kommen weitere 11,5 Mio. in kleinen Gemeinden unter 5.000 Einwohner*innen (Statistisches Bundesamt 2024) – ihre Funktionserfüllung hat somit einen wesentlichen Einfluss auf die Lebensqualität sehr vieler Menschen.

Je nach Lage im Raum kann die Funktion von Kleinstädten und Landgemeinden erheblich variieren (Milbert/Porsche 2021: 14ff.): von fast reinen Wohnstandorten (sogenannte Schlafstädte) im suburbanen Raum von Metropolregionen bis hin zu regionalen Wirtschafts- und Versorgungszentren (sogenannte Anker) im peripheren ländlichen Raum (Hannemann 2018: 55). Infolge der unterschiedlichen Funktionen, die sich aus dem Zentrale-Orte-System als unmittelbarem Instrument der Raumordnung ergeben, sind Gemeinden in ländlichen Räumen mit ebenfalls sehr unterschiedlichen Anforderungen an die kommunale Leistungserfüllung konfrontiert. Weist eine Gemeinde in der regionalen räumlichen Hierarchie keine relevanten Versorgungsfunktionen auf, übernehmen andere Gemeinden in der Region zentralörtliche Funktionen für höherwertigere Güter und Dienstleistungen, Verwaltungsdienste sowie soziale und kulturelle Infrastruktur.⁴

Ländliche Räume können zudem siedlungsstrukturell sehr unterschiedliche Charakteristika aufweisen. Selbst kleinere Städte und Gemeinden können in der Vergangenheit bedeutsame Standorte der Industrie, Verkehrsknotenpunkte oder Sitze staatlicher Machthaber gewesen sein, wodurch ein gewisser urbaner Charakter vorhanden ist. Es können aber auch gewachsene Dörfer oder durch Gemeindegemeinschaften geprägte Gebietskörperschaften mit ländlichem Charakter sein, die kaum Anzeichen von Verdichtung und Spezialisierung aufweisen (Krings 1972: 33ff.; Hannemann 2018: 51).

Was den ländlichen Raum jedoch verbindet, ist die Abgrenzung zu den größeren Städten und Metropolen mit einer deutlicheren urbanen Prägung. Die Kleinstädte befinden sich dabei in einer Mittelposition. Sie haben bezogen auf ihre Versorgungsfunktion eine höhere Bedeutung als kleinere Landgemeinden. Sie verfügen überdies über ein ausdifferenziertes kommunales Leistungsangebot und nennenswerte öffentliche Leistungen, die bereits über den Wirkungskreis der eigenen Einwohnerschaft hinausreichen. Ob die skizzierten Positionen charakteristisch für die finanzielle Situation und die Entwicklungspfade der ländlichen Räume sind, wird in den folgenden Abschnitten näher untersucht. Dabei wird auch die Frage diskutiert, ob die Einwohnerzahl ein geeigneter Bedarfsmaßstab ist, um die Ungleichheiten in angemessener Weise aufzufangen.

4 Diese Argumentation beruht auf dem Modell der Zentralen Orte, das erstmals von Christaller (1933) formuliert worden ist.

3. Finanzen der ländlichen Räume

Bevor auf die Möglichkeiten zur Förderung ländlicher Räume eingegangen wird, sollen nachfolgend die Finanzen der ländlichen Räume eingehend beschrieben werden. Hierbei werden die Struktur sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben vorgestellt (Abschnitte 3.1 und 3.2) und mit dem Finanzierungssaldo und der Gesamtverschuldung zwei wichtige finanzwissenschaftliche Kennziffern interpretiert (Abschnitt 3.3).

3.1. Struktur der Einnahmen

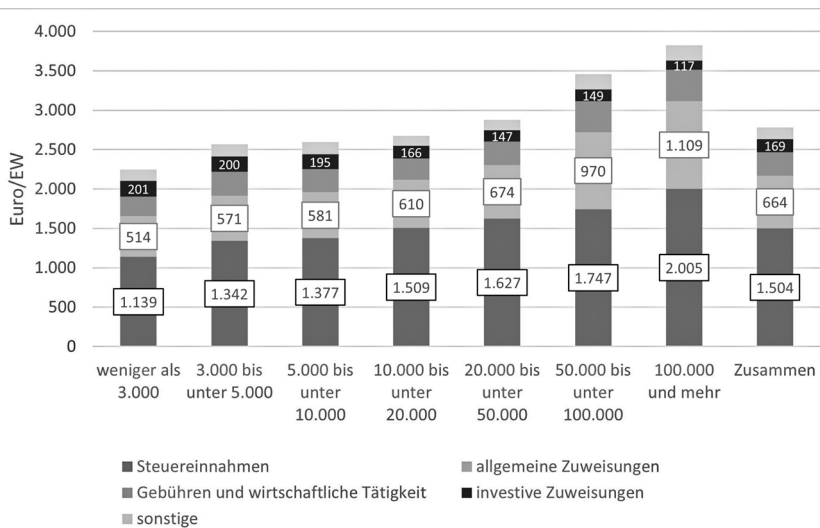
Die Finanzstrukturen der Städte und Gemeinden in Deutschland hängen in erheblichem Maße von ihrer Einwohnerzahl ab. Die Kategorisierung als »ländlicher Raum« oder »Kleinstadt« hat in der Regel keine unmittelbare regelgebundene Auswirkung auf die Zuweisung öffentlicher Aufgaben oder die Struktur der Einnahmen. Es handelt sich zwar um eine raumplanerische Einordnung, nicht aber um eine in den relevanten gesetzlichen Regeln der Finanzverteilung genutzte Kategorisierung.⁵ In den fiskalisch relevanten Verteilungssystemen ist die Zuordnung zum ländlichen Raum in der Regel eine allgemeinsprachliche Einordnung, mit der Struktur- und Finanzschwäche assoziiert wird. Am ehesten kann die Zuordnung als Zugangsvoraussetzung für gezielte Förderprogramme für den ländlichen Raum dienen, die jedoch nur einen Projektcharakter haben. Dies unterscheidet ländliche Räume von urbanen Zentren, für die spezifische Regelungen gelten, und damit von den kreisfreien Städten, aber auch beispielsweise von der verwaltungsrechtlichen Stellung als (Große) Kreisstadt.

Für eine erste Einordnung ist festzuhalten, dass die durchschnittliche Pro-Kopf-Einnahmenausstattung der kreisangehörigen Gemeinden und Städte grundsätzlich mit der Gemeindegröße korrespondiert (siehe Abbildung 1).⁶ Bezogen auf die Bereinigten Einnahmen⁷ ist erkennbar, dass sich die Gemeinden bis 20.000 Einwohner*innen gegenüber den Mittel- und Großstädten deutlich abgrenzen. Ein positiver Zusammenhang ist vor allem für die gemeindlichen Steuereinnahmen erkennbar, die insgesamt etwas mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen ausma-

-
- 5 Es bestehen gewisse Ausnahmen, etwa im kommunalen Finanzausgleich in Hessen, wo es Zuschläge für ländliche Räume gibt.
 - 6 Der Vergleich zu den kreisfreien Städten wurde hier bewusst unterlassen, da diese neben den Gemeindeaufgaben noch Kreisaufgaben übernehmen, wodurch ein erweiterter und nicht direkt vergleichbarer Aufgabenkanon besteht.
 - 7 Bei den Bereinigten Einnahmen und Ausgaben erfolgt eine Bereinigung um die Zahlungen von gleicher Ebene (also zwischen Gemeinden, z. B. Kreisumlage) sowie um haushaltstechnische Verrechnungen. Es handelt sich um eine Standardgröße bei der Beschreibung und Bewertung öffentlicher Haushalte.

chen. Für die allgemeinen Zuweisungen, die die zweitwichtigste Einnahmequelle darstellen, heben sich die größeren Städte ebenfalls positiv ab. Hier ist jedoch nur eine geringe Differenzierung nach unten feststellbar. Dieser Umstand, in Verbindung mit höheren Pro-Kopf-Zuweisungen für investive Zwecke in den kleineren Gemeinden dämpft die Unterschiede innerhalb des ländlichen Raumes. Ein gradueller Bedeutungsverlust kann für die kleinen Gemeinden auf der Einnahmenseite keineswegs konstatiert werden, lediglich in der Klasse unter 3.000 Einwohner*innen fallen sowohl Steuereinnahmen als auch allgemeine Zuweisungen deutlich geringer aus.

Abbildung 1: Gesamteinnahmen und Einnahmenstruktur der Gemeinden nach Größenklassen



Quelle: eigene Darstellung; eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Datenstand: 2023.

3.2. Struktur der Ausgaben

Auf der Ausgabenseite zeigen sich gleichermaßen Zusammenhänge mit der Einwohnerzahl, wobei der Blick auf die Ausgabenstrukturen besonders aufschlussreich ist (siehe Abbildung 2).⁸ Mit steigender Einwohnerzahl geht die Bedeutung der

8 Bei der Höhe der Ausgaben besteht ebenso wie bei den Einnahmen ein positiver Zusammenhang zur Gemeindegröße.

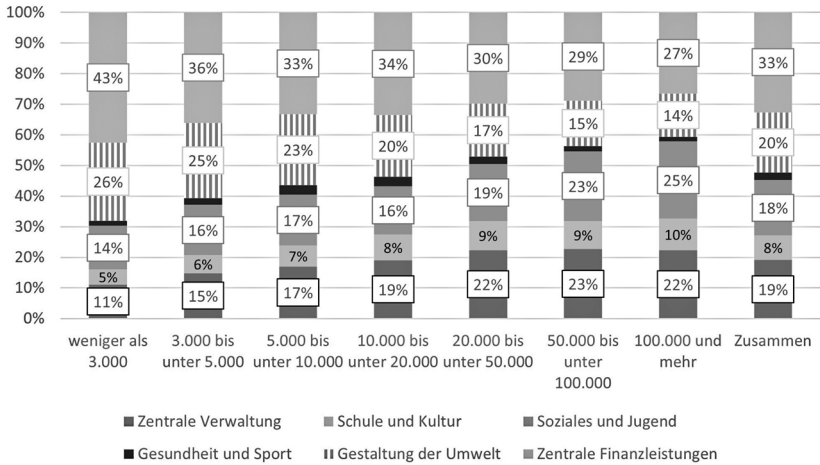
»zentralen Finanzdienstleistungen« zurück. Dahinter verbergen sich vor allem die Kreisumlage und – je nach verwaltungsrechtlicher Struktur – Umlagen für Ämter und ähnliche Verbände.⁹ Letztere übernehmen vor allem für sehr kleine Gemeinden gemeinsame Verwaltungsaufgaben, sodass für die Gemeinden selbst nur noch ein begrenzter eigenverwalteter Aufgabenkanon verbleibt. Ebenfalls rückläufig ist der Bereich »Gestaltung der Umwelt«, in dem Betrieb und Unterhalt der lokalen technischen Infrastruktur sowie Ver- und Entsorgungsdienstleistungen zusammengefasst sind. Vereinfacht ausgedrückt haben kleinere Gemeinden einen stärkeren Fokus auf die eigene Infrastruktur vor Ort und die Bereitstellung von Basisleistungen für die lokalen Einwohner*innen und Gewerbetreibenden. Zugleich geben sie größere Teile ihrer Aufgaben an übergeordnete Gemeindeverbände ab und sind insofern bei vielen komplexeren Aufgaben eher fremdgesteuert. Größere Einheiten erfüllen mehr Aufgaben selbst und verfügen über ein stärker ausdifferenziertes Leistungsangebot. Dies zeigt sich insbesondere in der zunehmenden Bedeutung der Bereiche »Schule und Kultur«, deren Infrastrukturen angesichts der besseren Erreichbarkeit eher in größeren Gemeinden angeboten werden. Der Bereich »Soziales und Jugend« ist maßgeblich durch den Betrieb von Kindertageseinrichtungen geprägt, für den ebenfalls Fragen der Erreichbarkeit im Fokus stehen.¹⁰

Gemeinden in ländlichen Räumen drohen mit ihren zunächst unauffälligen Strukturen übersehen zu werden. So werden in aktuellen wissenschaftlichen und politischen Debatten nicht selten eher die Problemlagen größerer Städte benannt, etwa urbane Soziallasten, der Ausbau ihrer Infrastruktur (Wachstumseffekte) oder die Klimatransformation im urbanen Kontext. Wenn Schwierigkeiten von Klein(st)gemeinden thematisiert werden, dann vielfach im Kontext mit der Aufrechterhaltung grundlegender Daseinsversorgungsleistungen oder der Anpassung an den demographischen Wandel (Boettcher/Freier/Geißler 2021). Differenzierte Darstellungen, insbesondere zu Kleinstädten im ländlichen Kontext, die Ankerfunktionen für ihr Umland übernehmen können, finden sich dagegen oftmals in keiner der beiden Perspektiven.

9 Die Kreisumlage wird in allen Ländern von den kreisangehörigen Gemeinden an die Landkreise zur Erfüllung überörtlicher Aufgaben gezahlt, vor allem für Sozialleistungen sowie räumlich übergreifende Infrastruktur. Die Zahlung von Amtsumlagen hängt von den Verwaltungsstrukturen im jeweiligen Land ab. Charakteristisch ist hier, dass größere Gemeinden Aufgaben für kleinere Gemeinden durchführen und dafür eine Umlage erhalten.

10 Für die Sozial- und Jugendhilfe sowie die kommunalen Leistungen der Grundsicherung sind in den Ländern in der Regel die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig. Daher repräsentieren die hier aufgezeigten Leistungen für kreisangehörige Gemeinden einen anderen Ausschnitt.

Abbildung 2: Struktur der Ausgaben von Kleinstädten im Vergleich



Quelle: eigene Darstellung; eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Datenstand: 2023.

3.3. Finanzierungssaldo und Schulden

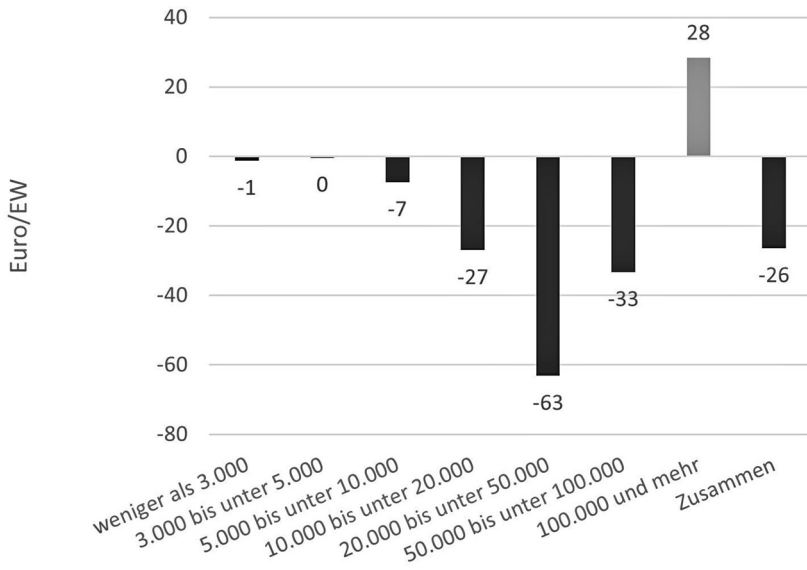
Ein ergänzender Blick auf den Finanzierungssaldo sowie die Höhe und Struktur der gemeindlichen Verschuldung zeigt, was aus den unterschiedlichen Aufgabenbeständen in Verbindung mit den unterschiedlichen Einnahmenausstattungen resultiert und wie stark die Handlungsfähigkeit der Gemeinden durch finanzielle Lasten der Vergangenheit geprägt ist.

Die Finanzierungssalden des Jahres 2023 zeigen exemplarisch, dass die Gemeinden der einzelnen Größenklassen Defizite verzeichnen, die insbesondere ab einer Einwohnerzahl von 10.000 erkennbar höher ausfallen (Abbildung 3). Eine Ausnahme bilden die Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohner*innen, welche im Durchschnitt einen Überschuss erzielt haben.¹¹ Aus den Verschuldungsdaten geht überdies hervor, dass besonders größere Städte mit mehr als 50.000 Einwohner*innen überdurchschnittlich hohe Schuldenstände aufweisen und diese Gruppe besonders im Bereich der problematischen Kassenkredite verschuldet ist (siehe Abbildung 4). In den kleineren Gemeinden sind bezüglich investiver Schulden kaum größere Unterschiede feststellbar. Die Kassenkreditverschuldung spielt in Kleinstädten nur eine untergeordnete Rolle. Problemlagen konzentrieren sich auf größere Kommunen, weshalb die diesbezügliche politische Debatte maßgeblich Großstädte adressiert.

11 Bei dieser Abbildung sind die Landkreise und kreisfreien Städte außen vor. Letztere verzeichneten im Jahr 2023 ebenfalls ein Finanzierungsdefizit.

Insofern kann für die Gemeinden in ländlichen Räumen in dieser sehr groben Aggregationsweise konstatiert werden, dass diese im Vergleich zu den Gemeinden mit höheren Einwohnerzahlen im Durchschnitt deutlich besser situiert sind und sich weniger stark um ihre Schuldenstände sorgen müssen.¹²

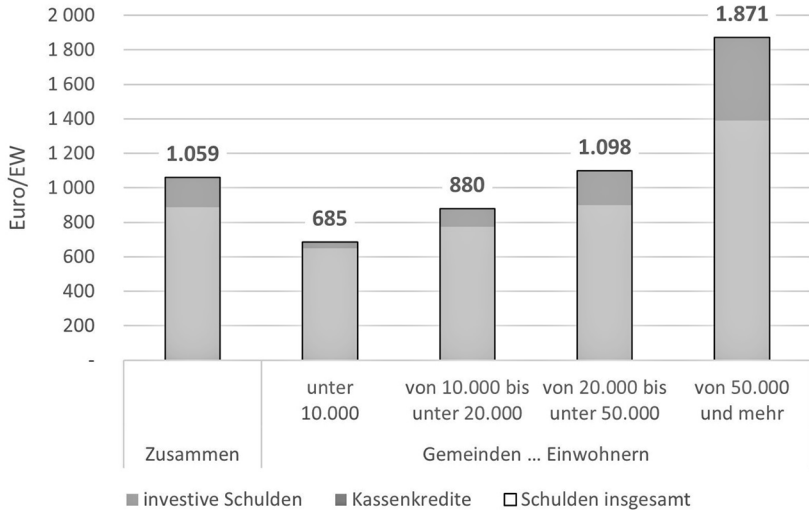
Abbildung 3: Finanzierungssaldo der Kommunen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße



Quelle: eigene Darstellung; eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Datenstand: 2023.

12 Gleichwohl können in einzelnen kleinen, ländlichen Gemeinden durchaus sehr hohe Schuldenstände vorliegen.

Abbildung 4: Verschuldung der Kommunen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße



Quelle: eigene Darstellung; eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Datenstand: 2023.

4. Förderung finanzschwacher Räume

Um finanzschwache Kommunen zu unterstützen, zu denen nach der skizzierten Einnahmenstruktur vor allem die ländlichen Räume zählen, stehen unterschiedliche fiskalische Instrumente zur Verfügung. Für die Gemeinden sind dabei insbesondere Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich von zentraler Bedeutung, da hier eine größtmögliche Dispositionsfreiheit hinsichtlich der Mittelverwendung besteht. Für deren Berechnung spielt die sogenannte Einwohnerveredelung eine wichtige Rolle. Im Rahmen einer sogenannten Hauptansatzstaffel werden die Einwohnerzahlen größerer Gemeinden höher gewichtet, was ihnen einen größeren Finanzbedarf und dadurch (*ceteris paribus*) höhere (Schlüssel-)Zuweisungen beschert (siehe nachfolgender Abschnitt 4.1). Aus der pauschalierten Unterstellung finanzieller Mehrbedarfe infolge einer höheren Einwohnerzahl resultieren wiederum unterschiedliche Problemlagen, die durch die Landespolitik sehr unterschiedlich beantwortet werden. Fallbeispiele aus Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen illustrieren dies (Abschnitt 4.2).

4.1. Status quo der Einwohnerveredelung

In den Ländern hat sich eine duale Vorgehensweise zur Bestimmung des Finanzbedarfs etabliert. Diese setzt sich aus einem einwohnerbezogenen Hauptansatz und weiteren Nebenansätzen zusammen (Starke/Hesse 2022). Der Rückgriff auf die Einwohnerzahl als Hauptbedarfsansatz einer Kommune hat den Vorteil einer relativ einfachen Nachvollziehbarkeit des Verfahrens und einer hohen Transparenz in der Bedarfsmessung. Die simple Annahme lautet, dass kommunale Finanzbedarfe dort vorliegen, wo Menschen ihre Wohnsitze haben und kommunale Leistungen in Anspruch nehmen. Abweichungen, die vor allem die nicht-linearen Beziehungen in den Fokus nehmen, können durch eine sogenannte Veredelung der Einwohnerzahlen abgedeckt werden.¹³ Das heißt, dass den Einwohner*innen einer Kommune bzw. der gleichen Gemeindegröße prinzipiell ein gleichwertiges Niveau an öffentlicher Leistungserbringung zugestanden wird, für unterschiedliche Gemeindegrößen jedoch pauschal unterschiedlich hohe Bedarfe unterstellt werden, insbesondere aufgrund zentralörtlicher Funktionen und zunehmender Ballungskosten. Diese Vorstellung basiert historisch auf dem BRECHTSchen Gesetz, wonach die Pro-Kopf-Finanzbedarfe mit wachsender Einwohnerzahl überproportional ansteigen. Dabei wird in der Regel die kleinste Einwohnergrößenklasse als Basis genutzt und Bedarfsgewichte der übrigen Größenklassen dazu ins Verhältnis gesetzt (ebd.: 74). Je »steiler« die so geformte Hauptansatzstaffel verläuft, desto stärker konzentrieren sich in der Regel die Schlüsselzuweisungen auf die größeren Städte (Lenk et al. 2017: 284).¹⁴

Bemerkenswert aus der Perspektive der ländlichen Räume ist hierbei zunächst die Abgrenzung im unteren Bereich. Die meisten Finanzausgleichsgesetze der Länder sehen eine erste Veredelungsstufe bei einer Einwohnerzahl von etwa 5.000 vor.¹⁵ Hieraus ergibt sich bereits eine Besserstellung der Kleinstädte gegenüber den noch kleineren (Land-)Gemeinden. Da üblicherweise keine weitere Differenzierung innerhalb der Gruppe der kleineren Gemeinden vorgesehen ist, werden diese mehr oder weniger als homogene Gruppe aufgefasst. Lediglich in Sachsen und Thüringen beginnt die Veredelung bei noch kleineren Gemeinden. Gleichzeitig ist eine Abgrenzung »nach oben« zu erkennen. Alle Länder sehen bei Einwohnerzahlen über

13 Lediglich Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein verzichten auf diese Art der pauschalierten Differenzierung.

14 Hierbei ist jedoch zu beachten, dass in manchen Ländern zusätzliche Nebenansätze bestehen oder Zweckzuweisungen für die Erfüllung zentralörtlicher Funktionen gewährt werden.

15 Dies gilt auch für Bayern, wo technisch alle Gemeinden einen Veredelungswert von mehr als 100 aufweisen.

20.000 noch weitaus höhere Veredlungsfaktoren vor. Dies führt zum bereits genannten Zustand, dass in größeren Städten das Gewicht der Landeszuweisungen noch höher ausfällt als im ländlichen Raum.

Wenngleich auf der Hand liegen dürfte, dass Großstädte umfangreichere Funktionen erfüllen als kleine Landgemeinden, ist der strenge Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und dem unterstellten Aufgabenumfang innerhalb der Gruppe der Landgemeinden und Kleinstädte, die die ländlichen Räume prägen, nicht ohne Weiteres überzeugend. Die pauschale Form der Einwohnerveredelung kann aus mindestens zwei Perspektiven kritisch gesehen werden:

Kleinstädte mit gleicher Einwohnerzahl können, erstens, sehr unterschiedliche Funktionen im Raum wahrnehmen und in der Folge sehr unterschiedliche Finanzbedarfe aufweisen (Schlafstädte im Umfeld von Metropolen versus Kleinstädte mit mittelzentralen Funktionen im ländlichen Raum und Ankerfunktionen für die regionale Versorgung mit öffentlichen Leistungen).

Die funktionalen Anforderungen können, zweitens, völlig unabhängig von der Einwohnerzahl sein und sich eher an raumstrukturellen Eigenschaften orientieren (z. B. Geländeprofil, Flächennutzung, Anzahl der Ortsteile) oder einen Fixkostencharakter aufweisen. In diesem Fall wirkt sich die allgemeine Einwohnerveredelung sogar kontraproduktiv aus.

4.2. Alternative Ansätze zur Einwohnerveredelung

Angesichts der skizzierten Kritik wurden in der jüngeren Vergangenheit Alternativen zur allgemeinen Einwohnerveredelung diskutiert. Nachfolgend werden drei beispielhafte Ansätze aus drei Ländern vorgestellt, die sich mit der beschriebenen Thematik befassen: Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg sowie Sachsen. Die Ansätze knüpfen jeweils an die zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden an. Für die ländlichen Räume ist dies insofern von Bedeutung als hier jeweils Differenzierungen nach den räumlichen Funktionen behandelt werden und nicht nach der Einwohnerzahl. Dies grenzt insbesondere die Kleinstädte von den Landgemeinden ab und kann dabei zur Stärkung des ländlichen Raumes als Ganzem beitragen.

Fallbeispiel 1: Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern (MV) wird seit 2020 ein gezielter Nebenansatz zur Veredelung der zentralörtlichen Funktionen im System der Schlüsselzuweisungen genutzt (§17 Abs. 6 FAG M-V; vgl. Lenk et al. 2017: 300ff.). Auf Basis detaillierter empirischer Analysen werden Zuschläge für Grund-, Mittel- und Oberzentren berechnet. Für Kleinstädte ist dies insofern bedeutsam, als sich ihre konkreten, empirisch nachweisbaren Mehrbedarfe in den Schlüsselzuweisungen widerspiegeln. Eine allgemeine Einwohnerveredelung gibt es in MV ohnehin nicht. Kleinstädte wer-

den demnach in MV dann besser mit Schlüsselzuweisungen ausgestattet, wenn sie tatsächlich zentralörtliche Funktionen erfüllen. Als Bedarf wird dabei nicht lediglich der Status selbst, sondern die in der Landesplanung festgelegte konkret mitversorgte Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich angesetzt. Kleinstädte, denen auf Grundlage der Landesplanung keine Versorgungsfunktionen für ihr Umland zugeordnet ist, werden im kommunalen Finanzausgleich dagegen finanziell nicht bestergestellt als kleinere Landgemeinden. Für Kleinstädte, die nur in geringem Umfang Funktionen für ihr Umland erfüllen (z. B. Schlafstädte im Umfeld größerer Städte), oder bei sich überlagernden Versorgungsbereichen sind die Zuschläge geringer.

Angesichts der Raumstrukturen in MV stärken diese Parameter vor allem die Grund- und Mittelzentren im ländlichen Raum. Besonders die Ankerfunktionen, die Kleinstädte in ländlichen Räumen innehaben, sind durch den Ansatz strukturell gestärkt worden.

Fallbeispiel 2: Brandenburg

In Brandenburg ist die Lage anders als in Mecklenburg-Vorpommern. Erstens sind keine Grundzentren durch die Landesplanung definiert worden, sodass sich eine Veredelung zentralörtlicher Funktionen lediglich auf Mittel- und Oberzentren beziehen kann (Lenk/Hesse/Starke 2021: 193ff.).¹⁶ Damit sind zwar die größeren Kleinstädte potenziell erfasst, nicht aber die kleineren (nur neun der 55 Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern sind als Mittelzentren klassifiziert). Zweitens gibt es eine allgemeine Einwohnerveredelung, die gemäß der empirischen Überprüfung grundsätzlich auch Bestand hat (§8 FAG BB). Insofern ist die Gewichtung zwischen der allgemeinen Einwohnerveredelung und der spezifischen Veredelung für zentralörtliche Funktionen zu diskutieren. Drittens ist für Brandenburg ein erheblicher Status- und Entwicklungsunterschied zwischen den metropolnahen Gemeinden im Speckgürtel Berlins auf der einen und peripheren Gemeinden auf der anderen Seite festzustellen (Lenk/Hesse/Starke 2021: 20).

Um alle drei Aspekte angemessen zu berücksichtigen, wurde im Zuge einer empirischen Überprüfung empfohlen, die bestehende Einwohnerveredelung »abzuflachen« und die bereits vorhandenen Veredlungsfaktoren für Klein- und Mittelstädte insgesamt abzusenken (ebd.: 193ff.). Empirisch wurde herausgearbeitet, dass vor allem die metropolfernen Mittelzentren, zu denen auch viele ländlich geprägten Kleinstädte gehören, signifikante Mehrbedarfe tragen. Daher wurde ein Bedarfsfaktor für Mittenzentren entwickelt, der sich lediglich auf die peripheren Räume bezieht und vorrangig die Ankerfunktionen der Mittelzentren im

16 Die Festlegung von Grundzentren obliegt dagegen der Regionalplanung, an der die Kommunen selbst beteiligt sind, was zu Interessenkonflikten führen kann.

ländlichen Raum mit zusätzlichen Finanzmitteln ausgestattet. Die betreffende Reform des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes zum 1.1.2023 griff den Vorschlag jedoch nicht auf. Das Beispiel zeigt damit, dass ein Prozess zur Stärkung ländlicher Räume zu Lasten metropolnaher und wirtschaftsstärkerer Räume kein »Selbstläufer« ist.

Fallbeispiel 3: Sachsen

Auch im Freistaat Sachsen wurden entsprechende Ansätze diskutiert (Schiller/Cordes/Richter 2020: 48ff., 73ff.). Ähnlich wie im Berliner Verdichtungsraum ist die Frage von Speckgürtelgemeinden im Umland der kreisfreien Städte Leipzig und Dresden, in geringerem Umfang auch rund um Chemnitz zu beobachten. Die konkreten Raum- und Siedlungsstrukturen bringen es überdies mit sich, dass es gemäß der Landes- und Regionalplanung im Freistaat eine Vielzahl von Mittel- und Grundzentren im direkten Umfeld dieser Städte gibt. Dies wirkt zusammen mit einer besonders »steilen« Einwohnerveredelung, die dafür sorgt, dass größere Städte gegenüber ländlichen Räumen sehr hohe pauschale Mehrbedarfe zugerechnet bekommen.

Aus raumordnerischer Sicht ist dies kritikwürdig, da kaum davon auszugehen ist, dass Speckgürtelgemeinden die gleichen Funktionen für ihr jeweiliges Umland erfüllen wie Grund- und Mittelzentren in ländlichen und peripheren Räumen. Das Zusammenwirken dieser Strukturen mit einer hohen Siedlungsdichte im Umfeld der Großstädte hat zur Folge, dass viele Kleinstädte, die bereits überdurchschnittlich gut mit Steuereinnahmen ausgestattet sind, hohe pauschale Bedarfsansätze zugerechnet bekommen (Lenk/Hesse/Starke 2019: 17f.). Der Ausgleich zwischen leistungsfähigen und steuerschwachen Kleinstädten wird hierdurch maßgeblich geschwächt.

Obwohl diese Schiefstellung auch im Zuge der finanzwissenschaftlichen Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen diskutiert wurde, blieb in Sachsen die allgemeine Einwohnerveredelung erhalten – wenn auch mit einem etwas flacheren Verlauf als bisher. Auf eine ergänzende oder ersetzende Veredelung zentralörtlicher Funktionen in ländlichen Räumen wurde dagegen trotz empirischer Evidenz verzichtet. Aus Sicht derjenigen Kleinstädte, die Ankerfunktionen im ländlichen Raum übernehmen, ist dies nach wie vor nachteilig. Ihre Funktionen bleiben weiterhin unberücksichtigt.

5. Fazit

Der skizzenhafte Überblick hat gezeigt, dass ländliche Räume zwar ein geringeres Einnahmenniveau aufweisen als größere Städte, dies jedoch auch mit einem ande-

ren Aufgabenzuschnitt korrespondiert. Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen sind nicht per se in einer schwierigeren Haushaltslage als größere Einheiten. Ausgeprägte Haushaltsdefizite und hohe Schuldenstände sind eher ein Problem der Großstädte.

Der Mechanismus der sogenannten Einwohnerveredelung sorgt dafür, dass in der überwiegenden Zahl der Flächenländer Bedarfsunterschiede innerhalb des ländlichen Raumes vorgesehen sind, diese sich jedoch maßgeblich auf die Einwohnerzahl als Differenzierungsmerkmal stützen und insofern nicht auf funktionale oder raumstrukturelle Merkmale ländlicher Räume abstellen. Bisher liegen Schlüssel hierzu vorrangig in der Nutzung von Bedarfsansätzen, die auf zentralörtliche Funktionen abstellen. Sie können – wie im Mecklenburg-Vorpommern – auch ländliche Kleinstädte (Grundzentren) mit Ankerfunktionen in ihrem Umland gesondert würdigen.

Die Beispiele zeigen, dass Ankerfunktionen von Kleinstädten im Raum zunehmend wahrgenommen werden und insofern eine Stärkung ländlicher Räume durch vitale Kerne erfolgen kann. Der kommunale Finanzausgleich kann als eine »intelligente Gießkanne« genutzt werden, wenn die klassische Einwohnerveredelung an Bedeutung verliert. Dafür ist es förderlich, wenn konkrete funktionale Verflechtungen der Zentren im ländlichen Raum berücksichtigt werden. Demgegenüber werden »Speckgürtelstädte« in einem so modifizierten System weniger stark gefördert. Die Beispiele zeigen gleichwohl, dass diese Prozesse keine Selbstläufer sind, sondern es neben wissenschaftlicher und empirischer Fundierung auch den Willen der Verwaltung und der Landesgesetzgeber braucht.

Literaturverzeichnis

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)/Bundesministerium für Verkehr (BMV) (2025): Regionalstatistische Raumtypologie (RegioStaR), in: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/raumabgrenzungen-uebersicht.html#doc1401032bodyText1> vom 10.12.2025.
- Boettcher, Florian/Freier, Ronny/Geißler, René (2021): Kommunalen Finanzreport 2021. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland, eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena.
- Frankenberg, Dominik (2025): »Kommunalfinanzen 2024 in ländlichen Räumen«, in: Thünen-Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen (Hg.): Zahlen & Fakten zur Wirtschaft in ländlichen Räumen 3/2025. Braunschweig.

- Gribat, Nina/Ülker, Baris/Weidner, Silke/Weyrauch, Bernhard/Ribbeck-Lampel, Juliane (2022): *Kleinstadtforschung, Interdisziplinäre Perspektiven*. Bielefeld: transcript.
- Hannemann, Christine (2018): »Kleine Stadt, was nun?«, in: Bettina Reimann/Gudrun Kirchhoff/Ricarda Pätzold/Wolf-Christian Strauss (Hg.): *Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 45–61.
- Kleine, Aya Isabel (2020): *Preisgabe ländlicher Räume?* <https://www.bpb.de/theme-n/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/305548/preisgabe-laendlicher-raeume/> vom 9.3.2020.
- Krings, Wilfried (1972): *Die Kleinstädte am mittleren Niederrhein. Untersuchung ihrer Rolle in der Entwicklung des Siedlungsnetzes seit der frühindustriellen Zeit*. Dissertation. Bonn.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kolb, Katharina Birgit/Goldammer, Max (2021): »Gemeindefinanzbericht Sachsen 2020/2021«, in: *Sachsenlandkurier* 5/2021.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2019): »Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019«, in: *Sachsenlandkurier* 6/2019.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2021): *Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg*. Leipzig.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim/Woitek, Florian F./Grüttner, André (2017): *Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern*. Leipzig.
- Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2019): »Kommunaler Finanzausgleich – vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen«, in: Tilmann Schweisfurth/Walter Wallmann (Hg.): *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 325–358.
- Milbert, Antonia/Fina, Stefan (2021): »Methoden der Kleinstadtforschung: Definitionen, Daten und Raumanalysen«, in: Annett Steinführer/Lars Porsche/Martin Sondermann (Hg.): *Kompodium Kleinstadtforschung. Forschungsberichte der ARL 16*. Hannover: ARL, S. 24–49.
- Milbert, Antonia/Porsche, Lars (2021): *Kleinstädte in Deutschland*. Bonn: BBSR.
- Porsche, Lars/Steinführer, Annett/Beetz, Stephan/Dehne, Peter/Fina, Stefan/Großmann, Katrin/Leibert, Tim/Maaß, Anita/Mayer, Heike/Milbert, Antonia/Nadler, Robert/Sondermann, Martin (2019): *Kleinstadtforschung. Positionspapier aus der ARL 113*. Hannover: ARL.

- Schiller, Daniel/Cordes, Alexander/Richter, Frauke (2020): Kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ab 2021. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Greifswald.
- Starke, Tim/Hesse, Mario (2022): »Edel sei der Einwohner! Würdigung und Weiterentwicklung der Hauptansatzstaffel im Kommunalen Finanzausgleich«, in: der gemeindehaushalt 123(4), S. 73–79.
- Statistisches Bundesamt (2024): Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte 2022. Fachserie 14, Reihe 3.3. Wiesbaden.

Personelle und finanzielle Herausforderungen für ländliche Kommunen im demographischen Wandel

Dominik Frankenberg

Zusammenfassung: Von dem Einwohnerrückgang und der demographischen Alterung in abgelegeneren ländlichen Räumen sind auch die Kommunalverwaltungen betroffen. Während sogar für Deutschland insgesamt der Altersdurchschnitt des Personals in Kommunalverwaltungen höher ist als für die übrigen öffentlich und privat Beschäftigten, ist dieser Trend in ländlichen Regionen besonders ausgeprägt. Dabei spielen die geburtenstarken Jahrgänge der »Babyboomer« (Geburtsjahre 1955–1969) eine wichtige Rolle. Sie treten schrittweise in den Ruhestand ein. Ihr Anteil ist vor allem in Ostdeutschland besonders hoch. Höhere Anteile finden sich zudem in einem breiten Mittelgebirgsstreifen von Hessen bis ins Saarland sowie an den norddeutschen Küsten. In Süddeutschland ist der Babyboomer-Anteil in Ober- und Unterfranken sowie im Grenzgebiet zu Tschechien überdurchschnittlich hoch.

Die zu erwartende Verrentungs- bzw. Pensionierungswelle birgt das Risiko, die kommunale Handlungsfähigkeit weiter einzuschränken. Zudem sind wichtige Aufgabenbereiche besonders betroffen, die bereits in der Vergangenheit einen Personalrückgang verzeichneten (z. B. im Planungs- und Baubereich). Aufgrund der zunehmenden Verwaltungsdigitalisierung verändert sich auch das Qualifikationsprofil. Der Anteil der für die Babyboomer nachrückenden Beschäftigten beträgt in finanzschwachen ländlichen Räumen nur etwas mehr als ein Fünftel. In finanzstärkeren ländlichen Räumen ist dieser Anteil etwa doppelt so hoch. Ohne große Erfolge bei der Einstellung von Quer- bzw. Seiteneinsteigern kann der aktuelle Personalbestand damit nicht annähernd aufrechterhalten werden. Sofern größere und finanzstärkere Kommunen als Arbeitgeber attraktiver werden bzw. bleiben können (Stellenbewertung, Teilzeitbeschäftigungs- und Aufstiegsmöglichkeiten), werden die Unterschiede zwischen den Kommunen in Zukunft weiter verstärkt. Gerade in kleineren ländlichen Kommunen, in denen bestimmte Leistungen und Infrastrukturangebote nicht mehr angeboten werden können (z. B. Dorfgemeinschaftshäuser, Sporthallen), könnten – neben grundlegenden Reformen der Kommunalfinanzierung und einem Abbau der Bürokratielasten – Kooperationen mit benachbarten Kommunen ein wichtiger Ansatzpunkt sein.

1. Einleitung

Periphere ländliche Kommunen sind häufig mit mehreren finanzpolitischen Herausforderungen konfrontiert: strukturelle Finanzierungsdefizite, hohe Investitionsrückstände und Transferabhängigkeit von Land und Bund sowie schrumpfungsbedingte Tragfähigkeitsrisiken für die Gewährleistung der Grundversorgung. Künftig ist in zahlreichen Kommunen eine deutliche Verschärfung der Verwaltungspersonalengpässe zu erwarten, die deutlich über den bundesweiten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials hinausgeht; ländliche Kommunen mit ungünstigeren sozioökonomischen Rahmenbedingungen – rückläufige Bevölkerungszahl, geringere Steuerkraft, Produktivität und Siedlungsdichte – sind davon in besonderem Maße betroffen. Damit sind Planungs- und Personalkapazitätsengpässe verbunden, die eine weitere Verschärfung der Unterschiede zwischen strukturstarken und -schwachen Kommunen begünstigen.

Auf Basis einer Sonderabfrage bei den Statistischen Landesämtern wurde ein bundesweiter Datensatz der kommunalen Personalstandstatistik (u. a. zusätzliche Informationen zu Altersstruktur und Aufgabenbereichen) generiert, um die regionalen Entwicklungsmuster bzw. Disparitäten zu analysieren und die Herausforderungen der kommunalen Akteure im demographischen Wandel abschätzen zu können.¹

Im Folgenden werden die wesentlichen demographischen Entwicklungstrends und räumlichen Unterschiede in der Betroffenheit analysiert (Kapitel 2). Darauf aufbauend werden die damit verbundenen finanziellen und personellen Herausforderungen für die Kommunalhaushalte erörtert (Kapitel 3) sowie die Intensität der zu erwartenden Verwaltungspersonalengpässe abgeschätzt (Kapitel 4). Abschließend werden zentrale politische Handlungsoptionen abgeleitet (Kapitel 5).

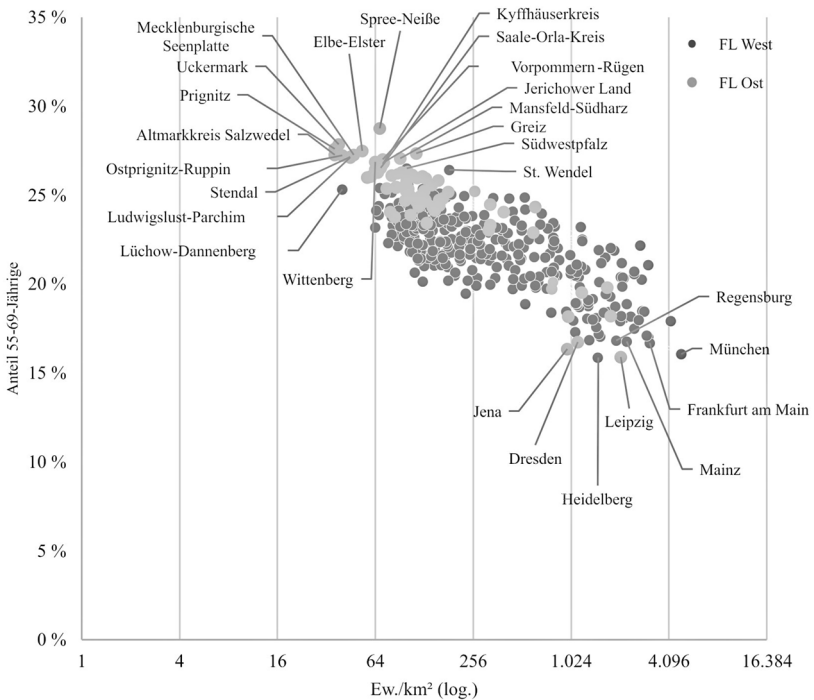
2. Demographische Entwicklung in ländlichen Kommunen

In Deutschland gehören 22,3 % der Bevölkerung den geburtenstarken »Babyboomern« (Jahrgänge 1955–1969) an. Diese scheiden sukzessive aus dem Erwerbsleben aus. Sie stehen damit exemplarisch für die zu erwartenden demographischen Entwicklungstrends, insbesondere den bundesweiten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials. Die kommunale Betroffenheit weist dabei große regionale Unterschiede

1 Die Sonderabfrage erfolgte im Rahmen des von der Carl-Zeiss-Stiftung geförderten Forschungsprojekts »Ageing Smart – Räume intelligent gestalten« an der RPTU Kaiserslautern-Landau. Projektpartner sind das Fraunhofer-Institut für Experimentelles Software-Engineering (IESE) und das Deutsche Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz (DFKI); Projekt-homepage: <https://www.ageing-smart.de/>.

auf. Es zeigt sich, dass der Anteil der Babyboomer in den wirtschaftlichen Zentren und Hochschulstandorten am geringsten ist und der Anteil mit zunehmender Distanz bzw. abnehmender Bevölkerungsdichte steigt – die Kohorte der Babyboomer ist in ländlichen Räumen stark überrepräsentiert (siehe Abbildung 1). Im Regelfall korreliert die kommunale Finanzlage mit den demographischen Trends sowie der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung – regionalwirtschaftlich schwache Regionen kennzeichnet eine geringere kommunale Eigenfinanzierungskraft und degressive Bevölkerungsentwicklung (vgl. Frankenberg 2024). So führen altersselektive bildungs- und arbeitsplatzbezogene Wandlungsmuster zu einer Verfestigung bestehender Trends, dies »schwächt potenzialarme Regionen unmittelbar und dauerhaft« (Ganesch 2018: 498).

Abbildung 1: Anteil der Babyboomer und Einwohnerdichte (Kreisebene, 2023)



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder und eigene Berechnungen; FL: Flächenländer.

Der Anteil der Babyboomer ist vor allem in den ostdeutschen Flächenländern besonders ausgeprägt. Höhere Anteile finden sich zudem in einem breiten Mittelgebirgsstreifen von Hessen bis ins Saarland sowie an den norddeutschen Küsten. In Süddeutschland ist die Babyboomer-Kohorte allein im nördlichen Bayern (Ober- und Unterfranken) sowie im Grenzgebiet zu Tschechien überrepräsentiert. Grundsätzlich folgen die regionalen Disparitäten einem Stand-Land-Gefälle. Vor allem eher strukturstarke, bereits in der Vergangenheit wachsende Gebietskörperschaften setzen ihr Wachstum fort. Die strukturschwachen, tendenziell peripher gelegenen Teilräume sind demgegenüber mit weiteren Bevölkerungsverlusten und einem stärkeren Anstieg des Altenquotienten konfrontiert, der das Verhältnis der über 69-Jährigen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter widerspiegelt, wobei die Arbeitskräfteverfügbarkeit auch vom tatsächlichen Erwerbsverhalten geprägt wird. Tabelle 1 verdeutlicht die zeitliche und räumliche Persistenz der demographischen Entwicklungstrends. Während strukturschwache ländliche Räume seit 1990 eine in der Gesamtschau stagnierende Einwohnerentwicklung aufwiesen und perspektivisch (bis 2040) sogar – insbesondere aufgrund der Überrepräsentation der Babyboomer-Kohorte – weitere Einwohnerverluste von durchschnittlich 11,2 % verzeichnen, sind strukturstarke ländliche Räume hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl um rund 20 % gewachsen und können das Niveau zukünftig nahezu stabilisieren.

Tabelle 1: Demographische Trends nach Raumtyp

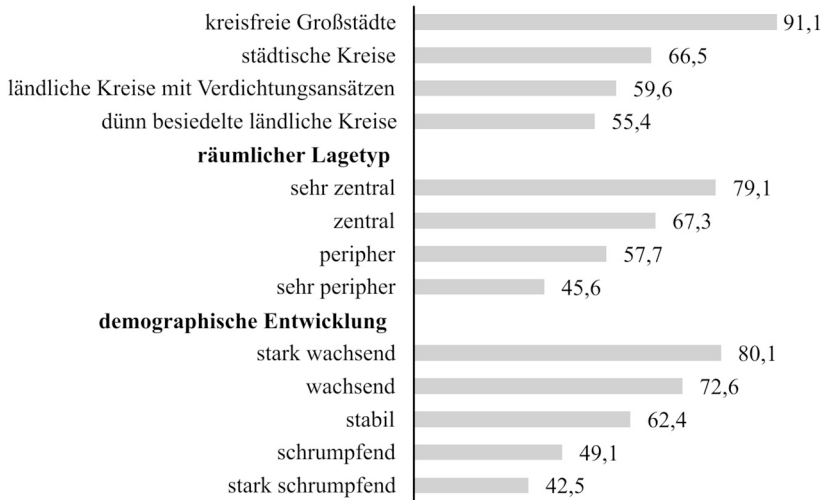
Raumtyp	Einwohnerentwicklung		Altenquotient	
	1990–2022	2022–2040	2020	2040
ländlich (strukturschwach)	-1,0 %	-11,2 %	26,1 %	42,5 %
ländlich (strukturstark)	20,2 %	-1,9 %	24,0 %	33,5 %
nicht-ländlich	8,9 %	3,7 %	21,4 %	26,6 %
<i>insgesamt</i>	8,4 %	-2,2 %	22,9 %	32,5 %

Quelle: eigene Berechnungen; Datenbasis: IAB 2022. Altenquotient: Relation der Ü69-Jährigen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–69 Jahre). Zur Abgrenzung der Raumtypen vgl. Küpper 2016.

Quantitativ besteht eine Lücke von 3,8 Mio. Personen, dies entspricht etwa 8 % der Erwerbstätigen insgesamt. Das Ausmaß des quantitativen »Ersatzbedarfs« für die regionalen Arbeitsmärkte wird anhand der Gegenüberstellung der in das Erwerbsleben eintretenden zu den austretenden Personen sichtbar. Im Bundesdurchschnitt beträgt die Erwerbsübergangsquote 69,6 %, d. h., die aus dem Erwerbsle-

ben ausscheidenden Babyboomer werden nur zu knapp 70 % ersetzt. In sehr peripher gelegenen Räumen sinkt diese altersstrukturelle Ersatzquote² auf rund 46 %, in stark schrumpfenden Räumen liegt sie sogar nur bei 42,5 % (siehe Abbildung 2). Nur eine massive Rückwanderung junger Erwerbstätiger, die zur Ausbildung in die Hochschulstandorte gezogen sind, dürfte die Disparität abschwächen, diese ist bisher jedoch nicht in nennenswertem Umfang beobachtet worden (vgl. Meister et al. 2020). Vielmehr konzentriert sich die Zuwanderung (Binnen- und Außenwanderung) als langfristiger Trend der Raumentwicklung vorwiegend auf die Agglomerationen: In den Großstädten gleicht die Zuwanderung zumindest den Sterbefallüberschuss aus (vgl. BBSR 2024).

Abbildung 2: Altersstrukturelle Ersatzquote (Erwerbsübergang) nach Regionstypen in %, 31.12.2022



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder und eigene Berechnungen. Regionstypen gem. Abgrenzung des BBSR.

2 Verhältnis der Einwohner*innen der Altersklasse 16 bis unter 26 Jahren zu den Einwohner*innen der Altersklasse 57 bis unter 67 Jahren.

3. Finanz- und Investitionsbedarfe unter Schrumpfungsbedingungen

Die kommunalfinanzpolitischen Rahmenbedingungen sind in Schrumpfungsbereichen von zwei miteinander verschränkten Herausforderungen geprägt – einerseits führen Bevölkerungsrückgänge zu einer Verstärkung des Konsolidierungsdrucks (Kapitel 3.1), andererseits ist die Investitionsschwäche dort bereits stärker ausgeprägt und ein Abbau bestehender Investitionsrückstände erscheint aus eigener Kraft nicht leistbar (Kapitel 3.2).

3.1. Mehrbelastungen aufgrund rückläufiger und alternder Bevölkerung

Das Phänomen der Kostenremanenz wird mit einem (altersunabhängigen) Rückgang der Bevölkerung in Verbindung gebracht und bildet die temporären »Kosten der Schrumpfung« ab. Mit abnehmender Einwohnerzahl geht nicht unmittelbar auch eine proportionale Ausgaben- und Bedarfsreduktion einher (vgl. Starke 2021: 513f.; Frei/Ragnitz/Rösel 2018). Aufgrund der infrastrukturellen Anpassungsprozesse ist kurz- bis mittelfristig von einer Kostenremanenz – und damit höheren Pro-Kopf-Ausgaben – auszugehen, etwa bei der Vorhaltung von technischer und sozialer Infrastruktur (vgl. ILS 2015: 78ff.). Dazu tragen vorwiegend die Fixkosten des Infrastrukturangebots bei. Mit anderen Worten: Ein Bevölkerungsrückgang von 1 % führt zumindest kurz- bis mittelfristig zu einem Anstieg der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben von bis zu 1,7 % (vgl. Frei/Ragnitz/Rösel 2018). Dies betrifft etwa die Aufgabenbereiche Ver- und Entsorgung sowie ÖPNV und öffentliche Straßen. Soziale Infrastrukturen wie Kitas, Schulen, Bürgerhäuser, Bäder, Sportstätten oder Theater sind ebenfalls von hohen Fixkosten gekennzeichnet. Zudem korrespondieren mit einem steigenden Altenquotient Mindereinnahmen, etwa hinsichtlich des Einkommensteueraufkommens (vgl. Beznoska 2022). In wachsenden Regionen sind mit Kitas und Schulen kinder- und jugendorientierte Leistungen (inkl. Baulanderschließung und Infrastrukturfolgekosten) der dominierende Belastungsfaktor, während Schrumpfbereichen vorwiegend dadurch belastet sind, dass die Ausgaben aufgrund hoher Fixkostenanteile nicht proportional mit der Einwohnerentwicklung zurückgeführt werden können.

Empirische Abschätzungen zu räumlichen Belastungsunterschieden weisen darauf hin, dass die zu erwartenden Mehrbelastungen aufgrund von Kostenremanenzen und der veränderten Altersstruktur ländliche Regionen überproportional tangieren (vgl. Frankenberg 2024).³ So können besonders demographieabhängige Erträge und Aufwendungen der Kommunalhaushalte in Verbindung mit den

3 Diese »Tragfähigkeitslücke« entspricht den demographiebedingten jährlichen Mehrbedarfen. In die Projektion gehen dabei sowohl die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung als auch die Veränderung der Bevölkerungszahl ein. Um diesen Betrag müssten die jähr-

regionalen Bevölkerungsvorausberechnungen abgeschätzt werden. Mit der Gegenüberstellung unterschiedlicher Bevölkerungsvorausberechnungen und Annahmen wird deutlich, dass die wesentlichen regionalen Belastungsmuster vergleichsweise robust erscheinen. Die projizierten jährlichen Mehrbelastungen bis 2040 liegen in strukturschwachen ländlichen Räumen doppelt so hoch wie in strukturstärkeren ländlichen Räumen. Sie variieren in Abhängigkeit der verwendeten Bevölkerungsprojektion zwischen 7,2 und 12,6 % der laufenden Einzahlungen in strukturschwachen, peripheren ländlichen Räumen – selbst dann, wenn in Form eines »Stadtflucht«-Szenarios angenommen wird, dass sich die Zahl der Zuzüge in ländliche Räume erhöht. In einzelnen Regionen beträgt die aus den Mehrausgaben (und Mindereinnahmen) resultierende Belastung sogar mehr als 25 % der laufenden Einzahlungen (z. B. auf Kreisebene: Erzgebirgskreis, Spree-Neiße, Harz, Mansfeld-Südharz, Oberspreewald, Greiz, Kyffhäuserkreis und die Städte Gera sowie Dessau-Roßlau) (vgl. Frankenberg 2024).

Vor diesem Hintergrund hängt die fiskalische Gesamtbelastung auch von der Anpassungsfähigkeit des Leistungs- bzw. Infrastrukturangebots vor Ort sowie der kommunalpolitischen Gestaltungskraft ab (vgl. Junkernheinrich/Micosatt 2017; BMF 2013: 26). Auch lokal können personelle und finanzielle Kapazitäten die Anpassungsflexibilität beeinflussen, wie im folgenden Kapitel gezeigt wird.

3.2. Kommunale Investitionsschwäche

Aus haushalterischer Perspektive ist das wesentliche Tragfähigkeitsziel der Erhalt des realen Eigenkapitals. Eine umfassende Abbildung der kommunalen Finanz-, Ertrags- und Vermögenslage, etwa hinsichtlich des bilanziellen Eigenkapitals, ist nicht möglich, da die Ergebnisrechnungstatistik derzeit nur für nordrhein-westfälische Kommunen flächendeckend vorliegt.

Mittelbar können jedoch Anhaltspunkte auf das Vorliegen einer Investitionsschwäche über die kommunalen Sachinvestitionen gewonnen werden. Eine kontinuierliche Investitionstätigkeit bildet die Voraussetzung für den Erhalt des kommunalen Eigenkapitals. Mit kommunalen Sachinvestitionen wird ein Infrastrukturkapitalstock aufgebaut, der mit seiner langfristigen Nutzbarkeit zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge beiträgt. Gemeindestraßen und die Kanalisation, Schulgebäude oder Bürgerhäuser sind hierfür Beispiele. Mit der Höhe der Investitionen wird somit ein Teil des Umfangs der – künftigen – Daseinsvorsorge mitbestimmt. Finanzschwäche drückt sich mithin in einem geringen Kapitalstock aus, wobei unterschiedliche Gemeindetypen entsprechend ihrer Aufgabenstellung unterschiedlich

lichen Erträge erhöht, Aufwendungen gesenkt und/oder Effizienz verbessert werden, um das Tragfähigkeitsziel zu erreichen. Vgl. zur gesamtwirtschaftlichen Einordnung: BMF 2024.

hohe Kapitalstöcke erfordern. Ein hoher Kapitalstock führt allerdings auch zu höheren Abschreibungen im doppischen Haushalt, die wiederum das Haushaltsergebnis belasten.

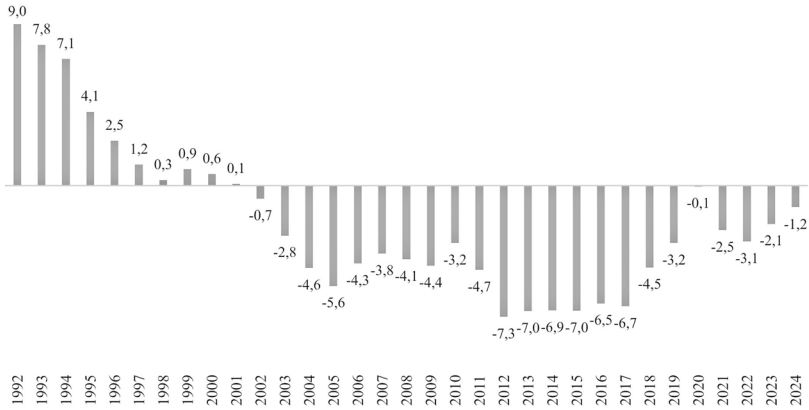
Eigenfinanzierte Investitionstätigkeit setzt einen Überschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit voraus, der nicht für die Tilgung von Investitionskrediten, die Rückzahlung innerer Darlehen oder von Liquiditätskrediten verwendet wird. Hohe Investitionen sind dann ein Zeichen von Finanzstärke. Daneben besteht der Finanzierungsweg über Investitionskredite sowie Investitionszuweisungen (insb. im kommunalen Finanzausgleich) und -zuschüsse (z. B. im Rahmen von Förderprogrammen) Dritter, insbesondere die von Bund und dem jeweiligen Land.

Auf eine geringere Eigenfinanzierungskraft ländlicher Kommunen weisen die bestehenden Steuerkraftdisparitäten hin: Die Steuereinnahmekraft ist in ländlichen Kommunen etwa ein Viertel niedriger als in nicht-ländlichen Räumen (vgl. Runst et al. 2024: 2). Zuweisungen und Zuschüsse übersteigen die Steuereinnahmen deutlich. Tendenziell schränkt eine ausgeprägte Transferabhängigkeit und Umlage-Belastung die kommunalen Handlungsspielräume ein. Insbesondere Ad-hoc-Projektförderungen beeinträchtigen die kommunale Finanzautonomie (geringere Transparenz, Zielgenauigkeit, Effizienz), kleinere Kommunalverwaltungen sind zudem vielfach auf externe Beratung angewiesen (Niedersächsischer Landesrechnungshof 2024).

Die Entwicklung der Infrastrukturinvestitionen deutet auf eine sehr verhaltene Investitionstätigkeit in den vergangenen Jahren hin (vgl. Hesse 2024). Die kommunalfinanzpolitische Ausgangslage ist davon geprägt, dass die Nettobauinvestitionen der Gemeinden im Zeitraum seit 2002 dauerhaft im negativen Bereich lagen, d.h. die Bruttobauinvestitionen unterschreiten das angenommene Abschreibungsniveau (Abbildung 3). Kumuliert beträgt das »Investitionsdefizit« in diesem Zeitraum 96,2 Mrd. €, in Preisen von 2024 läge es bei mindestens 125,4 Mrd. €. ⁴ Der wahrgenommene Investitionsrückstand gemäß KfW-Kommunalpanel beträgt gemäß repräsentativer Befragungen des KfW-Kommunalpanels sogar 216 Mrd. € (vgl. Raffer/Scheller/von Zahn 2025).

4 In Abgrenzung der VGR umfassen öffentliche Investitionen Bruttoanlageinvestitionen, d.h. Güter, die mindestens ein Jahr im Produktionsprozess eingesetzt werden. Instandhaltungs- und Reparaturkosten werden nicht als Investitionen, sondern als Staatskonsum klassifiziert. Investitionen von privatwirtschaftlich geführten Gesellschaften (z. B. Stadtwerke) werden ebenfalls nicht zu den staatlichen Bruttoanlageinvestitionen gezählt.

Abbildung 3: Kommunale Nettobauinvestitionen in Mrd. €



Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen; Datenbasis: Statistisches Bundesamt.

Der begrenzte finanzielle Spielraum der Kommunen wird v. a. mit steigenden Sozialausgaben als monetärem Investitionshemmnis in Verbindung gebracht. Die auferlegten Pflichtaufgaben sind konsumtiv geprägt. Dabei birgt die anhaltende Sozialausgabendynamik und geringe Steuerbarkeit das Risiko für finanzschwache Kommunen, freiwillige bzw. investive Ausgabenschwerpunkte zu verdrängen (vgl. Feld/Braun 2024). Darüber hinaus führen politökonomische Anreize häufig zur Bevorzugung kurzfristiger, konsumtiver Projekte gegenüber eher langfristig wirksamen Infrastrukturprojekten (vgl. Puls 2020).

Als institutionelle Hemmnisse werden in der Literatur u. a. unzutreffende Bevölkerungsprognosen und dadurch bedingte Fehlplanung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen hervorgehoben. Rechtliche Hürden können zu Verzögerungen der Realisierung von Infrastrukturprojekten führen oder diese ganz verhindern (vgl. Feld/Braun 2024). In der jüngeren Vergangenheit haben Kapazitätsengpässe im Baugewerbe und hinsichtlich kommunaler Planungskapazitäten (vgl. Scheller/Raffer 2023) zur Investitionsschwäche beigetragen. Dies gilt auch für starke Preissteigerungen und pandemiebedingte Lieferengpässe, v. a. in der Bauwirtschaft (vgl. Hüther/Jung 2021).

In Sondererhebungen der überörtlichen Kommunalprüfung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs zeigte sich ein starker Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und den Investitionsrückständen. Dies spiegelte sich auch in der Investitionsfinanzierungsfähigkeit wider: Je höher die Einwohnerzahl der Erhebungseinheiten, desto höher war die Investitionsfinanzierungsfähigkeit. Mit durchschnittlich 4.295 € je Einwohner*in sind die Investitionsrückstände in Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohner*innen sogar um etwa zwei Drittel höher

als im Landesdurchschnitt der Bestandserhebung für alle Kommunen (2.586 € je Einwohner*in). Für Kommunen mit weniger als 6.000 Einwohner*innen wurde sogar ein Pro-Kopf-Investitionsrückstand von durchschnittlich 6.345 € bilanziert (vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof 2024). Selbst wenn die investiven Nachholbedarfe sinken, kann der Pro-Kopf-Investitionsrückstand steigen, sofern der Einwohnerrückgang stärker ausfällt als die Veränderung des absoluten Investitionsbedarfs.

Im Rahmen einer Selbsteinschätzung der Erklärungsfaktoren für die entstandenen Investitionsrückstände wurden von den im Rahmen der Erhebung befragten Kommunen neben Finanzierungsproblemen »fehlendes Personal« als Hauptursache benannt (Niedersächsischer Landesrechnungshof 2024: 114). Geringe Personal- und Planungskapazitäten können also als nicht-monetäres Investitionshemmnis aufgefasst werden, das zu den monetären Investitionshemmnissen hinzutritt.

4. Kommunale Personalengpässe: Deskriptive Befunde

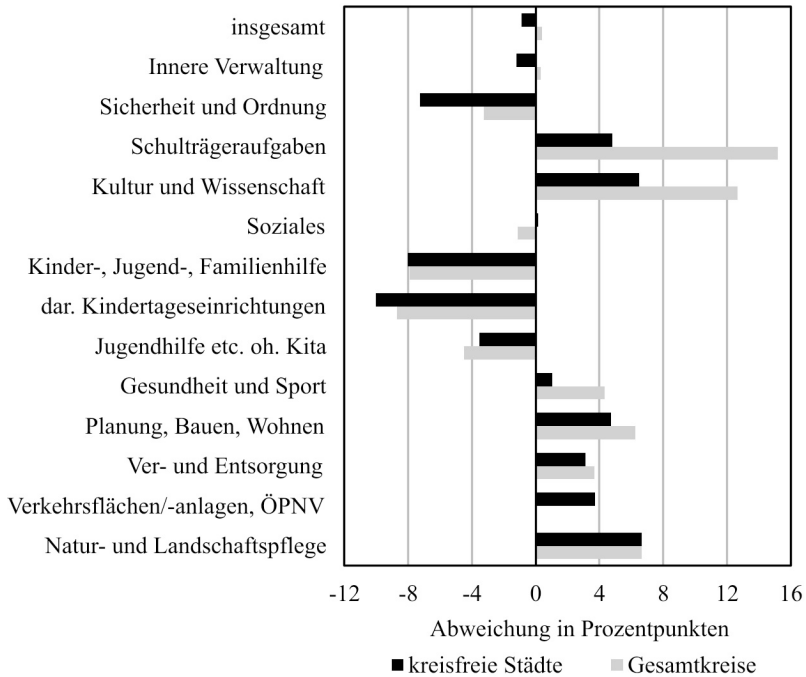
Periphere ländliche Kommunen sind in besonderem Maße von demographiebedingten Tragfähigkeitsrisiken betroffen. Sie repräsentieren jene Gebietskörperschaften, die deutliche Einwohnerrückgänge verzeichnet haben und in Zukunft verzeichnen werden (s. Kapitel 2).

Grundsätzlich ist anzunehmen, dass die Altersstruktur der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes jene der jeweiligen regionalen Altersstruktur insgesamt widerspiegelt. Allerdings weist der kommunale Personalbestand weitgehend raumtypenunabhängig höhere Anteile älterer Beschäftigter auf (5,1 bis 7,8 Prozentpunkte). Mit anderen Worten: Die zu erwartende Verrentungs- bzw. Pensionierungswelle wird den öffentlichen Dienst in besonderem Maße treffen und teilträumlich große Herausforderungen für die Personalkapazitäten und damit für die kommunale Handlungsfähigkeit nach sich ziehen.

Dabei haben die Kommunen ihren Personalbestand in den vergangenen Jahren deutlich ausgeweitet. Die Kommunen beschäftigten am 30.06.2022 bundesweit 2,61 Mio. Personen (+23,9 % gegenüber 2011). Davon war nur die Hälfte in den Kernverwaltungen tätig. Ein gutes Drittel (34,9 %) war in kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform (sog. FEUs, z. B. Stadtwerke) beschäftigt. Die restlichen rund 14 % verteilten sich in etwa hälftig auf die noch nah an die Kernverwaltung angebunden Sonderrechnungen (z. B. Eigenbetriebe) und auf die Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.⁵

5 Im Folgenden wird bei den Sonderrechnungen der Bereich »Gesundheit und Sport« ausgeklammert, da sich der Einfluss der Krankenhäuser zumindest in quantitativer Hinsicht (Beschäftigtendichte) deutlich bemerkbar macht.

Abbildung 4: Abweichung des Anteils der Kommunalbeschäftigten im Alter von mind. 55 Jahren (Vollzeitäquivalente) vom Gesamtdurchschnitt in Prozentpunkten nach Aufgabenbereichen. Gesamtdurchschnitt: 28,6 %. Stand: 31.12.2022



Quelle: Statistische Ämter der Länder (Sonderabfrage) und eigene Berechnungen.

Das Beschäftigtenwachstum konzentrierte sich auf wenige Aufgabenbereiche, insbesondere den durch Pflichtaufgaben geprägten Sozialbereich (+48,6 % gegenüber 2011). Zu den Aufgabenfeldern mit den meisten Neueinstellungen zählt die Kinderbetreuung, diese Entwicklung steht in engem Zusammenhang mit der bundesweiten Leistungsausweitung (U3/U6-Betreuung). Ausgehend vom durchschnittlichen Anteil der kommunalen Beschäftigten im Alter von mindestens 55 Jahren (28,6 %, vgl. Abbildung 4) zeigt sich eine hohe Spannweite in der Altersstruktur nach Aufgabenbereichen.⁶

6 Auf Grundlage der amtlichen Personalstandstatistik wurde eine Abfrage von Daten auf Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände bei den Statistischen Landesämtern vorgenommen. Das kommunale Personal der wird nach Anstellungskörperschaften erfasst. Für Länder mit kreisangehörigen Verwaltungsgemeinschaften (z. B. Samtgemeinden in Niedersachsen, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz) wurden die Gemeindedaten auf der Ebene der kreisangehörigen Verwaltungsgemeinschaften aggregiert. Damit wird sowohl ein Ver-

Ein besonders hoher Anteil älterer Beschäftigter besteht für die Gesamtkreise⁷ in den Bereichen Schulträgeraufgaben (43,8 %) sowie Kultur und Wissenschaft (41,3 %). Damit liegen sie um 15,2 bzw. 12,7 Prozentpunkte über dem durchschnittlichen Anteil älterer Beschäftigter. Weit unterdurchschnittliche Anteile älterer Beschäftigter sind neben dem Bereich Kindertageseinrichtungen insbesondere für die Jugendhilfe sowie für den Bereich Sicherheit und Ordnung erkennbar. Jenseits der Ausweitung der Kinderbetreuung dürften die wachsenden Bedarfe bei den Hilfen zur Erziehung (SGB VIII) zu Neueinstellungen geführt haben.

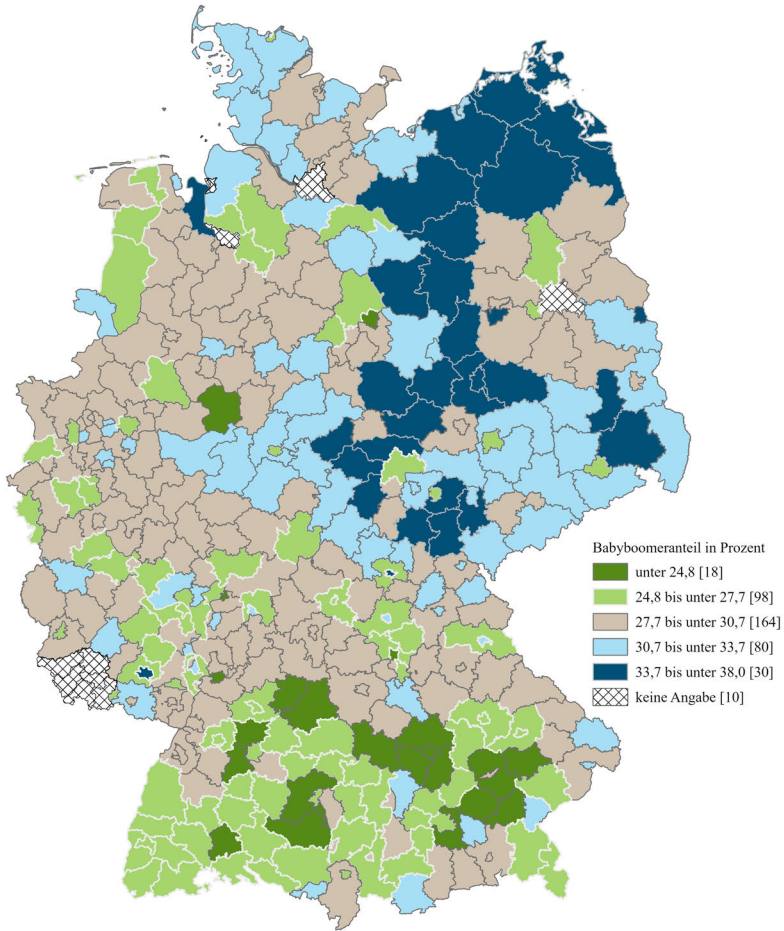
Während für Aufgabenbereiche, die in der jüngeren Vergangenheit starke Beschäftigungszuwächse verzeichneten, erwartungsgemäß eine vergleichsweise jüngere Altersstruktur der Belegschaft zu beobachten ist, ist in den übrigen Bereichen ein überdurchschnittlicher Anteil der über 55-jährigen Beschäftigten zu verzeichnen. Dies gilt insbesondere für die hinsichtlich der kommunalen Planungs- und Investitionskapazitäten bedeutsamen Aufgabenbereiche »Räumliche Planung und Entwicklung« sowie »Bauen und Wohnen«. Für diese war die Beschäftigtenentwicklung gegenüber 2011 sogar kommunalübergreifend rückläufig (Ø -7 %).

Hinter der aufgabenbereichsbezogenen Analyse der Aggregate verbergen sich ausgeprägte regionale Disparitäten. In den kommunalen Kernhaushalten und Sonderrechnungen weisen vor allem zentral gelegene Kommunen mit einer positiven demographischen und regionalwirtschaftlichen Entwicklungsdynamik den geringsten Anteil an älteren Beschäftigten auf, während sich in Kommunen mit einer stark rückläufigen Einwohnerzahl der höchste Anteil zeigt. Die größte Überalterung ist für die ostdeutschen Kommunen zu erkennen. Hier weisen die kreisfreie Stadt Brandenburg an der Havel und der Gesamtkreis Vorpommern-Rügen einen Anteil der 55-jährigen und Älteren von 37,1 % auf. Dem stehen die Stadt Wolfsburg mit 16,1 % und der Gesamtkreis Pfaffenhofen an der Ilm (20,5 %) mit den geringsten Anteilen gegenüber (Abbildung 5).

gleich auf einer einheitlichen Funktionsebene möglich als auch eine Vielzahl von Datenschutzrestriktionen bei sehr kleinen Gemeinden (geringe Fallzahl) vermieden. Das Statistische Amt des Saarlandes konnte keine Daten über die Altersstruktur des kommunalen Verwaltungspersonals bereitstellen.

7 Für die Gesamtkreise werden das Personal, der jeweiligen Kreisverwaltungen und der kreisangehörigen Gemeinden sowie ggf. der Verwaltungsgemeinschaften zusammengefasst. Damit kann eine funktionale Vergleichbarkeit zu kreisfreien Städten sichergestellt werden.

Abbildung 5: Anteil der »Babyboomer« an den Kommunalbeschäftigten 2022



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Statistische Ämter der Länder.

Die Altersstruktur der derzeit Beschäftigten weist darauf hin, dass ausgeprägte Verwaltungspersonalengpässe zu erwarten sind, sofern die altersbedingte Fluktuation nicht kompensiert werden kann. Neben dem quantitativen Ersatzbedarf besteht ein zusätzlicher Arbeitskräftebedarf etwa bei der Betreuung von Kindern und Jugendlichen (U3-Betreuung, Ganztagsbetreuung, Inklusion). Die Verwaltungsdigitalisierung verändert zudem die Struktur respektive Qualifikationsanforderungen des Personalbedarfs.

Dort, wo die Alterung der Beschäftigten am stärksten ist, besteht erwartungsgemäß auch das quantitativ größte Nachwuchsdefizit. Besonders ausgeprägt sind

die zu erwartenden Personalengpässe in ländlichen Kommunen mit ungünstigen sozioökonomischen Rahmenbedingungen (Tabelle 2).

Tabelle 2: Kommunale »Ersatzquote«⁸ nach Aufgabenbereichen

Raumtyp (Thünen-Typologie)		Aufgabenbereich			
		Beschäftigte insg.	Räumliche Planung und Entwicklung, Bauen, Wohnen	Kultur	Schulträger- aufgaben
sehr ländlich	weniger gute sozio- ökonom. Lage	23,9 %	11,2 %	4,4 %	2,2 %
	gute sozio-ökono- mische Lage	43,1 %	18,9 %	10,9 %	7,6 %
eher ländlich	gute sozio-ökono- mische Lage	37,9 %	17,4 %	12,3 %	3,8 %
	weniger gute sozio- ökonom. Lage	20,7 %	5,2 %	6,4 %	2,5 %
nicht-ländlich		31,4 %	15,2 %	11,7 %	6,3 %
insgesamt		30,6 %	13,7 %	10,3 %	4,8 %

Quelle: eigene Berechnungen, Datenbasis: Statistische Ämter der Länder, Abgrenzung ländlicher Räume gem. Thünen-Typologie (vgl. Küpper 2016).

Der Anteil der für die Babyboomer-Kohorte nachrückenden Beschäftigten beträgt aufgabenübergreifend durchschnittlich nur 20,7 bis 23,9 %. In ländlichen Räumen mit besseren sozioökonomischen Rahmenbedingungen ist die kommunale Ersatzquote etwa doppelt so hoch (37,9 bis 43,1 %), d.h. sie kompensieren die altersbedingte Fluktuation in deutlich höherem Maße – jedoch auf einem Niveau, das ohne nennenswerte Erfolge bei der Einstellung von »Quereinsteigern« ebenfalls nicht für den Substanzerhalt ausreicht. Die geringe Ersatzquote in strukturschwächeren Gebietskörperschaften könnte zumindest teilweise auch auf mit Bevölkerungsrückgängen verbundenen Konsolidierungsanstrengungen verbunden sein und nicht vorrangig auf der fehlenden Attraktivität für Berufseinsteiger*innen beruhen. Die Personaldichte (Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner*innen)

8 Die Ersatzquote repräsentiert das Verhältnis der Auszubildenden sowie der Beschäftigten in der Altersklasse unter 26 Jahren zu den Beschäftigten im Alter von mind. 55 Jahren (jeweils in Vollzeitäquivalenten).

lässt zumindest keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zur kommunalen Finanzlage erkennen.

Die räumlichen Unterschiede der Intensität von Personalengpässen treffen angesichts der heterogenen kommunalen Finanz- und Bedarfslage auf divergierende Problemlösungsmöglichkeiten. Die unterschiedliche Finanzstärke der Kommunen kann in der Konkurrenz um Fachkräfte differenzierend wirken und lässt Wettbewerbsnachteile für finanzschwächere Kommunen erwarten, beispielsweise aufgrund geringerer Spielräume bei der Stellenbewertung (Stufenzuordnung und Eingruppierung, außer- oder übertarifliche Leistungen) sowie Teilzeitbeschäftigungs- und Aufstiegsmöglichkeiten. Zudem weisen Wachstumsregionen vielfach eine höhere Finanzkraft auf, während für finanzschwache Kommunen ein höherer Konsolidierungsdruck die Personalentwicklung einschränkt (vgl. Bernardt et al. 2023). Zentrale, wachstumsstarke Kommunen verfügen aufgrund der Altersstruktur ihrer Bevölkerung über einen größeren Pool an potenziellen Nachwuchskräften als dies in peripher gelegenen Kommunen der Fall ist und könnten auch über zentralörtliche Lagevorteile eine höhere Bindungskraft für Beschäftigte im öffentlichen Dienst aufweisen – aber auch stärkerer Konkurrenz innerhalb des öffentlichen Sektors sowie zum privaten Sektor ausgesetzt sein.

5. Schlussfolgerungen und Ausblick

Zusammenfassend lassen sich für die Kommunen komplexe, regional stark differenzierte Problemlagen und Herausforderungen als Folge demographischer Veränderungen identifizieren. Die kommunalen Handlungsoptionen zur aktiven Gestaltung des demographischen Wandels werden insbesondere von zwei limitierenden Faktoren beeinflusst: aufgabenadäquaten finanziellen Ressourcen sowie qualifiziertem Personal. Der Alterungsprozess stellt die öffentlichen Verwaltungen vor große Herausforderungen hinsichtlich der Personalgewinnung und des allgemeinen Personalmanagements (flexiblere Arbeitsmodelle, interkommunale Zusammenarbeit, Leistungsanreize, Effizienzsteigerung). Dabei stehen flächendeckende Einschnitte aufgrund der altersbedingten Abgänge erst noch bevor.

Für die Leistungsverwaltung kann die altersbedingte Fluktuation Ausgangspunkt einer umfassenden Aufgaben- und Standardkritik sein. Gerade in kleineren ländlichen Kommunen, in denen die kritische Masse für einzelne Leistungsbereiche oder Infrastrukturangebote fehlt, sind Pooling-Potenziale auszuloten, beispielsweise durch interkommunale Zusammenarbeit. Effizienzvorteile versprechen zudem (digitale) Prozessinnovationen, etwa in Form einer Zentralisierung und Standardisierung von weitgehend ermessensfreien Verwaltungsverfahren im Zuge der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes.

Die Alterung der Kommunalbeschäftigten kann Risiken für die Sicherung der Daseinsvorsorge vor Ort verstärken und Leistungs- bzw. Funktionseinschränkungen zur Folge haben. Die demographischen Trends verschärfen finanzielle und personelle Engpässe. Erst mit der regionalspezifischen Abschätzung dieser Risiken kann eine Entscheidungs- bzw. Abwägungsgrundlage geschaffen werden, um die finanzielle Autonomie der Kommunen zu sichern, indem vor Ort, aber auch regional- und ausgleichspolitisch (auf Bundes-/Landesebene) frühzeitig Maßnahmen auf Grundlage der zu erwartenden Mehrbelastungen getroffen werden können. Insbesondere das parallele Auftreten von Strukturschwäche, Schrumpfung respektive demographischer Alterung und Finanzschwäche birgt das Risiko der Disparitätenverschärfung, sofern auf die zu erwartenden Folgen nicht frühzeitig und planvoll reagiert wird. Die Verbesserung der kommunalübergreifenden Informationslage wäre hierfür eine Voraussetzung: etwa bundesweite Angaben zum Anteil der unbesetzten Stellen (»Stellenschere«) in den Kommunalverwaltungen. Es ist davon auszugehen, dass eine höhere fiskalische Problemlösungskapazität (insbesondere eine höhere Eigenfinanzierungskraft) dazu beiträgt, vor Ort geeignete Anpassungsstrategien zu entwickeln. Eine aufgabenangemessene Grundfinanzierung ist die Voraussetzung für handlungs- bzw. leistungsfähige Kommunen. Handlungsspielräume können flankierend durch eine Stärkung investiver Zuweisungen sowie einer Verbreiterung und Verstetigung der Grundfinanzierung, aber auch durch den Abbau nicht-monetärer Investitionshemmnisse (Verringerung der Bürokratielasten, Vereinfachung und Verschlankung der Förderkulisse, Aufgaben- und Standardkritik), erweitert werden. Dies bezieht sich gleichermaßen auf bedarfsgerechte Personalkapazitäten – auch in den teilweise vernachlässigten Aufgabenbereichen.

Literaturverzeichnis

- Bernardt, Florian/Glöckner, Ernst/Knoll, Stefanie/Ragnitz, Joachim/Wolter, Marc Ingo (2023): Herausforderungen und Chancen im demografischen Wandel. Arbeitsmarktentwicklung in Thüringen – Projektion bis 2035. Studie der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) und ifo Dresden im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) in Kooperation mit der Thüringer Agentur für Fachkräfteentwicklung (ThAFF). Osnabrück.
- Beznoska, Martin (2022): Die Altersverteilung von Steuern, Abgaben und staatlichen Leistungen. IW-Report 7/2022. Köln.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2024): Raumordnungsprognose 2045; Bevölkerungsprognose BBSR-Berichte Kompakt 4/2024. Bonn.

- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hg.) (2013): Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hg.) (2024): Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Berlin.
- Feld, Lars P./Braun, Julia (2024): Öffentlicher Investitionsbedarf in Deutschland: Standortbestimmung und Potenziale privater Infrastrukturfinanzierung. Freiburg im Breisgau.
- Frankenberg, Dominik (2024): Demografiebedingte Risiken für die Tragfähigkeit der Kommunalhaushalte. In: BBSR (Hg.): So vielfältig der demografische Wandel, so verschieden die regionalen Herausforderungen und Anpassungsstrategien. BBSR-Online-Publikation 118/2024, S. 67–78.
- Frei, Xenia/Ragnitz, Joachim/Rösel, Felix (2018): Kosten kommunaler Leistungserstellung unter dem Einfluss von demografischem Wandel und Urbanisierung. ifo Dresden Studien 80. Dresden.
- Ganesch, Franziska (2018): »Regional Mobility and Spatial Inequality: Determinants of Spatial Labor Market Behavior Considering Firm- and Region-Specific Factors«, in: Raumforschung und Raumordnung 76(6), S. 497–514.
- Hesse, Mario (2024): »Ausmaß der kommunalen Investitionsbedarfe und Ursachen der unzureichenden Infrastrukturfinanzierung«, in: dms – der moderne Staat 16(2), S. 317–339.
- Hüther, Michael/Jung, Markos (2021): »Unzureichende Investitionsoffensive«, in: Wirtschaftsdienst 101(3), S. 158–161.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) (Hg.) (2015): »Remanzkosten von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im demografischen Wandel. Landtag Nordrhein-Westfalen, Information 16/276, A24. Gutachten im Auftrag der Enquetekommission III ›Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030‹ des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Dortmund.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (Hg.) (2022): QuBe-Bevölkerungsprojektion für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. IAB-Discussion Paper 19/2022. Nürnberg.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard (2017): »Räumliche Trends der Kommunalfinanzien. Zur Disparitätenentwicklung im vereinten Deutschland«, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR) 5, S. 92–109.
- Küpper, Patrick (2016): »Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume«. Thünen Working Paper 68, Braunschweig: Thünen-Institut.
- Meister, Moritz/Stiller, Johannes/Niebuhr, Annkatrin/Peters, Jan Cornelius/Hinrichsen, Peter Lasse/Reutter, Philipp (2020): »Zur Rückwanderung von Arbeits-

- kräften in die ländlichen Regionen Deutschlands: deskriptive Befunde«. Thünen Working Paper 144, Braunschweig: Thünen-Institut.
- Niedersächsischer Landesrechnungshof (Hg.) (2024): Kommunalbericht 2024. Hannover.
- Puls, Thomas (2020): Jenseits des Geldes: Was behindert den Infrastrukturausbau in Deutschland. IW-Report 37/2020. Köln.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik/von Zahn, Frida (2025): KfW-Kommunalpanel 2025. Frankfurt am Main: KfW.
- Runst, Petrik/Frankenber, Dominik/Kopka, Alexander/Peters, Jan Cornelius (2024): Wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Räumen. Zahlen & Fakten zur Wirtschaft in ländlichen Räumen, 3/2024. Braunschweig: Thünen-Institut.
- Scheller, Henrik/Raffer, Christian (2023): Nichtmonetäre Investitionshemmnisse der Kommunen – Herausforderungen und Reformansätze. Evaluation von Hochbau-Beratungsprojekten aus dem Ressortforschungsvorhaben »Investitionsberatungsauftrag«. Difu Impulse 5/2023. Berlin.
- Starke, Tim (2021): »Ausgabenseitige Effekte der demografischen Entwicklung auf die Kommunalfinanzen«, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 31(4), S. 507–537.
- Statistisches Bundesamt (2024): Personalstandstatistik 2022. Qualitätsbericht. Wiesbaden.

III Soziostrukturelle und transformative Perspektiven

Austeritätspolitik und Peripherisierung als kollektive Verletzungserfahrung

Der Nährboden rechter Mobilisierung

Katrin Großmann, Christoph Hedtke & Katharina Kullmann

Zusammenfassung: Betrachtet man Kartendarstellungen von Wahlergebnissen und wirtschaftlicher Entwicklung – in Deutschland und auch international –, zeigt sich eine verblüffende Ähnlichkeit. So sind es insbesondere Gebiete, die von wirtschaftlichem Strukturbruch oder -wandel, Abwanderung, überdurchschnittlicher Alterung, geringen Einkommen und sinkender Kaufkraft gekennzeichnet sind, in denen rechte Parteien besonders starken Zuspruch erhalten. Ein Blick auf die kommunale Steuerkraft im Thünen-Atlas verdeutlicht zudem, dass gerade die Landstriche mit den geringsten Mitteln, die Lebensverhältnisse vor Ort zu verbessern, besonders häufig die Alternative für Deutschland (AfD) wählen. Im kommunalen Finanzsystem ist strukturell angelegt, dass gerade hier die Kommunen in ihrem finanziellen Handlungsspielraum immer stärker eingeschränkt werden, denn die wichtigsten Einnahmequellen, die Einkommenssteuerbeteiligung, die Gewerbesteuern und die Schlüsselzuweisungen pro Einwohner:in über den Landesfinanzausgleich, sinken im Zuge der Peripherisierung durch Abwanderung, Betriebsschließungen und niedrigere Einkommen. Nach Jahren strikter Sparpolitik und immer wiederkehrender Haushaltssicherung fehlt in diesen Kommunen das nötige Geld, um sich aus der Niedergangsdynamik zu befreien.

Die Frage, wie die wirtschaftlichen Entwicklungen und die rechten Wahl- und Mobilisierungserfolge zusammenhängen, ist jedoch nicht so einfach aufzulösen. Eine Antwort sehen wir in einem lokal geteilten gemeinsamen Gefühlshaushalt, der durch die Veränderungen hervorgerufen wird und den Weg für rechte Instrumentalisierung und Mobilisierung bereiten kann. Was meinen wir mit Gefühlshaushalt? Die wirtschaftlichen und demographischen Veränderungen und damit einhergehenden strukturellen Benachteiligungen vieler Kommunen führen zu wiederholten Gefühlen der Kränkung, Hoffnungslosigkeit, Ohnmacht und Fremdbestimmung, die sich über die Zeit hinweg verfestigen und von sehr vielen Menschen – politische Spektren übergreifend und teilweise sogar unabhängig von dem individuellen Erleben – geteilt werden. Es sind diese Gefühle, die rechte Akteur:innen aufgreifen, verstärken, kanalisieren und zur Mobilisierung nutzen, in dem sie diese in ihre politischen Erzählungen einbinden und darüber hinaus Gemeinschaftsgefühle, Selbstermächtigung und Handlungsmacht versprechen und somit positive emotionale Erfahrungen ermöglichen.

In diesem Beitrag versammeln wir Stimmen aus der lokalen Politik und Zivilgesellschaft aus Fallstudien in Bayern, Hessen, Thüringen und Sachsen, die zu den sogenannten »strukturschwachen« Regionen Deutschlands zählen und die wir als peripherisierte Orte begreifen. Unter Peripherisierung verstehen wir die anhaltende Abkopplung von Orten oder ganzen Regionen von den Ressourcen und Gelegenheiten der Zentren. Die Stimmen aus diesen Orten und ihren plastischen Schilderungen helfen uns zu verstehen, wie Peripherisierung, strikte Sparpolitiken für Kommunen und lokal verfestigte emotionale Dispositionen zusammenhängen und sich in radikal rechte Mobilisierungserfolge übersetzen lassen.

1. Einleitung

Die Versuche, den Aufstieg extrem rechter Parteien in Europa und vielen anderen Ländern der Welt zu erklären, reichen von der Angst vor dem sozialen Abstieg, fragmentierten Öffentlichkeiten über Krisenerfahrungen bis hin zu lange verborgen gebliebenen rassistischen Haltungen, denen nun freier Lauf gelassen wird (vgl. Mullis 2025), und alle diese Punkte erklären ein Teil des Puzzles. Die Stadt- und Regionalforschung hat diesem Potpourri hinzuzufügen, dass die Geographie der Wahlergebnisse rechter, autoritaristischer und nationalistischer Parteien zusammenfallen mit den regionalen Ausprägungen von Peripherisierung: ein Muster, das unter Schlagworten wie »Geographies of Discontent« (De Ruyter/Martin/Tyler 2021) oder »Revenge of the Places that don't matter« (Rodriguez-Posé 2018) beschrieben wird.

Die räumlich ungleiche Zustimmung zu rechtsextremen Parteien ist also weniger eine Frage von Stadt vs. Land, sondern eine Polarisierung zwischen Peripherie und Zentrum, zwischen den so genannten »strukturschwachen Regionen« und den prosperierenden oder stabilen Regionen. In Deutschland betrifft das große Teile der ostdeutschen Bundesländer, Hotspots finden sich aber auch im Ruhrgebiet, in Rheinland-Pfalz und im Saarland oder im Nordosten von Bayern. All dies sind Regionen, die durch wirtschaftlichen Strukturbruch oder -wandel, Abwanderung, überdurchschnittliche Alterung, geringe Einkommen und sinkende Kaufkraft gekennzeichnet sind (vgl. Leibert et al. und Mutscheller/Schäfer in diesem Band). »Hier wird es von allem jedes Jahr ein bisschen weniger« ist eine Formulierung, die uns in mehreren empirischen Studien in Kleinstädten in Sachsen, Thüringen und Hessen in den letzten Jahren begegnet ist.

Ein Blick auf die kommunale Steuerkraft im Thünen-Atlas zeigt zudem, dass gerade die Landstriche mit den geringsten Mitteln, die Lebensverhältnisse vor Ort zu verbessern, besonders häufig die AfD wählen (vgl. Küpper/Peters 2019; Kallert et al. 2022). Das Steueraufkommen pro Kopf ist also nicht nur ein Indikator regionaler Disparitäten, es ist Folge und Treiber von Peripherisierung. Im kommunalen Finanzsystem ist strukturell angelegt, dass gerade die Kommunen, die am stärksten von wirtschaftlichem Strukturwandel, von globalisierten Märkten und Abwan-

derung betroffen sind, in ihrem finanziellen Handlungsspielraum immer stärker eingeschränkt werden. Denn die wichtigsten Einnahmequellen für Kommunen, die Einkommenssteuerbeteiligung, die Gewerbesteuern und die Schlüsselzuweisungen pro Einwohner:in über den Landesfinanzausgleich, sinken im Zuge der Peripherisierung durch Abwanderung, Betriebsschließungen und niedrigere Einkommen. Nach Jahren strikter Sparpolitik und immer wiederkehrender Haushaltssicherung fehlt in diesen Kommunen das nötige Geld, um sich aus der Niedergangs-Dynamik zu befreien.

Unbeleuchtet bleibt aber auch, wie sich die regionale Deprivation eigentlich genau in hohe Wahlergebnisse extrem rechter Parteien übersetzt. Die meisten Arbeiten belegen mittels Strukturindikatoren, dass ein Zusammenhang zwischen Wahlergebnissen und der über sozio-ökonomische Indikatoren gemessenen Deprivation existiert (vgl. Le Bras/Warnant 2021; Sandbu 2022; Rodriguez-Posé 2018). Implizit wird dann angenommen, dass Deprivation zu Unmut führt und dies zu einem Erstarren der extremen Rechten. Aber wie genau passiert das?

Wenige qualitative Arbeiten verweisen auf deprivierte emotionale Zustände, die sich in lokalen Gemeinschaften bilden und verfestigen. So beschreibt Stückrad (2011), wie sich im ländlichen Brandenburg Unmut über die Regional- und Sozialpolitik breitmacht, und schlussfolgert, dass gemeinsames Schimpfen auch einen gemeinschaftsstiftenden Effekt hat. Hannemann, Henn und Schäfer (2024) sprechen von regionaler Verbitterung, die sie in der Thüringer Peripherie insbesondere unter Inhaber:innen von Handwerksbetrieben analysiert haben. Wir möchten vorschlagen, dies als kollektive Verletzungsverhältnisse (Straub 2014) zu lesen. Aus diesen Verletzungsverhältnissen resultieren emotionale Dispositionen, die von einer radikalen Rechten aufgegriffen werden und eine Mobilisierung begünstigen (vgl. Hedtke et al., i. E.).

In diesem Beitrag nutzen wir qualitative Daten, um eine Art kollektives Gefühlswissen vorzustellen, welches die lokale Gesellschaft als gemeinsame Erfahrungsbasis teilt: Hoffnungs- und Machtlosigkeit, Enttäuschung, Trauer oder Unsicherheit. Rechte Protestakteur:innen und Parteien schließen an diese emotionalen Dispositionen an und instrumentalisieren so Gefühle des Abgehängtseins und Nicht-Gehörtwerdens für die Herausbildung und Mobilisierung einer »Gefühlsgemeinschaft« (Spissinger 2024). Nachfolgend stellen wir die für diesen Beitrag zentralen Konzepte Peripherisierung, Rural Austerity und kollektive Verletzungsverhältnisse vor und zeigen dann anhand empirischer Einblicke aus verschiedenen Studien, wie aus Peripherisierungserfahrungen mobilisierbare emotionale Dispositionen und Konflikte resultieren.

2. Peripherisierung

Peripherisierung beschreibt den Prozess der Abkopplung peripherer Orte oder Regionen von den Ressourcen und Gelegenheiten der Zentren. Keim (2006: 4) entwirft den Begriff Peripherisierung als komplementären Begriff zur Zentralisierung. Nicht statisch, sondern als »einen sozial-räumlichen Prozessbegriff« will er ihn verstehen, der die »graduelle Schwächung und/oder Abkopplung sozial-räumlicher Entwicklungen gegenüber den dominanten Zentralisierungsvorgängen bezeichnet« (ebd.). Der Begriff hat jedoch nie Einzug in eine breitere öffentliche Debatte gefunden, sondern wird von einer überschaubaren Community von Stadt- und Regionalwissenschaftler:innen benutzt.

Bereits 2007 kritisiert Beetz (2007: 237), dass die Fokussierung der Debatte zu schrumpfenden ländlichen Räumen auf demographische Prozesse zu einer »Vengung politischer Perspektiven« führe. Prägnant weist er darauf hin, dass damit »nicht die regionalen Verhältnisse zu verändern [seien], sondern die Entwicklungen zu akzeptieren« (ebd.: 232f.). Er zeigt, wie sich die Politik statt einer Unterstützung dieser schrumpfenden ländlichen Räume für eine Förderung der Zentren entschieden hat. Politik, Medien und Wissenschaft äußerten sich teils herablassend zu deren Zukunftsfähigkeit, die nach demographischen Indikatoren vermessen wurde, und rieten dazu »sich schrittweise aus solchen Regionen zurückzuziehen« (ebd.: 233; siehe auch Berlin-Institut 2009).

Peripherisierung wird entlang verschiedener Dimensionen beschrieben. Dazu zählt (1) die ökonomische Dimension, also der Einbruch der lokalen Ökonomie mit Unternehmensschließungen, Arbeitsplatzverlusten, der Rückgang privater und kommunaler Ressourcen. Damit einher gehen (2) der Bevölkerungsrückgang, hervorgerufen durch Abwanderung jüngerer Altersgruppen und (3) die kulturelle Peripherisierung, also die Marginalisierung und Stigmatisierung im gesellschaftlichen Diskurs als langweilig, traditionell und rückständig (vgl. Beetz 2008). Mit (4) politischer Peripherisierung wird eine Verringerung des politischen Einflusses durch Zentralisierung von staatlichen Institutionen und Entscheidungsgremien beschrieben und (5) infrastrukturelle Peripherisierung bezieht sich auf die unzureichende Ausstattung sowohl mit physischer Infrastruktur wie Verkehrswege oder digitale Netze als auch mit sozialen Infrastrukturen wie Bildungseinrichtungen oder Gesundheitsversorgung (vgl. Beetz 2008; Kühn 2015).

Solche Phänomene wurden im politischen und wissenschaftlichen Diskurs als Folgen des demographischen Wandels lange Zeit naturalisiert, obwohl Abwanderung vornehmlich auf wirtschaftliche und politische Prozesse zurückzuführen ist und die Geburtenrate gerade auf dem Land noch anhaltend hoch blieb (vgl. Großmann 2024). Kritische Stimmen, die hier von der Demographisierung des Gesellschaftlichen sprachen, konnten sich in diesem Diskurs nicht durchsetzen (vgl. Barlösius/Schiek 2007; insb. Beetz 2007).

3. Rural Austerity

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Rural Austerity in Deutschland erfährt erst in den letzten Jahren mehr Aufwind. Das noch junge Feld der kritischen Landforschung versammelt (wie dieser Band) wissenschaftliche Perspektiven, die Fragen zu räumlicher Differenzierung, Phänomene wie Desintegration, die Konsequenzen makro-ökonomischer Prozesse und anhaltender Sparpolitiken zusammen denken (vgl. Belina et al. 2022; Kallert/Dudek 2019). Inspiriert auch von der britischen Debatte zu Rural Austerity (vgl. etwa Gray/Barford 2018; May et al. 2020), benennen sie die Auswirkungen von Sparpolitik auf ländliche Räume als Forschungslücke und schaffen Aufmerksamkeit für ein Themenfeld, also Austerität, das in den letzten Jahren hauptsächlich für städtische und urbane Agglomerationen bearbeitet wurde (vgl. Kallert/Dudek 2019).

Neoliberalisierung, Verwaltungsabbau, Verschuldung, Sparpolitiken und kommunale Handlungsfähigkeit sind außerdem originäre Themen der deutschen Verwaltungs- und lokalen Politikforschung. Die Themenkomplexe werden hier im Kontext der Begleitung von Verwaltungsreformen und der Ausdifferenzierung der Kooperation zwischen politischen Ebenen diskutiert (vgl. u. a. Hoffsummer/Grundnig/Hilgers 2016; Bogumil 2022). Eine Verschränkung mit Debatten der kritischen Geographie und Stadtforschung oder Peripherisierung gibt es kaum.

Die wissenschaftlichen Auseinandersetzungen stehen einer gesellschaftspolitischen Debatte zu Schieflagen in der Kommunalfinanzierung und anhaltendem Reformbedarf gegenüber. Initiativen und Verbände weisen zum Teil seit Jahren auf die prekäre Situation von Kommunen hin und machen konkrete Lösungsvorschläge, allerdings bislang ohne sich durchzusetzen (vgl. Aktionsbündnis, Kaiserslauterer Apell 2014; Netzwerk junge Bürgermeister*innen 2024; re:form 2025 u.v.m.).

4. Emotionen und kollektive Verletzungsverhältnisse

Für ein besseres Verständnis der »Geographies of Discontent« greifen wir auf das Konzept »historischer und kollektiver Verletzungsverhältnisse« zurück, das der Sozialpsychologe Straub (2014) im Kontext von Migrationsgesellschaften entwickelt hat. Zentral ist hier die Annahme, dass alles Handeln, Denken, Fühlen und Wollen geschichtlich konstituiert ist und somit sowohl von konkreten Ereignissen als auch von der narrativen Repräsentation historisch-biographischer Erfahrungen geprägt ist. Nach Straub resultiert daraus ein »strukturell verfestigte[r] ›Niederschlag‹ aller subjektiven Erlebnisse in Gestalt eines niemals vollständig explizierbaren, teilweise bewussten, teilweise unbewussten Geflechts oder Netzwerks von Dispositionen« (ebd.: 76). Mit dieser Perspektive geraten nicht nur weit zurückliegende Ereignisse in den Fokus, sondern auch solche, die möglicherweise gar nicht persönlich

erlebt wurden, sich aber im kollektiven Wissen verfestigt haben, wobei dies auch vorsprachlich und unbewusst sein kann. Zwar sind grundsätzlich auch positiv konnotierte Ereignisse Teil des »Niederschlags«, häufig sind es aber insbesondere die Gewalterfahrungen und daraus resultierende Verletzungen, die weitreichende, Generationen übergreifende Folgen zeigen können, ohne dass eine direkte Interaktion oder Kommunikation zwischen den Beteiligten notwendig sind.

Historische Gewalterfahrungen, ob nun aufgrund von physischer, verbaler oder symbolischer Gewalt, resultieren in Verletzungen, die sich akkumulieren. Ab einem gewissen Punkt zählt dann jede weitere, auch scheinbar harmlose Erfahrung auf dieses »Konto« ein. Die so entstehenden (kollektiven) Verletzungsverhältnisse verbinden Verletzungen der Vergangenheit mit der Gegenwart, sie bilden also weitere Verletzungsrisiken. Werden diese Verletzungen nicht anerkannt und bearbeitet, wird die Geschichte der Verletzungen fortgeführt, und all dies muss nicht notwendigerweise dem Bewusstsein zugänglich sein. Wichtig erscheint uns zudem die Annahme Straubs, dass Menschen mit bestehenden Wunden sensibler und verletzlich sind als andere. Gleichzeitig sind Menschen nicht nur verletzlich, sondern auch verletzungsfähig, möglicherweise gerade auf Grund ihrer eigenen Verwundungen (ebd.: 79).

5. Emotionale Erfahrung von Peripherisierung

In unserer Forschung der letzten Jahre beobachteten wir an verschiedenen Orten ähnliche Dynamiken und Konsequenzen von Peripherisierung. In diesem Beitrag greifen wir daher auf empirisches Material aus mehreren qualitativen Untersuchungen zu folgenden Themen zurück: 1) Die Rolle von Emotionen in lokalen Konflikten;¹ 2) Fragen der Handlungsfähigkeit von Akteur:innen in peripherisierten Kleinstädten und Gemeinden aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft;² 3) Schrumpfende Kleinstädte im deutsch-finnischen Vergleich;³ 4) Selbst- und Fremdbestimmung in peripherisierten Kommunen (Studienprojekt, siehe Ahnert et al. 2025). Die Erhebungen erfolgten in Kleinstädten und ländlichen Gemeinden in Sachsen, Thüringen, Bayern und Hessen und umfassen qualitative Interviews mit Einwohner:innen und Lokalpolitiker:innen, teilnehmende Beobachtungen auf Protestveranstaltungen sowie Auswertungen von Presseberichterstattung und lokalen Social Media-Kanälen und -Gruppen.

1 <https://www.lokonet.de>, gefördert durch das BMFTR (2022–2026), FKZ: 01UG2201A.

2 <https://www.fpz.fh-erfurt.de/projekte/peripher>, gefördert durch das BMFTR (2024–2026), FKZ: 03DPS1059A.

3 <https://www.fh-erfurt.de/projekte/lish-enhancing-liveability-of-small-shrinking-cities-thru-ugh-co-creation>, gefördert durch ERA.Net RUS (2021–2023).

5.1. Kränkung und Verlust führen zu Trauer, Hoffnungslosigkeit, Verzweiflung und Frust

Peripherisierung bedeutet vor allem, einen anhaltenden, mal schleichenden, mal schloppierenden Verlust zu erleben. Gerade in den ostdeutschen Gemeinden ist die Deindustrialisierung der Nachwendezeit noch ein zentrales Thema. Ein Interviewpartner berichtet:

»Für die Leute war der Wegfall der Industrie [...] über 3000 Beschäftigte von einem Tag auf den anderen [...] das muss man sich mal vorstellen. Die standen dort, die haben gesagt, was haben wir denn falsch gemacht? Wir haben doch immer zu gearbeitet. [...], und die Art und Weise, wie man mit den Leuten umgegangen ist, die sitzt bis heute fest.«

Auf die Arbeitslosigkeit folgte oft ein Job in den westlichen Bundesländern, was die nächste verletzende Erfahrung durch Diskriminierung und Stigmatisierung mit sich brachte:

»Dann bist du natürlich erstmal der Ungelernte, der Depp und der Ossi. [...] die haben sich viel anhören müssen und diese Verletzungen, die haben die Leute nie verwunden.«

War es lange Zeit vor allem der stigmatisierende Blick auf die Ostdeutschen, werden heute in Ost wie West Stigmatisierungen ländlicher Räume durch Großstädter:innen wahrgenommen, denen zugeschrieben wird, sich als etwas »Besseres« fühlen und Politik nur für die Großstadt zu machen.

Vor Ort löst der Verlust identitätsstiftender und ortsbildprägender Gebäude wie Gasthäuser, an denen wichtige und schöne Erinnerungen hängen, Trauer aus, eine Emotion, die vergleichsweise häufig auch explizit als solche artikuliert wird. So heißt es immer wieder in den lokalen Facebook Gruppen »einfach nur traurig«, »schlimm«, »wieder ein Stück Kultur weg«, wenn das nächste Traditionslokal schließt und der Leerstand weiter wächst. Ein Gefühl von anhaltender Auflösung wird artikuliert:

»Wer das erlebt hier, nimmt vor allem die Verluste wahr. Da fällt der Arzt weg, da fällt der Discounter weg, da macht ein Industriebetrieb zu, da ist der Handwerker nicht mehr erreichbar.«

Dieses Gefühl betrifft den physischen Ort und seine Vitalität, greift aber auch auf die lokale Gemeinschaft über, auf persönliche Netzwerke und Vereine. Mit den Vereinen

schwindet die Handlungsfähigkeit der Zivilgesellschaft, ebbt das Gemeinschaftsleben ab. In einer Gemeinde in Bayern berichtet die Bürgermeisterin:

»Und dann die Gesangsvereine, da werden die Leute immer älter. Die können auch kein Fest mehr veranstalten, weil sie sagen, unsere Leute können das hier gar nicht mehr aufbauen, [...]. Es ist schlimm, aber es ist so.«

Auffällig war, dass es lokal offenbar ein Empfinden für eine Art »Point of no return« gibt, ab dem der schleichende in einen unaufhaltsamen Rückgang umschlägt. In einer ehemals durch Kur und Tourismus geprägten Kleinstadt in Thüringen heißt es mit Bezug auf die Innenstadt von einer ehrenamtlich engagierten Person:

»Mit diesem Weggang der Apotheke war das der Untergang. [...] Und ab dem Moment war nachher das Sterben offiziell.« (Ahnert et al. 2025: 43)

Das führt zu einer Gesamtwahrnehmung, dass es keine Hoffnung auf positive Entwicklung mehr gibt, was wiederholt mit Tod und Sterben als Metaphern umrissen wird. Mit Aussagen wie »Die Kinder und Enkel sind weg« oder »So, und jetzt wird im Landkreis [Ortsname] nur noch gestorben« schauen die Gesprächspartner:innen auch auf ein antizipiertes demographisches Ende des Ortes. Dafür wird immer wieder dieselbe Metapher gebraucht: »wenn jetzt nicht in den nächsten zwei Jahren irgendwas hier passiert, dann wird hier das Licht ausgemacht.«

In der Wahrnehmung vor Ort befinden sich diese Regionen in einem nicht aufzuhaltenden Kreislauf aus Abwanderung, Alterung und Infrastrukturverlust: Durch zurückgehende Nachfrage gehen Einzelhandel und Versorgung zurück. Alterung spielt hier mit: »Es hören Ärzte auf und es finden sich keine Nachfolger.« Zurück bleiben Orte, die als unattraktiv erlebt werden und weiteren Wegzug provozieren: »Aber für uns junge Leute gibt es halt auch keinen Grund hier zu bleiben?« Ein Negativsog wird beschrieben, der in einen Tunnel führt und am Ausgang des Tunnels kommt das Ende des eigenen Ortes in den Blick. Was bleibt, ist das Gefühl, vom gesellschaftlichen Wandel nur die Nachteile zu erleben, während die Vorteile in den Großstädten ankommen.

5.2. Ohnmacht, Hilflosigkeit und Fremdbestimmung

Solche Geschichten hinterlassen Gefühle tiefsitzenden Misstrauens, nicht nur in der breiten Bevölkerung, sondern auch bei den lokalen Entscheidungsträger:innen. Von diesen wird über enttäuschte Hoffnungen berichtet, über Sackgassen, wo man sich Entwicklungsmöglichkeiten versprochen hatte: Die Ausweisung neuer Gewerbegebiete, die dann aber keine Nachfrage finden; in Aussicht gestellte Investitionen, die

nicht realisiert werden; Infrastrukturprojekte, die nicht den gewünschten Effekt erzielen. In einer Thüringer Kommune erhoffte man sich:

»wenn die Autobahn [...] direkt hier vorbei geht, dann wird es gelingen, das Gewerbegebiet vollzukriegen, dann werden sich hier Unternehmen ansiedeln. Das sind aber alles mehr oder weniger enttäuschte Hoffnungen gewesen.«

Frappierend einheitlich ist auch die empfundene Machtlosigkeit im Prozess der Peripherisierung, die meist aber erst zur Sprache kommt, wenn im Gespräch ein gutes Vertrauensmoment erreicht ist und der Stolz auf Errungenes seinen Platz im Interview hatte. Machtlosigkeit wirkt auf unterschiedlichen Ebenen. Zunächst fehlt es an allen Ecken und Enden an Ressourcen. Die Knappheit beginnt im städtischen Haushalt und setzt sich in der Zivilgesellschaft fort. Bürgermeister:innen verschiedener Orte haben uns vorgerechnet, wie knapp ihre Kassen sind und was das für ihre Handlungsfähigkeit bedeutet. In einem Ort fließen seit über zehn Jahren die freien Mittel nahezu komplett in die Straßensanierung. In einem anderen Ort würden allein die Eigenmittel für die Sanierung einer Brücke auf der einzigen Zufahrtsstraße zum Ort die nicht gebundenen Mittel im Gemeindehaushalt für Jahre blockieren. Da solche Investitionen ausbleiben, steigt der Unmut der Bürger:innen, für die »nichts passiert«. Der Druck auf Kommunalpolitiker:innen und insbesondere auf die Bürgermeister:innen wächst, mehrfach wurde über Anfeindungen berichtet. Die Folge: Bürgermeister:innen oder ganze Gemeinderäte legen komplett aus Protest die Arbeit nieder, weil die finanziellen Ressourcen nicht einmal für die Pflichtaufgaben reichen, geschweige denn für das, was man gerne tun würde. Obwohl es kurzfristig eine gewisse Aufmerksamkeit gibt (siehe Doku SWR STORY 2025), ändert sich an den Strukturen aber nichts. So sind beispielsweise Teile eines Gemeinderats resigniert ins Amt zurückgekehrt, vor allem auch weil die AfD sich anschickte, die politischen Ämter einzunehmen.⁴

Auch in der Zivilgesellschaft kommt die Finanznot an, die Unterstützung für die Vereine schrumpft zusammen. So fragt sich ein:e Gesprächspartner:in in Hessen:

»Wie jetzt? Wir kriegen kein Sponsoring mehr für den Fußballverein. Warum nicht? Was haben wir denn verkehrt gemacht? Das ist wieder dieses Thema, ich bin so hilflos.« (Ahnert et al. 2025: 44)

Dass die einzige Hilfe, auf die verwiesen wird, Fördermittel sind, wird vor Ort nicht als Unterstützung, sondern häufig als Bevormundung, Belastung und Zumutung gelesen. Immer wieder sind die Eigenanteile ein Thema und wie schwer es ist, sie zu

4 <https://kommunal.de/hilferuf-einer-gemeinde-ein-jahr-nach-dem-ruecktritt-von-buergermeister-und-gemeinderat>.

erreichen. Vereine geben auf, ohne den Antrag zu stellen. Nach Jahren der Schulden und der knappen Kassen sind die Orte teilweise »kaputt gespart«. So berichtet ein Bürgermeister:

»Wir hatten 14, 15 Millionen Euro Schulden, und jetzt sind wir noch bei vier, ja knapp 5 Millionen, ... wenn du über 15 Jahre nur kürzt, um deine Kredite irgendwo zu bedienen, dann bleibt halt alles andere auf der Strecke.«

In den ostdeutschen Fallbeispielen sind nicht selten die Schulden in den 1990er Jahren entstanden, da die erwarteten Einnahmen der Aufbruchsjahre von anhaltender Deindustrialisierung und rückläufigen Bevölkerungszahlen konterkariert wurden. Es entstanden Schuldenberge. Die vielfachen Versuche, Veränderungen zu erreichen, münden in Frust und Ohnmacht. Ansprüche übergeordneter Regierungsebenen, Bürokratie und Regulierung schränken die Handlungsfähigkeit zusätzlich ein. Lokalpolitiker:innen erleben eine steigende Aufgabenlast bei gleichzeitig ausbleibender Unterstützung. Die Frage wird aufgeworfen, was der Sinn des eigenen Handelns überhaupt noch sei, ein düsteres Bild der lokalen Demokratie entsteht. Zudem fühlen sich Akteure nicht gesehen, Politik werde eher für die Großstädte gemacht, der ländliche Raum bleibe auf der Strecke.

Mit der Frage »Was findet lokal statt? Ist es noch entscheidend lokal?« reißt ein:e Gesprächspartner:in die Frage nach dem Stellenwert der kleinen Gemeinden in der demokratischen Verfasstheit des Landes an und beantwortet die Frage selbst mit der Diagnose von Missachtung und Machtgefälle: »Es zentralisiert sich die Macht.«

5.3. Verantwortungsfragen und Konflikte um lokale Responsibilisierung

Auf der Suche nach der Verantwortung für die lokale Situation treffen wir auf Narrative, die diffus oder konkret auf »die da oben« verweisen, charakteristisch für populistische Eliten-Kritik (vgl. Mudde 2020). Vor Ort werden sie von rechten Bewegungsakteur:innen aufgegriffen und angeheizt. Bürgermeister:innen und lokale Politiker:innen sehen sich als Versager:innen gebrandmarkt. Wechselseitige Verantwortungszuschreibung zwischen lokaler Bevölkerung und Stadtpolitik lässt Konflikte entstehen, und nicht selten fragen sich Akteure auch selbst, ob sie versagt haben.

Die Bürgermeister:innen bekommen als erste den Unmut der Stadtgesellschaft zu spüren. In einem halböffentlichen Gespräch, in dem die angekündigte Schließung des letzten Supermarkts besprochen wurde, heißt es: »Und was macht unser Bürgermeister? Der soll mal in die Gänge kommen«. Die Bürgermeister:innen müssen sich dafür rechtfertigen, dass mehrfach geäußerte Bedarfe, z. B. von den Ortsrat*innen eingemeindeter Orte, über lange Zeit nicht erfüllt werden können, weil einfach das Geld fehlt.

So im Kreuzfeuer der Erwartungen gefangen, geben Bürgermeister:innen selbst ihrem eigenen Frust darüber freien Lauf, dass sich andere ins Private zurückziehen und resignieren: »Das ist ja, also es wird gejammt, es wird gemeckert, aber es wird halt dann nichts gemacht«.

Vor Ort gibt man sich gegenseitig die Schuld, zum Beispiel fehle die Solidarität mit dem lokalen Gewerbe, aber dabei würde immer wieder geschimpft, dass die Läden schließen: »Aber die kaufen ja auch nix in der Innenstadt ein. Die sehen ja keinen Zusammenhang zwischen ihrem eigenen Handeln und dem was sie kritisieren. Das ist ja so lächerlich [...] Die sind selber dran schuld.«

Vorwürfe werden gemacht, dass manche die Vorteile des Landlebens genießen, dann aber die Hände in den Schoß legen würden. Dass man – anstatt sich zu engagieren – dann eben AfD wählt. In dieser Gemengelage fühlen sich Lokalpolitiker:innen von den höheren Politikebenen allein gelassen. Ein Bürgermeister in Hessen beschreibt, ein Landespolitiker würde »in seiner schwarzen Dienstkarosse« kommen, »um wieder schnell wegzufahren«. Dagegen müsse er sich »tagtäglich 24 Stunden an 365 Tagen« für die Situation vor Ort rechtfertigen. Ignoranz, fehlendes Interesse und eine Distanz zu ländlichen Räumen werden benannt, denn die meisten Bundespolitiker:innen kämen aus der Großstadt und machten auch Politik für die Großstadt.

Hier wiederholen und aktualisieren sich Kränkungerfahrungen, beispielsweise wenn die lokale Kompetenz nicht anerkannt wird, man sich nicht ernst genommen fühlt. Eine Gesprächspartnerin berichtet über die mühsamen Auseinandersetzungen zur Gebietsreform: »Wir haben damals nicht ideologisch oder parteipolitisch argumentiert, als es gegen die Gebietsreform ging, sondern fachlich.« Sie hätten eigene Analysen aufgestellt, gerechnet, auf Fehler hingewiesen, aber erfolglos: »Also, da haben sich die Politiker hingesetzt, haben gesagt, ›Nö, das machen wir so. Punkt aus«.

Auch die Struktur des Kommunalfinanzierungssystems wird als Kränkung erlebt: »unsere Menschen sind schon unterschiedlich wert. Also das heißt, der Mensch im Mittelzentrum und der Mensch in Frankfurt ist mehr wert beim Kommunalen Finanzausgleich als unsere Menschen.« Gesprächspartner:innen fragen sich fassungslos, warum die Finanzsorgen nicht ernst genommen oder ignoriert werden, warum die Landespolitik nicht hilft und ob eventuell Absicht dahinter steckt und man »den Totalkollaps der finanziellen Lage der Kommunen« provozieren wolle.

6. Diskussion und Schlussfolgerungen

Anliegen dieses Artikels war es, den Zusammenhang von Peripherisierung, Austeritätspolitik und kollektiven Verletzungserfahrungen als Nährboden rechter Mobilisierung zu beleuchten. Mit Rückgriff auf Straubs Konzept der kollektiven Verlet-

zungsverhältnisse haben wir gezeigt, wie sich Peripherisierung in Kleinstädten und ländlichen Gemeinden in Sachsen, Thüringen, Bayern und Hessen in kollektiv geteilte, emotionale Dispositionen einer diffusen Trauer, des Verlusts, der Wut oder der Hoffnungslosigkeit übersetzen. Zudem beobachten wir, dass die strukturellen Benachteiligungen, denen peripherisierte Kommunen ausgesetzt sind, lokal einerseits ein Konfliktpotential darstellen, andererseits ein Gemeinschaftsgefühl erzeugen, bei dem die Abwehr von Benachteiligung und Stigmatisierung eine große Rolle spielt.

Austerität, der staatlich verordnete und über Leistungs- und Wettbewerbslogik ausgestaltete Sparzwang für Kommunen, stellt sich unseren Ergebnissen zufolge nicht nur als Folge von Peripherisierung ein, sondern ist auch Teil des Ursachengeflechts und – was noch schwerer wiegt – verhindert, dass Akteur:innen vor Ort aus eigener Handlungsmacht Gegenwart und Zukunft ihrer Kommunen gestalten können. Stattdessen sehen sie sich in einem gefühlt immer enger werdenden Korsett von Auflagen und weiter schwindenden Ressourcen, die ihre Handlungsfähigkeit einschränken. Dies führt zu einer Erschöpfung der Akteur:innen sowohl in der lokalen Politik als auch in der noch immer zu Engagement bereiten Zivilgesellschaft.

Förderpolitik wirkt hier sehr ambivalent. Einerseits ermächtigt sie, da so überhaupt wieder Ressourcen verfügbar werden. Andererseits liegen die Ziele und Anforderungen, die mit Fördermitteln einhergehen, oft quer zu den lokal notwendigen Prioritäten. Aus lokaler Sicht erscheinen Entscheidungen so häufig als irrational. Das Vertrauen in die lokale Politik – und dann auch in demokratische Institutionen allgemein – schwindet ebenfalls, wenn sich Fördermaßnahmen aufgrund bürokratischer Anforderungen verzögern oder wenn die Zivilgesellschaft sich in ihrem Engagement nicht gewürdigt fühlt, weil der Gemeinderat den Eigenmitteln nicht zustimmt.

Rechte Protest- und Bewegungsakteur:innen, die von Mau, Lux und Westheuser (2023) »Polarisierungsunternehmer« genannt werden, knüpfen an die emotionalen Dispositionen vor Ort an, »ordnen« so mittels Erzählungen und Symbolen die Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft und verheißen Handlungsfähigkeit durch eine Zentrierung der adressierten Subjekte und ihrer Lebenswelt. Sie stellen (scheinbar) die lokale Bevölkerung und ihre Interessen in den Mittelpunkt ihres politischen Handels. Neue Entwicklungen werden dabei permanent als Bedrohung dieser Lebenswelt gerahmt und sind es in vielen Fällen auch, so dass diese erneuten Peripherisierungserfahrungen diesen rechten Gegenerzählungen und Versprechen weiteren Auftrieb verschaffen. Andere (positive) Entwicklungen werden kaum gesehen und zählen somit nicht zum Erfahrungsraum. Zur Gegenerzählung kommt auch eine tatsächliche Gegenerfahrung, Momente des Protests erwecken Gefühle der Ermächtigung (unabhängig der tatsächlichen Reichweite ihrer Handlungsmacht), der Selbstvergewisserung und der Stärkung einer lokalen Gemeinschaft.

Da lokal keine positive Entwicklung sichtbar ist, wird das »Staatsversagen« aus rechten Narrativen (gefühl) sichtbar. Die Ohnmacht der kommunalpolitischen Ebene stärkt eine Wahrnehmung von »Wir hier« und »Die da oben«, eine Figur, die leicht in populistische Elitenerzählungen eingebunden werden kann.

Letztlich werden in der gemeinsamen Kritik an der Landes- und Bundesregierung auch die lokale Gemeinschaft und positive Identitätsbezüge wiederhergestellt. Das Kopfschütteln über die Politik in Dresden, Erfurt, München und Wiesbaden, vor allem aber in Berlin, teilt man vor Ort über politische Gräben hinweg. Hinzu kommt, dass die Abwehr äußerer Stigmatisierung als zurückgeblieben und »braunes Nest« nicht nur das Wir-Gefühl weiter stärken, sondern auch die Normalisierung rechter Positionen begünstigen kann.

Möglicherweise ist die Wiederherstellung eines positiven lokalen Gemeinschaftsgefühls eine der aktuell am stärksten treibenden Kräfte für den voranschreitenden Rechtsruck.

Literaturverzeichnis

- Ahnert, Helene/Böhme, Marco/Ebenau, Alina/Grusdat, Marco/Haubenreißer, Charlotta/Hottmann, Carolin/Jakobi, Mathis/Keßler, Rosa/Körnig, Josephine/Retzlaff-Mank, Vanessa/Sommer, Jannik (2025): Selbst- und Fremdbestimmung in kleinen Kommunen in Hessen und Thüringen. Studienprojektbericht. FH Erfurt, 5.3.2025, unveröffentlicht.
- Aktionsbündnis: Für die Würde unserer Städte! (2014): Kaiserslauterer Appell an Bund und Länder zur Schaffung eines gerechten Gemeindefinanzsystems. https://www.kaiserslautern.de/mb/themen/ob/kaiserslauterer_appell.pdf vom 25.4.2025.
- Barlösius, Eva/Schiek, Daniela (2007) (Hg): Demographisierung des Gesellschaftlichen. Analysen und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands. Wiesbaden: VS Verlag.
- Betz, Stephan (2007): »Die Demographisierung ökonomischer, kultureller und sozialer Veränderungen am Beispiel des ländlichen Raums«, in: Eva Barlösius/Daniela Schiek (Hg.): Demographisierung des Gesellschaftlichen. Analysen und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands. Wiesbaden: VS Verlag, S. 221–246.
- Betz, Stephan (2008): »Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit«, in: Eva Barlösius/Claudia Neu (Hg.): Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation – Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, S. 7–16.

- Belina, Bernd/Kallert, Andreas/Mießner, Michael/Naumann, Matthias (Hg.) (2022): *Ungleiche ländliche Räume: Widersprüche, Konzepte und Perspektiven*. Bielefeld: transcript.
- Berlin-Institut (2009): *Demografischer Wandel: ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder*. Berlin: Berlin Institut.
- Bogumil, Jörg (2022): »Outputorientierte Steuerung im kommunalen Haushalt – ein jahrzehntelanges Missverständnis!«, in: *Verwaltung und Management* 28(3), S. 128–131.
- De Ruyter, Alex/Martin, Ron/Tyler Peter (2021): »Geographies of discontent: sources, manifestations and consequences«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 14(3), S. 381–393.
- Gray, Mia/Barford, Anna (2018): »The depths of the cuts: the uneven geography of local government austerity«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(3), S. 541–563.
- Großmann, Katrin (2024): »Gefährliche Entpolitisierung. Warum Peripherisierung der extremen Rechten in die Hände spielt«, in: *APuZ* 74(33-35), S. 35–40.
- 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.
- Hedtke, Christoph/Budnik, Maria/Großmann, Katrin/Krahmer, Alexander (im Erscheinen): »Emotional Dispositions and Affective Narratives: How Right-Wing Actors Benefit from Peripheralisation«, in: *International Journal of Conflict and Violence*.
- Hoffsummer, Stefan/Grundnig, Karoline/Hilgers, Dennis (2016): »Die finanzwirtschaftliche Lage deutscher Kommunen – Eine Analyse kommunaler Bilanzen«, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 4, S. 342–366.
- Kallert, Andreas/Dudek, Simon (2019): »Aktivieren statt alimentieren: Austerität als Paradigma ländlicher Entwicklung am Beispiel Bayern«, in: Michael Mießner/Matthias Naumann (Hg.): *Kritische Geographien ländlicher Entwicklung. Globale Transformationen und lokale Herausforderungen*. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 177–191.
- Kallert, Andreas/Belina, Bernd/Mießner, Michael/Naumann, Matthias (2022): »Cultural Political Economy ländlicher Räume«, in: Bernd Belina/Andreas Kallert/Michael Mießner/Matthias Naumann (Hg.): *Ungleiche ländliche Räume. Widersprüche, Konzepte und Perspektiven*. Bielefeld: transcript, S. 147–162.
- Keim, Karl-Dieter (2006): »Peripherisierung ländlicher Räume«, in: *APuZ* 47(37), S. 3–7.
- Kühn, Manfred (2015): »Peripheralization: Theoretical Concepts Explaining Socio-Spatial Inequalities«, in: *European Planning Studies* 23(2), S. 367–378.

- Küpper, Patrick/Peters, Jan Cornelius (2019): »Entwicklung regionaler Disparitäten hinsichtlich Wirtschaftskraft, sozialer Lage sowie Daseinsvorsorge und Infrastruktur in Deutschland und seinen ländlichen Räumen«. Thünen Report 66, Braunschweig: Thünen-Institut.
- Le Bras, Hervé/Warnant, Achille (2021): *An Inegalitarian France: Regional Socio-economic Disparities in France*. Stockholm/Paris: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Nordic Countries/FES Paris.
- Mau, Steffen/Lux, Thomas/Westheuser, Linus (2023): *Triggerpunkte: Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- May, Jon/Williams, Andrew/Cloke, Paul/Cherry, Live (2020): »Still bleeding: The variegated geographies of austerity and food banking in rural England and Wales«, in: *Journal of Rural Studies* 79, S. 409–424.
- Mudde, Cas (2020): »Populismus in Europa: Von den Rändern zum Mainstream«, in: *Totalitarismus und Demokratie* 17(1), S. 13–34.
- Mullis, Daniel (2025): »From ›places that don't matter‹ to peripheralization: A geographical approach to understanding the spatialities of the far right«, in: *Environment and Planning C: Politics and Space*, S. 1–17.
- Netzwerk Junge Bürgermeister*innen (2024): *Debattenpapier: Ein moderner Staat beginnt in den Kommunen*. <https://www.junge-buergermeisterinnen.de> vom 06.2.2025.
- Re:Form (Hg.) (2025): *Für einen Zukunftsstaat: Aufruf für eine mutige Staatsreform*. <https://reformstaat.org/zukunftsstaat/> vom 23.4.2025.
- Rodriguez-Posé, Andrés (2018): »The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(1), S. 189–209.
- Sandbu, Martin (2022): *The economics of belonging: A radical plan to win back the left behind and achieve prosperity for all*. Princeton: Princeton University Press.
- Spissinger, Florian (2024): *Die Gefühlsgemeinschaft der AfD – Narrative, Praktiken und Räume zum Wohlfühlen*. Opladen: Barbara Budrich.
- Straub, Jürgen (2014): »Verletzungsverhältnisse. Erlebnisgründe, unbewusste Tradierungen und Gewalt in der sozialen Praxis«, in: *Zeitschrift für Pädagogik* 60(1), S. 74–95.
- Stückrad, Juliane (2011): »Ich schimpfe nicht, ich sage nur die Wahrheit.« Eine Ethnographie des Unmuts am Beispiel der Bewohner des Elbe-Elster-Kreises (Brandenburg). Kiel: Verlag Ludwig.
- SWR STORY (2025): *Demokratie im Dorf vor dem Aus? Wer rettet die Politik an der Basis?* <https://www.ardmediathek.de/video/swr-story/demokratie-im-dorf-vo-r-dem-aus-wer-rettet-die-politik-an-der-basis/swr/Y3JpZDovL3N3ci5kZS9hZlXgvbzIwNjAzMTE> vom 10.6.2025.

Zur Bedeutung von Raumwahrnehmung und lokalem politischen Klima für Rechtspopulismuszuspruch in ländlichen Räumen

Larissa Deppisch & Andreas Klärner

Zusammenfassung: *In der öffentlichen Debatte wird der Aufstieg des Rechtspopulismus oft auf Unzufriedenheit in sogenannten »abgehängten ländlichen Orten« zurückgeführt. Vor diesem Hintergrund untersuchten wir mittels einer qualitativen Analyse von Gruppendiskussionen, warum die Alternative für Deutschland (AfD) in manchen strukturschwachen ländlichen Räumen erfolgreich ist, in anderen jedoch nicht – und weshalb sie in einigen strukturstarken Räumen auf Zuspruch trifft, während sie in anderen scheitert.*

Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Verflechtung von Unzufriedenheit mit infrastrukturellen Mängeln mit einem Mitte-rechten lokalen politischen Klima den AfD-Erfolg in ländlichen Räumen erklärt. In solchen Kontexten kann die AfD sowohl mit Versprechen, die Versorgungslage in ländlichen Räumen zu verbessern, als auch mit Forderungen nach einer restriktiven Migrationspolitik an Resonanz gewinnen. Dagegen wirkt ein Mitte-linkes lokales politisches Klima als Bollwerk gegen rechtspopulistischen Stimmenfang, indem die AfD-Wahl aufgrund kulturell-politischer Werte keine legitime Option darstellt, Unmut auszudrücken. Zudem fruchtet die Strategie, sich Unzufriedenheit politisch zunutze zu machen, in strukturstarken ländlichen Räumen weniger, da dort eine ausgeprägte Zufriedenheit mit der Versorgungslage besteht. Um der AfD-Wahl in ländlichen Räumen entgegenzuwirken, sind daher sowohl die Förderung der liberal-demokratischen politischen Bildung als auch infrastrukturelle Verbesserungen, etwa durch eine Stärkung der kommunalen finanziellen Handlungsspielräume, von zentraler Bedeutung.

1. Einleitung

Die öffentliche Wahrnehmung ländlicher Räume als Orte der Idylle gerät ins Wanken. Vermehrt ist die Rede von »abgehängten« Orten (vgl. Dijkstra/Poelman/Rodríguez-Pose 2020; Pike et al. 2024), deren rurale Bevölkerung unzufrieden (vgl. Woods 2022) und wütend (vgl. Schafft 2021) sei – Gefühle, die sich an der Wahlurne entladen würden. So stellt die Wahlgeographie eine Konzentration von Stimmen

in ländlichen Räumen für die rechtspopulistische Alternative für Deutschland (AfD) fest (vgl. Franz/Fratzscher/Kritikos 2018). Rechtspopulistische Parteien und Bewegungen sehen sich selbst als Stimme »des Volkes« gegen die »korrupte Elite« (d.h. populistische Kernideologie), nutzen eine emotionalisierende Rhetorik (d.h. populistische Kommunikationsstrategie) und vertreten migrationsablehnende Positionen (vgl. Mudde 2007; Wolf 2017).

Um rechtspopulistische Wahlerfolge in »abgehängten« Orten zu erklären, werden insbesondere die gesellschaftlichen Folgen der Globalisierung und des wirtschaftlichen Wandels von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft angeführt (vgl. Rodríguez-Pose/Dijkstra/Poelman 2023). Spätestens seit den 1970er/80er Jahren haben globaler Handel, Outsourcing und Automatisierung in den westlich geprägten Industrienationen zu einem Rückgang der Löhne und der verfügbaren Arbeitsplätze geführt, was vor allem Arbeitende im produzierenden Sektor betrifft (vgl. Broz/Frieden/Weymouth 2021; Florida 2021). Negative wirtschaftliche Entwicklungen rufen Abwanderung hervor, wodurch die lokale Nachfrage sinkt und Infrastrukturabbau bedingt oder verschärft wird (vgl. Bernard/Keim-Klärner 2023; Deppisch 2021). Auch die neoliberale Sparpolitik, die dem Erhalt von Infrastrukturen – oft in Verantwortung der Kommunen – durch staatliche Mittel keine Priorität einräumt, trägt zu dieser Entwicklung bei (vgl. Naumann 2021).

Für die verbleibenden Einwohner:innen resultiert dies in erheblichen Einschränkungen der regionalen Gelegenheitsstrukturen – Strukturen, die das Leben und die Zukunftsaussichten der Bevölkerung prägen (vgl. Bernard et al. 2023). Dieser Prozess wird oft unter dem Konzept der Peripherisierung gefasst, welches sich auf Abwärtsentwicklungen in Bezug auf die sozioökonomische und demographische Entwicklung sowie die Verluste an politischem Einfluss der Peripherie (nicht notwendigerweise ländlich) gegenüber dem (Macht-)Zentrum (nicht notwendigerweise urban) bezieht (vgl. Kühn 2015). Jene Peripherisierungsprozesse können von der betroffenen Bevölkerung auch als Versagen des modernen Wohlfahrtsstaates interpretiert werden (vgl. Stroppe 2023), die ihren Unmut durch die Unterstützung rechtspopulistischer Parteien zum Ausdruck bringen würde (vgl. Deppisch 2021; Naumann 2021). Der Beitrag nimmt sich dieser These an und untersucht anhand der Analyse von Gruppendiskussionen qualitativ, in welchem Zusammenhang Raumwahrnehmung und AfD-Zuspruch stehen und welche Rolle das lokale politische Klima spielt.¹

1 Dieser Beitrag ist eine überarbeitete Übersetzung des Artikels: Deppisch, Larissa/Klärner, Andreas (2025): »Discontent in »left-behind-places«? – How perception of space and local political climate matter for the success of right-wing populism in rural areas of Germany«, in: *Regional Studies* (online first), <https://doi.org/10.1080/00343404.2025.2587811>.

2. Forschungsstand und -ansatz

Raumbezogene Studien belegen die Bedeutung von Peripherisierungsprozessen für den Rechtspopulismuszuspruch. In Deutschland finden sich höhere AfD-Stimmenanteile in Regionen mit einer schlechten wirtschaftlichen Lage (vgl. Kurtenbach 2019) oder einem hohen Anteil an Industriearbeitsplätzen, die zwar nicht rückläufig, aber vom Strukturwandel betroffen sind und daher potenziell Anlass zur Sorge über künftige Arbeitsplatzverluste geben (vgl. Bergmann/Diermeier/Kempermann 2023). Unabhängig von der Industrialisierung wird die AfD mit größerer Wahrscheinlichkeit in Regionen gewählt, die einen langfristigen wirtschaftlichen Niedergang erleben (vgl. Greve/Fritsch/Wyrwich 2023). Zudem werden Korrelationen zwischen schwacher Daseinsvorsorge und hohen AfD-Stimmenanteilen ausgemacht (vgl. Diermeier 2020). In Ostdeutschland ist das Alltagsleben von politischer Desillusionierung geprägt, wobei eine Chronifizierung der Verbitterung den Aufstieg der AfD antreibt (vgl. Hannemann/Henn/Schäfer 2024). Gleichwohl wird die These der »abgehängten« Orte auch infrage gestellt, etwa wenn kein Zusammenhang zwischen der infrastrukturellen Lage und AfD-Zuspruch festgestellt wird (vgl. Greve/Fritsch/Wyrwich 2023). Zudem spricht für den Einfluss politisch-kultureller Faktoren, dass hohe AfD-Ergebnisse vor allem in Orten aufzufinden sind, die fremdenfeindliche Einstellungen (vgl. Kurtenbach 2019) und vergangene Wahlerfolge rechtsextremer Parteien aufweisen (vgl. Cantoni/Hagemeister/Westcott 2019; Richter/Salheiser/Quent 2019).

Förtner, Belina und Naumann (2019) argumentieren schließlich, statt eines Stadt-Land-Dualismus verschiedenen Ausprägungen von Peripherisierung zu betrachten. Diesem Aufruf zur Differenzierung schließen wir uns in Form einer auf ländliche Räume fokussierten Untersuchung an. Bestehende Arbeiten betrachtend stellt sich zudem die Frage, ob die quantitativ untersuchten Indikatoren wie der durchschnittlichen Fahrzeit mit dem Auto bis zum nächsten ICE/IC-Bahnhof (vgl. exemplarisch Greve/Fritsch/Wyrwich 2023) tatsächlich die alltagsrelevanten Infrastrukturen der Bewohner:innen ländlicher Räume abbilden. Zudem führt der materielle Abbau von Infrastrukturen nicht automatisch zu einer bestimmten Wahlentscheidung. Vielmehr sind die Wahrnehmung, Bedeutungszuschreibung und Bewertung dieser Prozesse relevant – denn nur das, was Menschen als real ansehen, ist für ihr Handeln entscheidend (vgl. Thomas/Thomas 1928).

Vor diesem Hintergrund stellen wir uns die Frage, was ländliche Räume mit hohen AfD-Wahlergebnissen im Vergleich zu strukturähnlichen Räumen mit niedrigen AfD-Wahlergebnissen aus Bevölkerungsperspektive charakterisiert. Wie stehen Raumwahrnehmungen und AfD-Wahlerfolge in Zusammenhang? Raum wird nach Löw (2001) prozesshaft über die Anordnung von Körpern sowie der kognitiven Synthese bei der Wahrnehmung konstituiert. Wahrnehmung und damit auch Bedeutungszuschreibung findet dabei stets über die sozialen Interaktionen mit an-

deren statt (vgl. Blumer 1994), weshalb wir auf Gruppendiskussionen als Datenmaterial zurückgreifen.

Um dem Argument des Einflusses kulturell-politischer Faktoren gerecht zu werden, untersuchen wir zudem, welche Rolle das lokale politische Klima spielt. Unter dem lokalen politischen Klima verstehen wir die lokale öffentliche Meinung, »als mehr als nur das, was Umfragen erfassen. Sie umfasst auch die Erkenntnisse, die aus Kommunikation unter Menschen entsteht.« (Cramer 2016: 19, eigene Übersetzung) Gruppendiskussionen sind hier besonders gut geeignet, denn die Teilnehmenden unterliegen dort einem besonderen sozialen Druck zum Konsens (Barbour 2018). Der Druck, sich der Position, die die Teilnehmenden lokal als hegemonial empfinden, anzupassen, ist in ländlichen Räumen besonders ausgeprägt. Da ein Wiedersehen der Teilnehmenden im Alltag wahrscheinlich ist, gibt es die Tendenz, nicht allzu sehr im Negativen auseinanderzugehen.

3. Daten und Methoden

Unser Forschungsansatz ist explorativ und folgt einem qualitativen Ansatz orientiert an der Grounded Theory (vgl. Glaser/Strauss 1967). Die Auswahl der Fallregionen erfolgte kontrastiv. Einerseits suchten wir nach minimalen Kontrasten, indem wir Fälle verglichen, die sich strukturell ähneln, um theoretische Konzepte anzureichern und unerwartete Unterschiede zu entdecken (vgl. ebd.: 45ff.). Andererseits suchten wir nach einem maximalen Kontrast, indem wir Fälle mit unterschiedlichen strukturellen Merkmalen verglichen, um theoretischen Konzepte zu erweitern oder um unerwartete Ähnlichkeiten zwischen strukturell unterschiedlichen Fällen zu finden (vgl. ebd.). Insgesamt wählten wir so zehn Gemeinden (siehe Tabelle 1) in Landkreisen mit unterschiedlicher sozioökonomischer Lage (vgl. Thünen-Institut Forschungsbereich ländliche Räume 2025) und AfD-Wahlergebnissen (vgl. Die Bundeswahlleiterin 2024a; 2024b) aus. In Ostdeutschland gibt es ausschließlich Kreise mit sozioökonomisch weniger guter Lage. Die Wahlergebnisse wurden in Relation zum Mittelwert des ost-west-spezifischen sozioökonomischen Typs (ca. eine Standardabweichung über bzw. unter dem Mittelwert) gesetzt, sodass auch in Ostdeutschland eine Differenzierung mit AfD-unterdurchschnittlichen Fällen möglich war. In allen anderen Fällen entspricht die Einordnung auch der in Relation zum Bundesdurchschnitt.

Tabelle 1: Charakteristika der Untersuchungskreise

Kürzel	Sozioökon. Lage	AfD-Wahlergebnis ²	Makroregion
W+1	weniger gut	überdurchschnittlich	Ost
W+2	weniger gut	überdurchschnittlich	Ost
W+3	weniger gut	überdurchschnittlich	West
W-1	weniger gut	unterdurchschnittlich	Ost
W-2	weniger gut	unterdurchschnittlich	Ost
W-3	weniger gut	unterdurchschnittlich	West
W-4	weniger gut	unterdurchschnittlich	West
G+1	gut	überdurchschnittlich	West
G-1	gut	unterdurchschnittlich	West
G-2	gut	2017: überdurchschnittlich, 2021: unterdurchschnittlich	West

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von: Die Bundeswahlleiterin 2024a; 2024b; Thünen-Institut Forschungsbereich ländliche Räume 2025.

Aus den Kreisen wählten wir je eine Gemeinde aus, die hinsichtlich der AfD-Wahlergebnisse in etwa dem Kreisdurchschnitt entsprach und den gewünschten sozioökonomischen Kontrast aufwies, wobei auch durch Expert:inneninterviews (orientiert an Witzel/Reiter 2012) mit Landkreisvertreter:innen gewonnene Einschätzungen einbezogen wurden.

Zur Vorbereitung der Gruppendiskussionen haben wir elf Interviews (vgl. Witzel/Reiter 2012) mit Vertreter:innen der Kommunen (meist Bürgermeister:innen) zu den Themen Demographie, Wirtschaft, Infrastrukturen und lokalem politischen Klima geführt. Die Interviews dienten zum einen dazu, eine subjektive Einschätzung der Entwicklung der Gemeinde zu erhalten, zum anderen aber auch dazu, Zugang zu Räumlichkeiten (bspw. der Gemeinde) für die Durchführung der Gruppendiskussionen zu erhalten. Für die Gruppendiskussionen (vgl. Barbour 2018) setzten wir uns das Ziel, Teilnehmende aus der Untersuchungsgemeinde mit unterschiedlichen soziodemographischen Hintergründen zu gewinnen, um potenziell verschiedene Wahrnehmungen zu erfassen. Dementsprechend wählten wir mehrere Akquisewege wie die Verteilung von Flugblättern an lokale Vereine, Beilagen in Gemeindezeitungen, Pressemitteilungen und Anzeigen in Internetportalen. Dennoch waren un-

2 Wenn nicht anders angegeben bezieht sich die Einordnung sowohl auf die Bundestagswahl 2017 als auch auf die Bundestagswahl 2021.

ter den Teilnehmenden mehr Männer, überwiegend Menschen mittleren bis höheren Alters sowie meist Personen aus verschiedenen Teilen der Mittelschicht.³

Um die Raumwahrnehmung der Teilnehmenden zu erfassen, enthielt der Diskussionsleitfaden Fragen zur Einschätzung der infrastrukturellen und der wirtschaftlichen Situation des Ortes und welche Rolle diese für ihr Alltagsleben spielt. Um das lokale politische Klima einzufangen, verteilten wir außerdem visuelle Stimuli, die thematisch diverse AfD-Wahlplakate zeigten, z. B. zur Ablehnung des Genderns sowie von staatlichen Leistungen für Geflüchtete und Parolen, die sich für den Mittelstand und Infrastrukturen in ländlichen Räumen aussprechen. Die Erzählungen zu politischen Ansichten haben wir mit der Wahltradition (Landes- und Bundestagswahlergebnissen auf Kreisebene von 1990 bis 2021) abgeglichen und in Mitte-rechts und Mitte-links eingeteilt – orientiert an den politikwissenschaftlichen Arbeiten zur Klassifizierung der deutschen Parteienlandschaft (vgl. Fuhse 2004; Switek/Thomeczek/Krouwel 2017).⁴

Die Tonbandaufnahmen der Gruppendiskussionen wurden wortwörtlich transkribiert. Angaben, die Rückschlüsse auf die Identität der Teilnehmenden geben könnten, wurden pseudonymisiert oder ausgelassen. Das Datenmaterial wurde mithilfe der Analysesoftware MAXQDA induktiv codiert (vgl. Glaser/Strauss 1967: 30, 37, 106ff.), wobei Textsequenzen abstrahierende Begriffe zugeordnet werden, die ihre symbolischen Bedeutungen erfassen (vgl. Miles/Huberman/Saldaña 2014: 71f.). Parallel zum Codierprozess hielten wir in Memos, zusammenfassende und theoretisierende Texte, die Charakteristika bestimmter Kategorien sowie Zusammenhänge zwischen Kategorien fest. Diese Analyse bildet die Grundlage für die schriftliche Ausarbeitung der entwickelten Theorie (vgl. Glaser/Strauss 1967: 107, 113), die wir im Folgenden vorstellen.

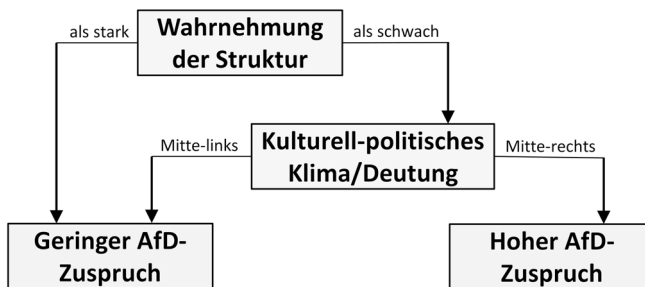
3 Die Einteilung basiert auf dem gewichteten Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen (vgl. Statistisches Bundesamt 2025) der Teilnehmenden und der Schicht-Definition des IW Kölns (vgl. Niehues 2017).

4 Während Mitte-rechts-Parteien meist konservativ-(autoritär) sind und sich für eine geringe Marktregulierung einsetzen, vertreten Mitte-links-Parteien liberal-progressive Positionen und fordern soziale Gerechtigkeit. Die folgenden Parteien gelten als Mitte-links: SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke. Die folgenden Parteien gelten als Mitte-rechts: FDP, CDU, CSU. Zur analytischen Vereinfachung bei der Berechnung der Wahltraditionen werden die AfD und Die Heimat (ehemals NPD) auch in die Mitte-rechts-Kategorie einbezogen. Im Gegensatz zu den anderen Parteien, die demokratisch sind, wird die AfD als rechtspopulistisch mit rechtsextremen Tendenzen und Die Heimat als rechtsextrem eingestuft (vgl. Pfahl-Traugher 2019).

4. Ergebnisse

Auf Basis der Analyse der Gruppendiskussionen sowie der Expert:innen-Perspektive auf die Kommunalfinanzen ihrer Gemeinden leiteten wir ein theoretisches Modell ab (siehe Abbildung 1), das den Zusammenhang von Raumwahrnehmung und AfD-Zuspruch erklärt und welche Rolle das lokale politische Klima spielt. Die drei Pfade des Modells werden nachfolgend dargelegt.

Abbildung 1: Modell des AfD-Zuspruchs in ländlichen Räumen



Quelle: eigene Darstellung.

Von positiver Raumwahrnehmung zu geringem AfD-Zuspruch

Die Teilnehmenden der Gemeinden G-1 und G-2 nehmen diese als florierend und attraktiv wahr, denn sie berichten von erheblichem Zuzug – auch durch Rückkehrende. Die Teilnehmenden sehen allerdings auch eine Kehrseite der Attraktivität der Gemeinde: Durch den Zuzug wohlhabender Menschen gehen die Immobilienpreise »durch die Decke« (B4, Gruppe G-1), sodass in G-2 von Schwierigkeiten berichtet wird, ohne persönliche Beziehungen eine Mietwohnung zu finden. Einst als strukturschwacher Ort in einer prosperierenden Region angesehen (Interview 10, Bürgermeister von G-2), profitiert G-2 nun von der guten Anbindung an die Metropole, dem Tourismus aufgrund der attraktiven Natur und den Freizeitmöglichkeiten: »Ich kann auf den Berg gehen direkt, mit dem Rad anfahren. [...] Ich habe zig Seen rum, wo ich meine Freizeit verbringen kann. Ich habe ein Skigebiet« (B2, Gruppe G-2). Auch Arbeitsplätze bieten beide Gemeinden. Insbesondere die Teilnehmenden aus G-1 sehen ihre Stadt als etablierten Standort für große, erfolgreiche Unternehmen und heben den individuellen Wohlstand bei geringeren Lebenshaltungskosten im Vergleich zur Metropole hervor. Auch die Kommune sei, durch hohe Gewerbesteuer-einnahmen, finanziell »sehr gut aufgestellt« und könne sogar Haushaltsüberschüs-

se trotz hoher Investitionen verzeichnen. »Wir leisten uns auch viele freiwillige Zuschüsse, an die andere Kommunen nicht denken können« (Interview 22, Bürgermeister von G-1).

Allerdings entspricht die lokale Infrastruktur nicht immer den Erwartungen der Bewohner:innen. Einige Teilnehmende beklagen das Fehlen spezifischer Angebote wie eines Bio-Supermarktes, einer größeren Vielfalt der Gastronomie oder Kulturangebote: »Der [Großstadtbewohner] ist hierhergezogen und kulturell unterfordert« (B5, Gruppe G-2). Das Niveau dieser Beschwerden unterstreicht jedoch den allgemeinen Wohlstand der Gemeinden G-1 und G-2. Die Teilnehmenden berichten von einer breiten Palette stabiler Infrastrukturen wie Lebensmittelgeschäften, medizinischen Praxen, Schulen, Bahnhöfen, Cafés, Kneipen, Jugendclubs und eines Kinos. Daraus schließen sie: »Grundsätzlich geht es uns gut in [G-1]. Das muss man ganz ehrlich sagen. Also grundsätzlich, es ist alles da, was man zum Leben und Lieben braucht« (B2, Gruppe G-1).

Die große Zufriedenheit könnte der Grund sein, warum die AfD in diesen Orten relativ geringe Wahlergebnisse erzielt. Es gibt keine Unzufriedenheit, an die die populistische Strategie der Emotionalisierung und des Schießens gegen die politische Elite oder Versprechen von Infrastrukturverbesserungen, wie dass »Wohnen kein Luxus sein darf« (Alternative für Deutschland 2022) anknüpfen könnten.

Dieser potenzielle Zusammenhang wird bestärkt durch die Erkenntnis, dass die AfD in diesen Fällen nicht punkten kann, obwohl sich die Bevölkerung auch von kulturellen AfD-Werten angesprochen fühlen könnte: Denn die Kreise G-1 und G-2 weisen eine Mitte-rechts-Wahltradition auf, was sich auch in den Gruppendiskussionen widerspiegelt. So erläutern etwa die Teilnehmenden aus G-1, dass christlich-katholische Traditionen (wie z. B. Osterbräuche) für den Menschen vor Ort wichtig sind und aktiv gelebt werden. Des Weiteren kennzeichnet das Klima eine Dominanz der Ablehnung des Genderns sowie kritische Positionen zu Migration (G-1, G-2). In G-2 erinnern sich die Teilnehmenden an die Ankunft von Geflüchteten 2015: »Also 120 Asylbewerber für ein Dorf wie [G-2] ist das nicht gerade wenig, ja. Und das ist auch von der Mentalität her nicht ganz einfach« (B5, Gruppe G-2), während in G-1 von einem lokal-spezifischen Schimpfwort für jegliche Zuziehende berichtet wird.

Trotz dieser möglichen kulturell-politischen Anknüpfungspunkte – wie die Ablehnung des Genderns, dem Eintreten für die Wahrung »deutscher« Traditionen sowie einer restriktive Migrationspolitik (vgl. Alternative für Deutschland 2016: 6, 36, 41, 47f., 55, 60, 64) – gelingt es der AfD nicht, signifikante Wahlerfolge zu erzielen. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass diese kulturell-politischen Positionen auch von konservativen demokratischen Parteien vertreten werden, aus deren lokaler Infrastrukturpolitik die Zufriedenheit der Einwohner:innen resultiert.

Von negativer Raumwahrnehmung...

In den Gruppen anderer Gemeinden dominiert eine stark negative Raumwahrnehmung und Unzufriedenheit über Peripherisierungsprozesse (W+1, W+2, W-4, teils W-3). Aufgrund der Strukturschwäche »siedeln sich keine großen Unternehmen hier an, bringen keine Arbeitsplätze, bringen keine Kaufkraft« (B2, Gruppe W-3) und junge Menschen ziehen weg (W+1, W+2, teils W-4), »weil hier keine [berufliche] Perspektive ist« (B6, Gruppe W+1). So ist der Alltag in der Region von langen Pendelwegen geprägt. Da die Teilnehmenden auf dem Heimweg in der Stadt einkaufen, haben es die örtlichen Geschäfte wegen der durch Abwanderung ohnehin schwachen Nachfrage schwer, sich zu halten. Entsprechend überwiegt der Eindruck einer Verlustkaskade (W+1, W+2, W-3, W-4), so gab es einst im Ortsteil von W-4 »einen Schlachter, einen Bäcker, drei Lebensmittelläden, einen Gemischtwaren [...]. Heute gibt es nichts mehr« (B7, Gruppe W-4). Auch das Fehlen von medizinischen Praxen und öffentlicher Treffpunkte ist aus Perspektive der Teilnehmenden relevant (W+1, W+2, W-3, W-4). Insgesamt stellen sie fest: »der tägliche Bedarf ist halt bei uns nicht abgedeckt« (B5, Gruppe W+2). Trotz dessen sind die Teilnehmenden der Meinung, dass sie im Moment die wichtigsten Infrastrukturen erreichen können – individuell per Pkw, von dem eine große Abhängigkeit berichtet wird, denn der ÖPNV ist nur schlecht ausgebaut (W+1, W+2, W-3, W-4). Vor allem die Versorgung im Alter bereitet den Teilnehmenden deshalb Sorge: »Aber wenn ich als Rentner nicht in der Lage bin zu laufen oder nicht selber Autofahren kann, dann wird es echt schwierig« (B1, Gruppe W+2). So resultiert insgesamt die Einschränkung der Gelegenheitsstrukturen in Unzufriedenheit und dem Gefühl der Abwertung durch den Staat: »Wir sind nur noch die Menschen zweiter Klasse in unserer Gesellschaft« (B9, Gruppe W+1).

In den Gemeinden W+3, W-1, W-2 und G+1 stellen die Teilnehmenden die Situation ambivalenter dar. Neben einer gewissen lokalen Grundausstattung (wie Supermärkte und Schulen), zumindest in Ortsteilen oder der nahen Umgebung, berichten die Teilnehmenden, dass sie Defizite, etwa beim ÖPNV und Fachärzt:innen, ausgleichen können. Zum einen zählen die Teilnehmenden darauf, dass die Versorgung durch bürgerschaftliches Engagement, wie einen ehrenamtlichen Fahrdienst, die Familie oder Nachbarschaftshilfe, sichergestellt wird. Zum anderen kompensiert die Erreichbarkeit großer Städte lokale Mängel: »Wenn es also ganz arg kommt, dann ist man wirklich schnell gut versorgt. Also da sind wir wirklich hier in einer äußerst guten Lage« (B1, Gruppe W-2). Dort finden sie auch beruflichen Perspektiven, was in Verbindung mit niedrigen Immobilienpreisen vor Ort eine negative demographische Entwicklung abmildert. So gehe es ihnen verglichen mit den Nachbarorten »natürlich sogar noch brauchbar [...]. Aber das heißt natürlich nicht, dass man sich damit zufriedengeben sollte« (B6, Gruppe W+3).

Die meisten Bürgermeister jener Gemeinden (W+1, W+3, W-1, W-2, W-3, W-4, G+1) berichten von finanziellen Schwierigkeiten. Wenn überhaupt investiert werden kann, muss der »Gürtel ganz eng« geschnallt werden (Interview 26, Bürgermeister von W-2), ansonsten findet nach den Abgaben »auch nicht viel Gestaltung dann statt« (Interview 15, Bürgermeister von W-3). Deshalb sind sie auf Fördermittel angewiesen. Das Einwerben von Geldern gestaltet sich jedoch schwierig, denn die Kommune kann sich kein Personal leisten, das Förderanträge schreibt und Projekte abwickelt (W+3, W-2, W-4, G+1).

Hier kann die AfD jene Unzufriedenheit potenziell aufgreifen und diese durch ihren populistischen Politikstil der Emotionalisierung und der Hetze gegen die Regierung (vgl. Wolf 2017) für sich nutzen. Auch inhaltlich findet die AfD hier Anknüpfungspunkte. So verspricht die Partei in ihrem Grundsatzprogramm, »die ländlichen Regionen [zu] stärken«, was neben der Umkehrung der negativen demographischen Entwicklung auch »alle für die Daseinsvorsorge notwendigen Einrichtungen wie Schulen, medizinische Versorgung und Breitband-Kommunikation« umfasst (Alternative für Deutschland 2016: 93). Des Weiteren kündigt die Partei an, den Kommunen mehr Selbstbestimmung und Handlungsfähigkeit zu ermöglichen – auch durch eine Stärkung der kommunalen Finanzausstattung (ebd.). Jedoch weisen nicht alle Fälle mit negativer Raumwahrnehmung einen hohen AfD-Zuspruch auf. Entscheidend ist, auf welches lokale politische Klima die Unzufriedenheit trifft.

...zu geringem AfD-Zuspruch

Jene Gruppen, die trotz negativer Raumwahrnehmung in Gemeinden mit niedrigem AfD-Zuspruch leben, weisen ein Mitte-links geprägtes lokales politisches Klima auf (W-1, W-2, W-3, W-4). Dies zeigt sich in der Mitte-linken Wahltradition, wobei hier Mitte-links-Parteien oft um 10 bis 30 Prozentpunkte besser abschneiden als Mitte-rechts-Parteien, wie auch in den Gruppendiskussionen selbst. Dies wird neben feministischen Forderungen nach Geschlechtergleichstellung und grün-alternativen Positionen durch Kritik an rechten (extremistischen) Haltungen und Akteur:innen deutlich. So kommt die klare Abgrenzung in der Problematisierung der AfD und ihrer Wähler:innen zum Ausdruck (W-1, W-2, W-4): »Wer AfD wählt, der weiß, was er wählt. Der weiß, dass er rechtsextrem ist, dass er [...] eine Partei wählt, die Ansichten haben, die man nicht vertreten kann« (B6, Gruppe W-4). Die Teilnehmenden sind über die AfD-Wahlergebnisse und lokale rechtsextreme Akteur:innen gut informiert, was auf eine ausgeprägte Sensibilität für rechtspopulistische und -extreme Aktivitäten hindeutet, denen entschieden entgegengetreten wird (W-1, W-3, W-4): »Und [da] war eine große Menschenmenge, gerade hier auf dem Bahnhofsvorplatz, und hat die AfD niedergebrüllt. Die haben hier kaum eine Chance« (B4, Gruppe W-2).

Diese Fälle weisen auch ausgeprägte Solidarität mit Geflüchteten auf, wie in W-4, wo B2 die Gemeinde als »sehr offenherzig« beschreibt, die eine »Willkommenskultur« gegenüber Geflüchteten praktiziert. Darüber hinaus gibt es Erzählungen über ehrenamtliches Engagement für Geflüchtete, »wir haben dringend Wohnraum gesucht für die« (B2, Gruppe W-2). Dies deutet auf ein lokales politisches Klima hin, in dem sich die Menschen für den Schutz und die Betreuung von Geflüchteten verantwortlich fühlen. In W-1, W-2 und W-3 werden Geflüchtete nicht als Konkurrent:innen um staatliche Leistungen gesehen, sondern auch als Betroffene von Infrastrukturschwächen. Kritische Äußerungen zum Thema Migration in W-1 und W-2, wie die Angst vor Geflüchteten in Städten, sind selten und vorsichtig formuliert, was darauf hindeutet, dass fremdenfeindliche Meinungen in der Gemeinde unerwünscht sind. Diese Distanzierung wird z. B. in W-3 deutlich: »Natürlich gibt es hier auch Rassisten und Ausländerfeinde [...]. Aber die machen dann das Maul nicht auf, weil sie wissen, dass sie damit keinen Blumentopf zu gewinnen haben« (B3, Gruppe W-3).

Diese Beobachtungen sprechen dafür, dass ein Mitte-links geprägtes lokales politisches Klima als Bollwerk gegen den AfD-Stimmenfang fungiert und es der Partei so nur vermindert gelingt, sich die Unzufriedenheit über eingeschränkte Gelegenheitsstrukturen politisch zu Nutze zu machen.

...zu hohem AfD-Zuspruch

Dagegen weisen Gruppen mit negativer Raumwahrnehmung in Gemeinden mit hohem AfD-Zuspruch ein Mitte-rechts geprägtes lokales politisches Klima auf (W+1, W+2, W+3, G+1). Hier überwiegen Wahlergebnisse der Mitte-rechts-Parteien deutlich, was sich auch in den Gruppendiskussionen widerspiegelt. So legt die Bevölkerung großen Wert auf die Bewahrung und Pflege von Traditionen wie Osterbräuche (W+3) und berichten: »Die Leute sind hier eher konservativ« (B5, Gruppe G+1).

Ein Mitte-rechts geprägtes lokales politisches Klima zeigt sich besonders deutlich in den Positionen zu Migration. So wird von Angst vor einer konkreten immigrierten Familie im ländlichen Nachbarort (W+1) oder die Stadt als Angstraum aufgrund von Immigration allgemein angesehen: »Es gibt halt nur Städtviertel, wo sich kein Deutscher mehr reintraut« (B3, Gruppe G+1). Zudem äußern Teilnehmende eine ländlich verräumlichte Form des Sozialneids oder berichten davon, dass diese Position lokal verbreitet sei (W+1, W+2, G+1).

Wir hatten unheimlich viele Schulschließungen. Es gab keine Lehrer und nichts. Und mit einem Mal kommen Ausländerkinder und da ist Geld da. Da sind extra Lehrer da. Die werden betreut. Da spielt Geld keine Rolle. Es wurde uns ja jahrelang erzählt: ›Ihr müsst sparen, sparen, sparen. Ihr werdet immer älter. Ihr habt bis sowieso keine Perspektive.‹ Und mit einem Mal geht das. (B1, Gruppe W+2)

Akteur:innen der populistischen/extremen Rechten treffen auf Toleranz und Verständnis (W+1, W+2). So verteidigt B4 eine Person, der ein rechtsextremistisches Gedankengut nahegelegt wird und die die Wiedereröffnung der örtlichen Kneipe plant, gegen aus seiner Perspektive existierendes Unbehagen: »Wir müssen so eine Chance nutzen, egal ob jemand rechts, links oder sonst etwas denkt« (Gruppe W+1), ohne dass die Gruppe Einspruch erhebt. In eine ähnliche Kerbe schlagen Rechtfertigungen oder ein Herunterspielen der AfD-Wahl (W+1, W+2, W+3): »Aber das große Problem ist nicht unbedingt die Partei und die Zeit. Also da gibt es immer mal was, dass es ein paar Protestwähler gibt« (B2, Gruppe W+2). Dagegen sind Distanzierungen und Kritik nur moderat ausgeprägt.

Deutlich wird, dass hier die AfD nicht nur Zuspruch durch die Unzufriedenheit über Peripherisierungsfolgen, sondern auch aufgrund ihrer kulturell-politischen Positionen finden kann, wie etwa über die Proklamation einer ›deutschen Leitkultur‹ und einer restriktiven Migrationspolitik (vgl. Alternative für Deutschland 2016: 36, 41, 47, 60, 64). Gleichzeitig ist die demokratische Gegenwehr vergleichsweise gering ausgeprägt.

5. Fazit

Auf Basis der Analyse von Gruppendiskussionen und Expert:inneninterviews in ländlichen Räumen untersuchten wir, inwiefern Raumwahrnehmung⁵ und AfD-Zuspruch in Zusammenhang stehen. Dabei zogen wir Räume in gleicher sozioökonomischer Lage, aber geringeren AfD-Wahlergebnissen als Kontrastfälle heran. Diese Ergebnisse betonen das Zusammenspiel räumlicher und kulturell-politischer Faktoren. Denn ländliche Räume mit hohen AfD-Wahlergebnissen zeichnen sich durch eine negative Raumwahrnehmung und ein Mitte-rechts geprägtes lokales politisches Klima aus. Hier kann die AfD sowohl an die Unzufriedenheit mit den lokalen Gelegenheitsstrukturen als auch an vorherrschende kulturell-politische Überzeugungen anknüpfen. Im Gegensatz dazu wirken ein Mitte-links geprägtes lokales politisches Klima sowie Zufriedenheit mit den Gelegenheitsstrukturen als Barrieren gegen rechtspopulistische Mobilisierung. Um der AfD-Wahl in ländlichen Räumen entgegenzuwirken, sind daher sowohl infrastrukturelle Verbesserungen, etwa durch eine Stärkung der kommunalen finanziellen Handlungsspielräume, als

5 In der Tendenz entspricht die quantitative Einordnung des Thünen-Instituts den Raumwahrnehmungen der Teilnehmenden. Allerdings zeigen die Gruppendiskussionen auch kleinräumliche Unterschiede auf, die in der quantitativen Aggregation auf Kreisebene untergehen. So wird etwa der Kreis der Gruppe G+1 vom Thünen-Institut als sozioökonomisch gut bewertet, während die Teilnehmenden durchaus strukturelle Defizite ihrer Gemeinde ausmachen, die sie jedoch durch die Erreichbarkeit einer Metropole außerhalb ihres Kreises teils ausgleichen können.

auch die Förderung der liberal-demokratischen politischen Bildung von zentraler Bedeutung.

Insbesondere Kommunen sind für den Aufbau und Erhalt vieler Infrastrukturen zuständig – vom ÖPNV und Krankenhäusern über Kitas und Schulen bis hin zu Bibliotheken oder anderen Räumlichkeiten in kommunaler Hand (vgl. Thöne 2020), die für demokratische Bildungsprojekte wie auch Dorfläden notwendige Gelegenheitsstrukturen darstellen. Die Bürgermeister peripherisierter Gemeinden, die an unserer Studie teilnahmen, wiesen jedoch darauf hin, dass eine angespannte Haushaltslage ihre Handlungsfähigkeit einschränkt. Deshalb sind sie bei der Umsetzung freiwilliger Leistungen auf projektbezogene Förderprogramme angewiesen. Herausfordernd ist jedoch, die für Anträge notwendigen personellen Ressourcen zu finanzieren (vgl. Frankenbergh in diesem Band). Zudem erschwert die zeitliche Befristung von Projekten, Infrastrukturen langfristig zu erhalten. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die Handlungsfähigkeit der Kommunen durch die Erhöhung laufender Einnahmen zu stärken, sei es durch eine Anhebung des kommunalen Umsatzsteueranteils von 2 auf 6 % (vgl. Sachverständigenrat für ländliche Entwicklung 2025) oder die Erhöhung des Spitzensteuersatzes, sodass der absolute Wert des kommunalen Einkommenssteueranteils steigt (vgl. Kallert 2024).

Unsere Untersuchung stößt jedoch auch an Grenzen. Da in den Gruppendiskussionen eher die Mittelschicht vertreten war, finden sich keine Schilderungen spezieller Herausforderungen von armutsbetroffenen Personen, wie die Finanzierung der notwendigen Automobilität (vgl. Klärner et al. 2015). Des Weiteren haben wir keine urbanen Räume untersucht, die jedoch auch hohe AfD-Wahlergebnisse aufweisen können (vgl. Mullis 2021; Zschocke 2019). Der Fokus auf ländliche Räume ermöglichte uns jedoch, zur Debatte um AfD-Zuspruch eine differenzierte Betrachtung ländlicher Räume beizutragen. Deutlich wurde die Relevanz kommunaler Handlungsfähigkeit für die Stärkung der Demokratie.

Literaturverzeichnis

- Alternative für Deutschland (2016): Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland. https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2018/01/Programm_AfD_Online-PDF_150616.pdf vom 29.7.2025.
- Alternative für Deutschland (2022): Weil Wohnen kein Luxus sein darf. <https://cdn.afd.tools/sites/2/2022/03/29111922/Bauen-und-Wohnen-4.pdf> vom 10.6.2022.
- Barbour, Rosalinde (2018): Doing focus groups. London et al.: SAGE Publications.
- Bergmann, Knut/Diermeier, Matthias/Kempermann, Hanno (2023): AfD in von Transformation betroffenen Industrieregionen am stärksten. IW-Kurzbericht 71, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

- Bernard, Josef/Steinführer, Annett/Klärner, Andreas/Keim-Klärner, Sylvia (2023): »Regional opportunity structures: A research agenda to link spatial and social inequalities in rural areas«, in: *Progress in Human Geography* 47(1), S. 103–123.
- Bernard, Josef/Keim-Klärner, Sylvia (2023): »Disadvantaged and Disadvantaging Regions: Opportunity Structures and Social Disadvantage in Rural Peripheries«, in: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 114(5), S. 463–478.
- Blumer, Herbert (1994): »Symbolic Interactionism«, in: Randall Collins (Hg.): *Four Sociological Traditions. Selected Readings*. Oxford: Oxford University Press, S. 304–321.
- Broz, Lawrence J./Frieden, Jeffry/Weymouth, Stephen (2021): »Populism in place: The economic geography of the globalization backlash«, in: *International Organization* 75(2), S. 464–494.
- Cantoni, Davide/Hagemester, Felix/Westcott, Mark (2019): *Persistence and Activation of Right-Wing Political Ideology*. Collaborative Research Center Transregio 190 Discussion Paper 143, München/Berlin: Ludwig-Maximilians-Universität München/Humboldt-Universität zu Berlin.
- Cramer, Katherine J. (2016): *The politics of resentment. Rural consciousness in Wisconsin and the rise of Scott Walker*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Deppisch, Larissa (2021): »»Where people in the countryside feel left behind populism has a clear path« – An analysis of the popular media discourse on how infrastructure decay, fear of social decline, and right-wing (extremist) values contribute to support for right-wing populism«. Thünen Working Paper 119, Braunschweig: Thünen-Institut.
- Die Bundeswahlleiterin (2024a): *Bundestagswahl 2017. Ergebnisse nach kreisfreien Städten und Landkreisen*. <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/weitere-ergebnisse.html> vom 17.8.2024.
- Die Bundeswahlleiterin (2024b): *Bundestagswahl 2021. Ergebnisse nach kreisfreien Städten und Landkreisen*. <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/weitere-ergebnisse.html> vom 17.8.2024.
- Diermeier, Matthias (2020): »Ist mehr besser? Politische Implikationen der disparaten Daseinsvorsorge in Deutschland«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30(4), S. 539–568.
- Dijkstra, Lewis/Poelman, Hugo/Rodríguez-Pose, Andrés (2020): »The geography of EU discontent«, in: *Regional Studies* 54(6), S. 737–753.
- Dobbernack, Jan (2023): »Making the left behind as a subject of crisis«, in: *The Sociological Review* 72(2), S. 258–275.
- Florida, Richard (2021): »Discontent and its geographies«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 14(3), S. 619–624.
- Förtner, Maximilian/Belina, Bernd/Naumann, Matthias (2019): »Stadt, Land, AfD. Zur Produktion des Urbanen und des Ruralen im Prozess der Urbanisierung«, in: *sub|urban* 7(1/2), S. 23–44.

- Franz, Christian/Fratzscher, Marcel/Kritikos, Alexander S. (2018): »AfD in dünn besiedelten Räumen mit Überalterungsproblemen stärker«, DIW Wochenbericht, 8/2018, Berlin: DIW, S. 135–144.
- Fuhse, Jan A. (2004): »Links oder rechts oder ganz woanders? Zur Konstruktion der politischen Landschaft«, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 33(2), S. 209–226.
- Glaser, Barney/Strauss, Anselm (1967): *The discovery of Grounded Theory. Strategies for qualitative research*. Hawthorne/New York: De Gruyter.
- Greve, Maria/Fritsch, Michael/Wyrwich, Michael (2023): »Long-term decline of regions and the rise of populism: The case of Germany«, in: *Journal of Regional Science* 63(2), S. 409–445.
- 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.
- Kallert, Andreas (2024): »Kommunalfinanzen zwischen Utopie und Reformismus Perspektiven finanzieller (Selbst-)Ermächtigung der Kommunen«, in: Michael Mießner/Matthias Naumann/Ulrike Grabski-Kieron/Anett Steinführer/Werner Nell/Marc Weiland (Hg.): *Ländliche Utopien. Herausforderungen und Alternativen regionaler Entwicklungen*. Bielefeld: transcript, S. 205–216.
- Klärner, Andreas/Knabe, André/Land, Rainer/Berger, Peter/Carnein, Marie/Fischer, Hagen/Leckert, Max/Prochatzki, Katja/Willisch, Andreas (2015): »Gesichter der Armut in der Stadt und im ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommerns – Ergebnisse eines qualitativen Forschungsprojekts«, in: *Arbeiterwohlfahrt Mecklenburg-Vorpommern (Hg.): Aspekte der Armut in Mecklenburg-Vorpommern. Forschungsbericht im Auftrag der Arbeiterwohlfahrt Mecklenburg-Vorpommern*. Schwerin: AWO Landesverband Mecklenburg-Vorpommern e.V., S. 25–90.
- Kühn, Manfred (2015): »Peripheralization: Theoretical concepts explaining socio-spatial inequalities«, in: *European Planning Studies* 23(2), S. 367–378.
- Kurtenbach, Sebastian (2019): *Räumliche Aspekte des Rechtspopulismus*. FGW-Studie Rechtspopulismus, soziale Frage & Demokratie 1, Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung.
- Löw, Martina (2001): *Raumsoziologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Miles, Matthew B./Huberman, A. Michael/Saldaña, Johnny (2014): *Qualitative data analysis. A methods sourcebook*. Los Angeles: SAGE Publications.
- Mudde, Cas (2007): *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mullis, Daniel (2021): »Urban conditions for the rise of the far right in the global city of Frankfurt«, in: *Urban Studies* 58(1), S. 131–147.

- Naumann, Matthias (2021): »Infrastruktureller Populismus. Infrastruktur als Agenda, Instrument und Erklärung rechter Raumproduktionen«, in: *Geographische Zeitschrift* 109(4), S. 208–226.
- Niehues, Judith (2017): *Die Mittelschicht in Deutschland. Vielschichtig und stabil.* IW-Trends 44(1), Köln: IW.
- Pfahl-Traughber, Armin (2019): *Die AfD und der Rechtsextremismus. Eine Analyse aus politikwissenschaftlicher Perspektive.* Wiesbaden: Springer VS.
- Pike, Andy/Béal, Vincent/Cauchy-Duval, Nicholas/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.
- Richter, Christoph/Salheiser, Axel/Quent, Matthias (2019): *Rechtsradikale Landnahme. Analyse des AfD-Wahlerfolgs zur Landtagswahl 2019 in den Thüringer Gemeinden.* Jena: IDZ.
- Rodríguez-Pose, Andrés/Dijkstra, Lewis/Poelman, Hugo (2023): *The geography of EU discontent and the regional development trap.* Working Papers 3. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Sachverständigenrat *Ländliche Entwicklung* (2025): *Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume in der 21. Legislaturperiode.* Stellungnahme des Sachverständigenrats *Ländliche Entwicklung* beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/srle/Stellungnahme-srle-igw.pdf?__blob=publicationFile&v=8 vom 29.7.2025.
- Schafft, Kai A. (2021): »Rurality and Crises of Democracy: What Can Rural Sociology Offer the Present Moment?«, in: *Rural Sociology* 86(3), S. 393–418.
- Statistisches Bundesamt (2025): *Definition Armutsgefährdungsquote.* <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Armutsgefahrdung-Definition.html> vom 13.8.2025.
- Stroppe, Anne-Kathrin (2023): »Left behind in a public services wasteland? On the accessibility of public services and political trust«, in: *Political Geography* 105, 102905.
- Switek, Niko/Thomeczek, Jan P./Krouwel, André (2017): *Die Vermessung der Parteienlandschaft vor der Bundestagswahl 2017 mit dem Bundeswahlkompass.* Duisburg: NRW School of Governance/Institut für Politikwissenschaft.
- Thomas, William I./Thomas Dorothy S. (1928): *The child in America. Behavior problems and programs.* New York: Alfred A. Knopf.
- Thöne, Michael (2020): »Wer macht was?«, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): *Infrastukturatlas. Daten und Fakten über öffentliche Räume und Netze.* Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, S. 14–15.
- Thünen-Institut (2025): *Landatlas.* <https://karten.landatlas.de> vom 10.4.2025.

- Witzel, Andreas/Reiter, Herwig (2012): *The problem-centred interview: Principles and practice*. London et al.: SAGE Publications.
- Wolf, Tanja (2017): *Rechtspopulismus: Überblick über Theorie und Praxis*. Wiesbaden: Springer VS.
- Woods, Michael (2022): »Revisiting the politics of the rural and the Brexit vote«, in: Pavel Pospěch/Eirik M. Fuglestad/Elisabete Figueiredo (Hg): *Politics and Policies of Rural Authenticity*. Abingdon/New York: Routledge, S. 27–41.
- Zschocke, Paul (2019): »Im Schatten der Stadt. Ist Leipzig-Grünau ein Modellwahlbezirk der AfD?«, in: *Leipziger Zustände 2019*, S. 68–71.

Kommunalfinanzen und AfD-Wahlerfolg im regionalen Vergleich am Beispiel Thüringen

Johanna Mutscheller & Susann Schäfer

Zusammenfassung: Der Text untersucht, wie regionale Disparitäten, kommunale Finanzen und der Wahlerfolg der AfD in Thüringen zusammenhängen. Ausgangspunkt ist die zunehmende räumliche Ungleichheit in Deutschland, die besonders ostdeutsche Regionen betrifft und vielfach mit politischer Unzufriedenheit korreliert. Thüringen zeichnet sich durch deutliche demographische Schrumpfung, wirtschaftliche Unterschiede zwischen Zentren und ländlichen Gebieten sowie politische Polarisierung aus, was sich etwa im AfD-Ergebnis von 32,8 % bei der Landtagswahl 2024 zeigt. Zur theoretischen Einordnung nutzt der Beitrag das Konzept der *left behind places*, das Regionen beschreibt, die sich durch Strukturwandel, Abwanderung und infrastrukturellen Verlust abgehängt fühlen. Solche objektiven und subjektiven Benachteiligungserfahrungen stehen laut Forschung häufig im Zusammenhang mit rechtspopulistischem Wahlverhalten. Kommunalfinanzen wurden in bisherigen Studien jedoch kaum berücksichtigt, weshalb der Beitrag diese Dimension explizit einbezieht. Methodisch wird ein Peripherisierungsindex entwickelt, der zwölf demographische, wirtschaftliche, infrastrukturelle und sozialräumliche Variablen umfasst. Mittels Faktoranalyse entstehen vier Tendenzen: infrastrukturelle Peripherisierung, sozioökonomische Peripherisierung, demographische Alterung sowie demographische Entwicklung (Wachstum). Aus den gewichteten Faktorwerten wird ein Index für alle Thüringer Gemeinden berechnet.

Die Ergebnisse zeichnen ein deutliches räumliches Muster: Zentralisierungstendenzen konzentrieren sich auf Mittelthüringen, während Nord-, Süd- und Ostthüringen stärker peripher geprägt sind. Statistisch zeigt sich ein Zusammenhang zwischen Peripherisierung und Steuerkraft – je peripherer eine Gemeinde, desto niedriger ihre fiskalischen Ressourcen. Ebenso besteht ein Zusammenhang zwischen Peripherisierung und AfD-Stimmanteilen. Die Varianz bleibt jedoch gering, sodass Peripherisierung nur ein Teil der Erklärung für politische Präferenzen ist. Der direkte Zusammenhang zwischen Steuerkraft und AfD-Wahlerfolg fällt hingegen schwächer aus. In der Diskussion wird betont, dass Peripherisierung strukturell und subjektiv wirkt und politische Polarisierung begünstigen kann. Die gefundenen Modellwerte zeigen jedoch, dass viele weitere Faktoren – etwa Vertrauen in Politik, regionale Identität oder lokale Dynamiken – eine Rolle spielen. Der Ausblick empfiehlt deshalb, den Peripherisierungsindex zeitlich auszuweiten, subjektive Wahrnehmungen stärker einzubeziehen und umfassende-

re multivariate Analysen durchzuführen. Insgesamt verdeutlicht der Beitrag, dass räumliche Benachteiligung, finanzielle Schwäche und AfD-Unterstützung miteinander verknüpft sind, aber nur im Zusammenspiel weiterer Faktoren erklärt werden können.

1. Einleitung

Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse ist im Grundgesetz (GG) verankert. Ein Blick auf die tatsächlichen Entwicklungen in Deutschland zeigt jedoch, dass die Bundesrepublik weit von diesem Anspruch entfernt ist. Weltwirtschaftliche Umstrukturierungen, interregionale Wanderungsbewegungen und der demographische Wandel tragen – in Deutschland – zu einer zunehmenden räumlichen Ungleichheit zwischen den Regionen bei (Bernt/Liebmann 2013: 11). Während große Städte oftmals als Zentren sozialer, politischer, infrastruktureller und ökonomischer Verdichtung fungieren, sind viele periphere Räume von Bevölkerungsrückgang, Alterung, wirtschaftlicher Schwäche und sozialen Problemen betroffen (Keim 2006). Dieser als Peripherisierung verstandene Prozess, also die dynamische Entkopplung bestimmter Räume von zentralen gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungspfaden, ist in vielen ostdeutschen Kommunen besonders deutlich ausgeprägt (Royer/Leibert 2024: 221f.; Henn/Schäfer 2020). Die historisch gewachsene Kombination aus strukturellen Transformationsprozessen nach der Wiedervereinigung, anhaltenden demographischen Veränderungen und infrastruktureller Ausdünnung hat hier zu einer besonders tiefgreifenden Verfestigung räumlicher Ungleichheiten geführt. Diese Disparitäten zeigen sich nicht nur in sozioökonomischen Indikatoren, sondern wirken sich auf die Mehrheitsverhältnisse in den Parlamenten aus. Grundsätzlich weisen periphere Regionen eine erhöhte Tendenz für populistische und radikale Parteien auf (Essletzbichler et al. 2018; Rodríguez-Pose 2018). In Ostdeutschland manifestiert sich dies in einer wachsenden politischen Unterstützung für die Alternative für Deutschland (AfD), die vielfach als Ausdruck regionaler Unzufriedenheit und wahrgenommener Marginalisierung gedeutet wird. Deutlich wird dies in aktuellen landespolitischen Wahlergebnissen in Thüringen. Bei der Landtagswahl 2024 erreichte die Partei mit 32,8 % der Stimmen ihr bislang bestes Ergebnis. Damit ging erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik eine rechtsextreme Partei als Wahlsiegerin aus einer Landtagswahl hervor (RND 2024). Angesichts der Einstufung der Thüringer AfD als gesichert rechtsextrem (durch den Verfassungsschutz des Landes) und ihrer kontinuierlich steigenden Zustimmungswerte gewinnt die Analyse der Zusammenhänge zwischen regionalen Lebensverhältnissen, kommunalen Finanzen und politischen Präferenzen weiter an Bedeutung. Der Beitrag hat zum Ziel, auf kommunaler Ebene in Thüringen den Grad der Peripherisierung zu quantifizieren und den Zusammenhang zu rechtspopulistischen Wahl Tendenzen und finanzieller

Situation in den Gemeinden zu untersuchen. Dazu wird im folgenden Kapitel 2 das Bundesland Thüringen näher vorgestellt. Anschließend gehen die Autorinnen auf das Konzept der *left behind places* ein (Kapitel 3). Im Hauptteil werden die Methodik der Analyse (Kapitel 4) und die zentralen Ergebnisse dargestellt (Kapitel 5). Abgerundet wird der Beitrag durch eine kurze Diskussion zum Zusammenhang der genannten Dimensionen (Kapitel 6) und einen Ausblick.

2. Kontext: Thüringen

Laut dem Thüringer Landesamt für Statistik (TLS 2023a) hat Thüringen etwa 2,10 Mio. Einwohner:innen (EW) und eine Fläche von 16.173 Quadratkilometern. Damit zählt es zu den bevölkerungsschwächeren und kleineren Flächenländern der Bundesrepublik. Die Spezifika des Bundeslands im Hinblick auf die räumliche Gliederung sowie demographische, wirtschaftliche und politische Entwicklungen werden im Folgenden dargestellt.

Tabelle 1: Thüringer Gemeinden nach Anzahl der Einwohner:innen

Gemeinde	EW
Erfurt	219.549
Jena	110.076
Gera	95.695
Weimar	65.528
Gotha	46.633
...	...
Quaschwitz	68
Gerstengrund	67
Solkwitz	61
Scheiditz	52
Kleinbockedra	35

Quelle: TLS 2023a.

Thüringen weist eine räumlich-administrative Gliederung auf, die sich im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte erheblich verändert hat. Charakteristisch ist dabei eine ausgeprägte Eingemeindungspraxis. Ursprünglich umfasste der Freistaat mehr als 1.700 Gemeinden (Edinger 2021: 493), deren Zahl durch wiederholte Ge-

meindeneugliederungen deutlich verringert wurde. Ziel war es, »kleinere Gemeinden zu größeren, leistungsfähigeren Verwaltungseinheiten zusammenzuführen« (Gemeinde- und Städtebund Thüringen e.V.) und sie somit durch ein verändertes Dienstleistungs- und Infrastrukturanangebot in die Lage zu versetzen, den Herausforderungen des demographischen Wandels und des damit einhergehenden Bevölkerungsrückgangs wirksamer zu begegnen. Aktuell umfasst Thüringen 605 Gemeinden, die administrativ entweder den Status einer kreisfreien Stadt einnehmen oder einem der 17 Landkreise zugeordnet sind (TLS 2024b). Die kreisfreien Städte sind die Landeshauptstadt Erfurt, Jena, Suhl, Gera und Weimar (TLS 2024b). Die jeweils größten und kleinsten Gemeinden nach Einwohner:innenzahl sind in Tabelle 1 dargestellt und veranschaulichen die Spannweite der kommunalen Größenstrukturen in Thüringen.

Durch Wegzüge und die Kombination einer niedrigen Geburten- und hohen Sterberate in den letzten 35 Jahren sank die Einwohner:innenzahl des Freistaats um ungefähr ein Fünftel (Edinger 2021: 491). Während der schrumpfende Arbeitsmarkt insbesondere zum Ende des letzten Jahrhunderts zu einem starken Wegzug nach Westdeutschland führte, ist in den letzten zehn Jahren wieder ein erhöhter Zuzug zu verzeichnen (ebd.). Doch auch dieser kann der Schrumpfung der Thüringer Bevölkerung nicht ausreichend entgegenwirken. Lediglich in städtischen Zentren wie Erfurt und Jena ist ein Anstieg der Bevölkerung zu beobachten und auch prognostiziert (ebd.). In ländlichen Gebieten sind jedoch gegenteilige Entwicklungen und dementsprechend starke regionale Unterschiede zu erwarten (ebd.).

Seit der Wiedervereinigung ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Thüringens deutlich gestiegen. Im Jahr 2022 erreichte es ein Volumen von 71,4 Mrd. € und lag damit preisbereinigt 1,5 % über dem Wert des Vorjahres (TLS 2023b). Im Bundesdurchschnitt fiel das Wachstum im Jahr 2022 mit 1,8 % jedoch etwas höher aus. Auch beim BIP je erwerbstätiger Person liegt Thüringen unter dem Bundesdurchschnitt: 2022 betrug es lediglich 82,2 % des gesamtdeutschen Vergleichswertes (ebd.).

Analog zu den demographischen Mustern weist die wirtschaftliche Entwicklung Thüringens erhebliche regionale Unterschiede auf. So sind beispielsweise der Wartburgkreis, der für Maschinen- und Fahrzeugbau bekannt ist und die Stadt Jena von wirtschaftlicher Stärke, Entwicklung und Wachstum geprägt (Edinger 2021: 492), während im Gegensatz dazu strukturschwächere Regionen wie der Kyffhäuserkreis durch eine geringere wirtschaftliche Dynamik, eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote, eine niedrige Steuerkraft und damit einhergehend begrenzte Entwicklungsperspektiven gekennzeichnet sind (TLS 2024b).

Nachdem Thüringen 1993 unter der Regierung der CDU und FDP als letztes ostdeutsches Bundesland seine Verfassung verabschiedete, folgten fünf weitere Landtagswahlen, in denen die CDU den höchsten Stimmanteil bekam (Edinger 2021: 492ff.). Die AfD, die 2013 erstmals zur Bundestagswahl antrat, saß ab 2014 auch als Rechtsaußenpartei im Landtag Thüringens und gewann bei den darauf-

folgenden Wahlen stetig an Wähler:innen (Edinger 2021: 495). Bei der Wahl 2019 verlor die CDU erstmals ihre Rolle als stärkste Kraft des Landes und wurde von der Linken und der AfD an Stimmen übertroffen (ebd.: 494). Die Linke gewann zum ersten Mal deutschlandweit eine Landtagswahl (ebd.) und bildete daraufhin eine Minderheitsregierung mit SPD und Bündnis 90/Die Grünen (ebd.: 496).

Auffällig ist das im Laufe der darauffolgenden Jahre stark sinkende Vertrauen in die Landesregierung. Während dieses im Jahr 2020 noch bei immerhin 46 % lag, betrug es im Jahr 2022 lediglich noch 30 % (Reiser et al. 2023: 77). Auch die Überzeugung, dass Politiker:innen die Interessen der Bevölkerung vertreten, sank von 57 % im Jahr 2022 auf 46 % im Jahr 2023 (ebd.: 73). Dies hatte zur Folge, dass die AfD bei der letzten Landtagswahl 2024 die mit Abstand stärkste Kraft wurde und 32,8 % aller Landesstimmen bekam (TLS 2024c). Die aus dieser Wahl hervorgegangene Landesregierung besteht aus dem Bündnis der Parteien CDU, BSW und SPD.

Ein markantes Merkmal des politischen Gefüges Thüringens ist die deutliche Differenz zwischen Universitätsstädten und ländlich geprägten Räumen. Während Städte wie Jena oder Weimar häufig als Hochburgen progressiver und demokratischer Parteien fungieren und durch eine hohe Dichte an Studierenden sowie wissenschaftlichen Einrichtungen geprägt sind, zeigen ländliche Kommunen tendenziell ein stärkeres Wahlverhalten zugunsten konservativer oder rechtspopulistischer Parteien (Kaufmann 2024: 33). Diese urbane politische Gegenmacht hat in den vergangenen Jahren maßgeblich zur Pluralisierung der politischen Landschaft Thüringens beigetragen und bildet ein wichtiges Gegengewicht zu den wachsenden Mehrheiten für die AfD in peripheren Regionen (ebd.).

3. Theoretische Grundlagen: *left behind places*

Im Zusammenhang mit dem Erstarken rechtspopulistischer Bewegungen in Nordamerika und Europa wurde der Begriff der *left behind places* (LBP) – sinngemäß mit »zurückgelassene« oder »vernachlässigte Orte« übersetzt – im wissenschaftlichen Diskurs zu ungleicher regionaler Entwicklung aufgegriffen und weiterentwickelt. Dieses Phänomen zeigte sich insbesondere in den Ergebnissen des Brexit-Referendums (2016), der US-Präsidentenwahl (2016) sowie in den erheblichen Stimmengewinnen populistischer Parteien in zahlreichen europäischen Staaten (Depisch 2021). Der Begriff dient seither als analytische Kategorie, um jene Regionen zu beschreiben, deren Bevölkerung sich infolge sozioökonomischer Transformationsprozesse abgehängt fühlen und in denen sich diese Wahrnehmung zunehmend in politischen Präferenzen niederschlägt (ebd.).

Rodríguez-Pose (2018) spricht im Zusammenhang mit den rechtspopulistischen Wahlerfolgen von der »Rache der Orte, die keine Rolle spielen«. Seit ungefähr 2016 gibt es in der Humangeographie, in Bezug zu verschiedenen gesellschaftspoliti-

schen Ereignissen, ein verstärktes Interesse an diesen Regionen und den Personen und Gruppen, die ihre Unzufriedenheit auf diese Weise politisch ausdrücken (Dijkstra et al. 2019; Florida 2021; Koeppen et al. 2021). Florida (2021) betont, dass Unzufriedenheit ein Produkt des tiefgreifenden Wandels von einer industriellen zu einer postindustriellen Wirtschaft darstellt und damit ein inhärent geographisches Phänomen ist.

Ein zentraler Strang der aktuellen Forschung zu *left behind places* konzentriert sich auf die Identifikation und Messung räumlicher Benachteiligung anhand quantitativer Indikatoren und statistischer Sekundärdaten (Velthuis et al. 2025; Royer/Leibert 2024). Parallel dazu rücken zunehmend subjektive Wahrnehmungen und kollektive Emotionen des »Abgehängt-Seins« von Individuen und Gemeinschaften in den Fokus (Hannemann et al. 2024). Dabei wird insbesondere deutlich, dass sich solche Gefühle nicht punktuell, sondern im Verlauf langfristiger sozialer, wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen verfestigen. Wahrgenommene Chancenungleichheit, ausbleibende öffentliche Investitionen oder der kontinuierliche Verlust öffentlicher Infrastruktur können so zu einem kollektiv geteilten Gefühl der Marginalisierung führen.

Empirische Studien zu LBP zeigen zudem, dass eine negative demographische Entwicklung (z. B. geringe Geburtenraten und Abwanderung), der Rückgang traditioneller Industrien (etwa Bergbau und Textilindustrie), eine periphere Lage mit eingeschränkter Anbindung an politische und wirtschaftliche Zentren sowie ein verminderter Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen in statistischem Zusammenhang zu populistischem Wahlverhalten stehen. Hierbei werden als Personenkreis zumeist ältere, weiße Wähler:innen aus der Arbeiterklasse mit geringen Bildungsabschlüssen benannt (Ford/Goodwin 2014: 175f.). Kommunalfinanzen wurden in diesen Analysen bislang nicht berücksichtigt. Dies soll mit dem vorliegenden Kapitel am Beispiel des Freistaats Thüringen nachgeholt werden. Zentrale Frage ist, ob es einen statistischen Zusammenhang zwischen *left-behindness*, AfD-Wahlerfolg und der kommunalen Finanzsituation gibt.

4. Methodik

Ziel dieses Kapitels ist es, einen Index zu erstellen, der unterschiedliche Daten zur Regionalentwicklung der Thüringer Gemeinden beinhaltet. Diese sollen Bereiche der demographischen, ökonomischen, sozialräumlichen und infrastrukturellen Entwicklungen abdecken und somit ein möglichst umfassendes Bild davon erstellen, welche Thüringer Gemeinden wie stark von regionalen Disparitäten betroffen sind.

Da dem Entstehen von LBP ein Prozess der Peripherisierung zugrunde liegt (Royer/Leibert 2024: 223), wird dieser als Orientierung für die Wahl der zwölf Va-

riablen genutzt, die zur Erstellung des Indexes dienen. Der Prozess zeigt sich in einer schrittweisen Schwächung oder Abkopplung sozio-räumlicher Entwicklungen eines Ortes, während sich gleichzeitig ein Trend zur Zentralisierung verstärkt (Keim 2006: 3). Die Wahl der Variablen berücksichtigt daher die Dimensionen der Peripherisierung nach Kühn und Weck (2013): Abwanderung, Abkopplung und Abhängigkeit (siehe Tabelle 2). Wie auch bei der Analyse von Royer und Leibert (2024) wird die vierte Dimension der Stigmatisierung in den Daten nicht mitberücksichtigt, da sie sehr subjektiv und somit nur selten gemessen wird. Da die vorliegenden Daten zudem primär einen Momentzustand und keinen Prozess widerspiegeln, wird in den folgenden Analysen von »Tendenz« zu Peripherisierung und Zentralisierung gesprochen.

Tabelle 2: Variablen zur Beschreibung der Regionalentwicklung der Thüringer Gemeinden sortiert nach verschiedenen Dimensionen

Dimension	Variablen
Abwanderung	Entwicklung der Zahl der EW über die letzten 10 Jahre in % (2021)
	Anteil der EW von 18 bis unter 25 Jahren in % (2021)
Abkopplung	Natürlicher Saldo je 1.000 EW (2021)
	Durchschnittsalter (2021)
	EW-gewichtete Luftliniendistanz zur nächsten Haltestelle des ÖV mit mind. 20 Abfahrten am Tag (2020)
	Durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zum nächsten Oberzentrum in Minuten (2021)
	Arbeitslosenanteil gemessen an den Personen im erwerbsfähigen Alter (2021)
	Kinderarmut: nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 15 Jahren je 100 EW unter 15 Jahren (2021)
Abhängigkeit	EW gewichtete Luftliniendistanz zum nächsten Hausarzt (2021)
	EW-gewichtete Luftliniendistanz zum nächsten Supermarkt oder Discounter (2021)
	Arbeitsplatzzentralität: Verhältnis der Sozialversicherung-Beschäftigten am Arbeitsort zu den Sozialversicherung-Beschäftigten am Wohnort (2021)
	Einzelhandelsrelevante Kaufkraft je EW in € (2021)

Quelle: INKAR (BBSR 2024).

Der erste Vergleichs-Datensatz zur Steuerkraft stammt aus dem interaktiven Online-Atlas »Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung« (INKAR) (BBSR 2024) aus dem Jahr 2019 – dem letzten Jahr, in welchem alle Daten gleichzeitig

verfügbar waren. Er dient als Beschreibung für die finanzielle Lage der Gemeinden, da Steuern nicht nur die wichtigste Einnahmequelle von Bund und Ländern, sondern auch von Gemeinden darstellen (BMEL o.J.). Die Steuerkraft wurde bewusst nicht in den Peripherisierungsindex aufgenommen, da sie im Rahmen der Analyse als abhängige Variable fungiert. Da finanzielle Strukturen trotzdem eine wichtige Rolle in Bezug auf die Abhängigkeit einer Gemeinde spielen, wird die einzelhandelsrelevante Kaufkraft je EW mit in die Analyse einbezogen. Der zweite Vergleichsdatensatz zum AfD-Stimmanteil an den Landesstimmen stammt von der letzten Thüringer Landtagswahl vom September 2024 und wurde vom TLS (2024c) veröffentlicht.

4.1. Index-Bildung

Zur Analyse der zwölf Variablen wird mit RStudio eine Faktoranalyse durchgeführt. Sie dient dazu, die Korrelationen zwischen den Variablen zu untersuchen und somit deren Ursachen aufzudecken (Backhaus et al. 2018: 435). Dies trägt dazu bei, die multidimensionalen Daten zu vereinfachen und leichter zu erkennen, welche Gemeinden in welchen Aspekten besonders starke Tendenzen haben und welche Faktoren die Hauptursachen darstellen.

Hierbei kristallisieren sich vier Faktoren und somit Tendenzen heraus, die 50 % der Gesamtvarianz der Daten erklären und in Tabelle 3 dargestellt sind. Der Faktor 1 erklärt mit 17,7 % den größten Teil der Varianz und lässt sich unter Tendenz zur »infrastrukturellen Peripherisierung« zusammenfassen. In ihn fließen Distanzen zum nächsten Hausarzt oder der nächsten Hausärztin, zum Supermarkt, zur ÖV-Haltestelle, zum Arbeitsplatz und die einzelhandelsrelevante Kaufkraft ein. Faktor 2 trägt mit 12,8 % zur Gesamtvarianz bei und beschreibt die Tendenz zur »sozioökonomischen Peripherisierung«. Hierzu zählen der Arbeitslosenanteil und die Kinderarmut einer Gemeinde. Faktor 3 beschreibt 9,9 % der Gesamtvarianz und hat seine Ladung primär auf dem Durchschnittsalter. Nur ein unbedeutender Teil der Ladung berücksichtigt die Einwohner:innen von 18 bis unter 25 Jahren und den natürlichen Saldo. Der Faktor wird daher unter »demographische Peripherisierung: Alter« zusammengefasst. Dicht dahinter folgt Faktor 4, der 9,6 % der Gesamtvarianz beschreibt und dessen Ladung fast ausschließlich auf dem Bevölkerungswachstum liegt. Die Erreichbarkeit der Oberzentren hat lediglich eine schwache Ladung, weshalb der Faktor unter dem Begriff »demographische Peripherisierung: Wachstum« zusammengefasst wird.

Tabelle 3: Erstellen des Peripherisierungsindexes

Ursache der Peripherisierung	zugeordnete Variablen (samt Ladung)	kumulative Varianz des Faktors
Faktor 1 Infrastruktur	Hausarzt-Distanz (0,754), Supermarkt-Distanz (0,641), ÖV-Haltestellen-Distanz (0,607), Einzelhandelsrelevante Kaufkraft (0,586), Arbeitsplatzzentralität (0,459)	17,7 %
Faktor 2 Sozioökonomie	Arbeitslosenanteil (0,772), Kinderarmut (0,723)	12,8 %
Faktor 3 Alter	Durchschnittsalter (0,914), EW 18 – unter 25 Jahre (0,350), Natürlicher Saldo (0,320)	9,9 %
Faktor 4 Bevölkerungswachstum	Bevölkerungsentwicklung der letzten 10 Jahre (0,956), Oberzentren-Erreichbarkeit (0,266)	9,6 %

Quelle: eigene Darstellung.

4.2. Gewichtung der Faktorwerte

Anhand dieser Faktoren bekommt nun jede Gemeinde vier Faktorwerte zugeordnet, die jeweils verschiedene Ausprägungen der Peripherisierungstendenz darstellen. Da das Ziel ist, einen Index zu erarbeiten, der für jede Gemeinde eine einzige Zahl als Grad der Peripherisierungstendenz aufzeigt, müssen die Faktorwerte zusammengerechnet und gewichtet werden. Als Richtwert wird die kumulative Varianz gewählt, die bei den ersten beiden Faktoren am größten ist. Zum einen hängt von ihnen ab, ob junge Einwohner:innen wegziehen, wodurch Faktor 3 und 4 automatisch beeinflusst werden (Kühn/Weck 2013: 31). Zum anderen vertreten sie im Gegensatz zu den beiden letzten Faktoren mehrere Variablen stark, welche somit im Verhältnis entsprechend berücksichtigt werden.

Jeder Faktorwert wird daher mit seinem Anteil an der kumulativen Varianz multipliziert (siehe Abbildung 1). Das Ergebnis wird durch die Summe der Anteile geteilt, um eine normalisierte Skala zu erhalten. Dieser Gewichtung folgend, entsteht ein Index, der eine Analyse der Peripherisierungstendenzen und ihrer räumlichen Muster ermöglicht.

Abbildung 1: Gewichtung der Faktorwerte

	Anrode	Apolda	Arnstadt
Faktor 1	0.34	1.33	1.40
Faktor 2	0.13	-2.35	-2.06
Faktor 3	1.01	0.42	0.57
Faktor 4	-0.40	0.91	1.18

$$\left[\begin{array}{l} \text{Faktorwert 1} * 0,177 \\ + \text{Faktorwert 2} * 0,128 \\ + \text{Faktorwert 3} * 0,099 \\ + \text{Faktorwert 4} * 0,096 \end{array} \right] / \text{Summe der Anteile}$$

Indexwert	0,28	0,13	0,31
-----------	------	------	------

Quelle: eigene Darstellung.

5. Ergebnisse

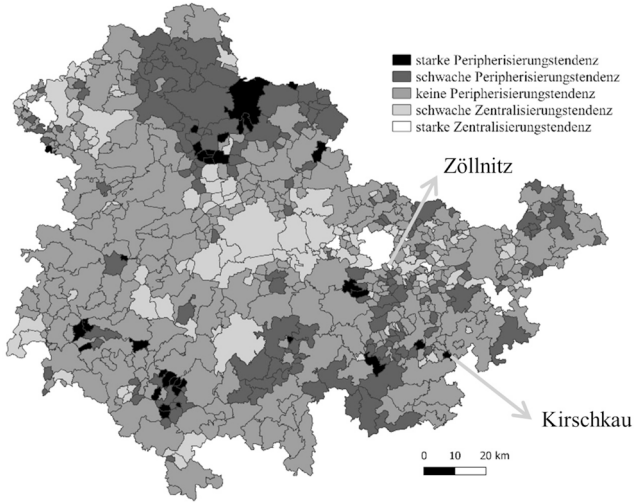
Im Mittelpunkt des folgenden Kapitels steht die Analyse der zuvor erarbeiteten Peripherisierungstendenzen in Thüringen. Zunächst werden deren räumliche Muster betrachtet und zu einem Gesamtbild verdichtet. Anschließend werden ihre Korrelationen mit der kommunalen Finanzlage und dem AfD-Wahlerfolg untersucht.

5.1. Peripherisierungstendenz der Thüringer Gemeinden

Der Wertebereich des Peripherisierungsindex wird in fünf gleich große Intervalle unterteilt, die in den nachfolgenden Karten durch eine abgestufte Farbskala visualisiert werden. Zunehmend negative Werte kennzeichnen dabei starke Peripherisierungstendenzen, die über eine schwächere Ausprägung bis hin zu neutralen Lagen abnehmen. Positive Werte hingegen stehen für zunehmende Zentralisierungstendenzen, die von einer schwachen bis zu einer starken Ausprägung reichen.

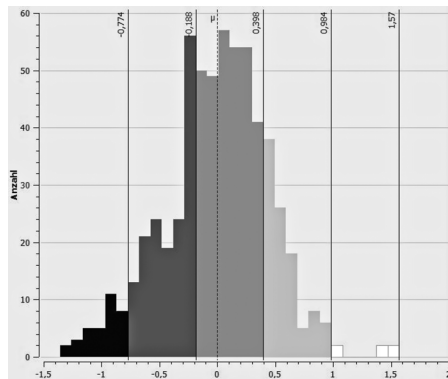
Abbildung 2 verdeutlicht, dass Gemeinden mit der Tendenz zu Zentralisierung vor allem in Mittelthüringen liegen, während der Norden, Süden und auch der Osten stärker von Peripherisierungstendenzen geprägt sind. Mit einem Indexwert von 1,57 steht Zöllnitz in Ostthüringen für die Gemeinde mit der geringsten Peripherisierungstendenz. Die stärkste Tendenz hat hingegen die Gemeinde Kirschkau in Ostthüringen.

Abbildung 2: Peripherisierungstendenz der Thüringer Gemeinden



Quelle: eigene Darstellung basierend auf INKAR 2024; Verwaltungsgrenzen: Geoportal Thüringen 2024).

Abbildung 3: Verteilung der Indexklassen der Kommunen in Thüringen



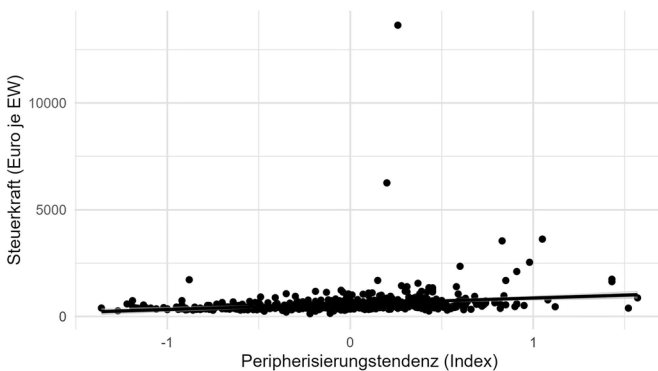
Quelle: eigene Darstellung basierend auf INKAR 2024; Verwaltungsgrenzen: Geoportal Thüringen 2024).

Es fällt auf, dass lediglich vier Gemeinden eine starke Zentralisierungstendenz aufzeigen, während die deutliche Mehrheit von 34 Gemeinden eine starke Peripherisierungstendenz aufweisen (siehe Abbildung 3). Auch die Zahl der Gemeinden mit schwacher Peripherisierungstendenz ist höher als die der schwach zu Zentralisierung neigenden. Jedoch bewegt sich die Mehrheit aller Gemeinden im Mittelfeld des Indexes.

5.2. Korrelation zwischen finanzieller Lage und Peripherisierungstendenz

Das lineare Regressionsmodell deutet darauf hin, dass ein statistisch hochsignifikanter Zusammenhang zwischen der Peripherisierungstendenz und der Steuerkraft einer Gemeinde besteht: Je stärker die Peripherisierungstendenz ist, desto niedriger ist tendenziell die Steuerkraft (siehe Abbildung 4). Genauer heißt dies, dass bei einem Anstieg des Peripherisierungsindex um eine Einheit – und somit einer wachsenden Tendenz zur Zentralisierung – die Steuerkraft pro EW um durchschnittlich 269 € ansteigt. Dass dieser Effekt zufällig entstanden ist, ist sehr unwahrscheinlich. Dies bedeutet, dass die Tendenz zur Peripherisierung einen Indikator für die Steuerkraft einer Gemeinde darstellt. Allerdings erklärt der Peripherisierungsindex mit 3,6 % nur einen kleinen Teil der Varianz in der Steuerkraft. Somit existieren neben der Peripherisierungstendenz noch viele weitere Faktoren, die die Steuerkraft beeinflussen.

Abbildung 4: Zusammenhang zwischen finanzieller Lage und Peripherisierungstendenz

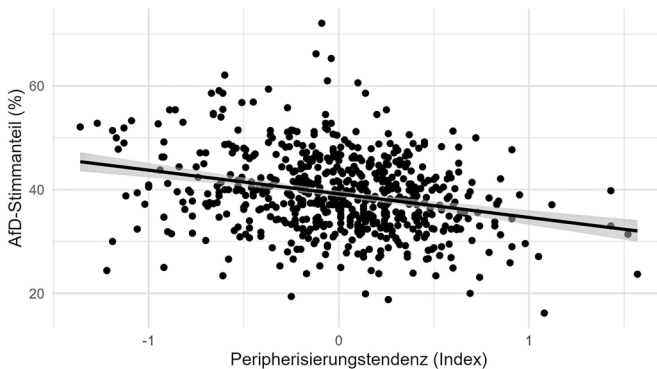


Quelle: eigene Darstellung mit R-Studio basierend auf INKAR 2024.

5.3. Korrelation zwischen AfD-Wahlerfolg und Peripherisierungstendenz

Nach dem gleichen Prinzip wird nun auch die Korrelation zwischen Peripherisierungstendenz und AfD-Stimmanteil überprüft. Zwischen beiden besteht ein hochsignifikanter Zusammenhang. Je stärker die Peripherisierungstendenz einer Gemeinde ist, umso größer ist somit in der Regel ihr Anteil an AfD-Stimmen (siehe Abbildung 5). Im Detail bedeutet dies, dass mit jedem Anstieg des Index um eine Einheit der AfD-Stimmanteil im Durchschnitt um 4,55 Prozentpunkte sinkt. Die Modellgüte liegt bei 7,25 % und fällt damit insgesamt relativ gering aus. Dies deutet darauf hin, dass der Zusammenhang zwischen Peripherisierung und Wahlerfolg der AfD zwar statistisch nachweisbar ist, jedoch nur einen Teil des Erklärungsmusters abbildet und weitere Einflussfaktoren eine Rolle spielen dürften.

Abbildung 5: Zusammenhang zwischen Peripherisierungstendenz und AfD-Stimmanteil



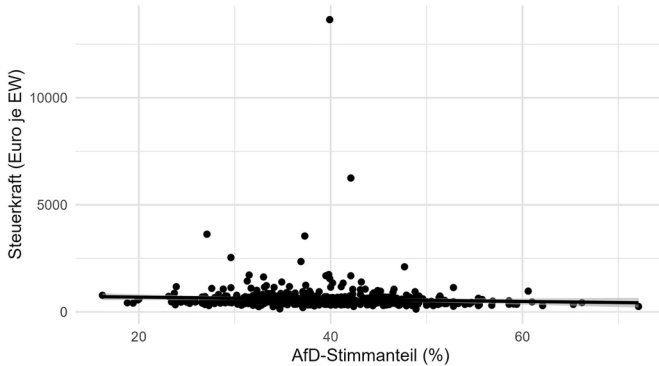
Quelle: eigene Darstellung mit R-Studio basierend auf INKAR 2024.

5.4. Korrelation zwischen AfD-Wahlerfolg und finanzieller Lage

Zwischen finanzieller Lage und AfD-Wahlerfolg ist insofern ein Zusammenhang erkennbar, dass in Gemeinden mit höherer Steuerkraft tendenziell ein geringerer AfD-Stimmanteil beobachtet wird (siehe Abbildung 6). Für jeden zusätzlichen € pro EW sinkt der AfD-Stimmanteil im Mittel um 0,00083 Prozentpunkte. Statistisch gesehen ist dieser Zusammenhang jedoch nicht robust, da der p-Wert der Steuerkraft mit 0,08 knapp über dem klassischen Signifikanzniveau liegt. Hinzu kommt, dass lediglich 0,5 % der Varianz im AfD-Stimmanteil durch die Steuerkraft erklärt

wird. Somit scheint die Steuerkraft allein ein sehr schwacher Prädiktor für den AfD-Stimmanteil zu sein.

Abbildung 6: Zusammenhang zwischen AfD-Wahlerfolg und finanzieller Lage



Quelle: eigene Darstellung mit R-Studio basierend auf INKAR 2024.

6. Diskussion

Die vorliegenden Ergebnisse lassen sich vor dem Hintergrund der aktuellen Forschung zu regionalen Disparitäten, *left behind places* (LBP) und rechtspopulistischem Wahlverhalten verorten. Studien zu räumlicher Benachteiligung haben wiederholt gezeigt, dass soziale, demographische und infrastrukturelle Nachteile langfristig Prozesse regionaler Entkopplung begünstigen und politische Polarisierung verstärken können (Rodríguez-Pose 2018; Royer/Leibert 2024; Hannemann et al. 2024). Besonders im europäischen und nordamerikanischen Kontext wird ein Zusammenhang zwischen infrastruktureller Abkopplung, sozioökonomischer Vulnerabilität sowie negativen demographischen Entwicklungen und der Unterstützung populistischer Parteien konstatiert (Essletzbichler et al. 2018; Dijkstra et al. 2020). Gleichzeitig betonen neuere Arbeiten, dass nicht nur objektive strukturelle Benachteiligungen, sondern vor allem subjektive Wahrnehmungen von Marginalisierung, Kontrollverlust und politischer Enttäuschung entscheidend für populistisches Wahlverhalten sind (Pickel 2019; Reiser et al. 2023; Hannemann et al. 2024).

Vor diesem theoretischen Hintergrund deutet die Analyse der Thüringer Gemeinden darauf hin, dass sich ähnliche Muster auch im kleinräumigen deutschen Kontext abzeichnen. Die Ergebnisse zeigen eine statistisch signifikante Beziehung zwischen Peripherisierungstendenzen, niedriger Steuerkraft und höheren AfD-

Stimmanteilen. Gleichwohl ist die Aussagekraft der Modelle klar begrenzt: Die erklärte Varianz liegt bei allen Zusammenhängen im einstelligen Prozentbereich, was darauf hinweist, dass die Effekte zwar statistisch existent, aber in ihrer Stärke als gering einzustufen sind und nur einen kleinen Teil der tatsächlichen Unterschiede zwischen den Gemeinden erfassen. Gerade diese geringe Modellgüte verweist auf die Komplexität der Prozesse, die politische Einstellungen und kommunale Entwicklungsmuster prägen. Das lineare Regressionsmodell bildet lediglich bivariate Zusammenhänge ab und berücksichtigt weder Interdependenzen zwischen den Faktoren noch alternative Einflussgrößen wie Milieustrukturen, kulturelle Faktoren, historische Besonderheiten, lokale politische Konflikte oder subjektive Wahrnehmungen von Benachteiligung. Ebenso handelt es sich bei vielen verwendeten Indikatoren um Momentaufnahmen; langfristige Entwicklungsdynamiken oder Verzögerungseffekte (z. B. zwischen Infrastrukturrückbau und Wahlverhalten) können damit nicht erfasst werden.

Auch methodisch sind Einschränkungen zu beachten: Die Faktoranalyse reduziert komplexe sozialräumliche Zusammenhänge auf wenige Faktoren, was zwar der Übersichtlichkeit dient, aber notwendigerweise zu Informationsverlust führt. Zudem lassen sich die vier gefundenen Faktoren nur teilweise eindeutig interpretieren, da einzelne Variablen unerwartete oder schwache Ladungen zeigen. Der Peripherisierungsindex bildet daher eher ein strukturiertes Vereinfachungsmodell als ein präzises Abbild lokaler Entwicklungsdynamiken. Insgesamt stützen die Befunde jedoch – trotz begrenzter statistischer Validität – zentrale Erkenntnisse aus der Literatur: Gemeinden mit stärkerer Tendenz zur peripheren Lage weisen häufiger infrastrukturelle Defizite, ungünstige demographische Entwicklungen und geringere fiskalische Kapazitäten auf und zeigen zugleich erhöhte Zustimmungswerte für die AfD. Diese Zusammenhänge sind nicht so deutlich, dass Peripherisierung als alleiniger Treiber rechtspopulistischer Wahlentscheidungen interpretiert werden könnte, aber sie passen in das allgemeine Verständnis von Regionen, die sich – objektiv oder subjektiv – »zurückgelassen« fühlen.

Die geringe Stärke der gefundenen statistischen Effekte ist dabei selbst ein theoretisch bedeutsamer Befund: Sie unterstreicht, dass strukturelle Indikatoren allein nur einen Teil der politischen Polarisierung erklären können. Für ein vollständigeres Bild wären Analysen notwendig, die subjektive Wahrnehmungen von Benachteiligung, politische Mobilisierung, lokale Diskurse und historisch gewachsene Regionalkulturen einbeziehen. Erst im Zusammenspiel dieser Faktoren gewinnt das Konzept der *left behind places* seine erklärende Kraft.

7. Ausblick

Die Analyse zeigt erste Hinweise darauf, dass Peripherisierungstendenzen, fiskalische Schwächen und der AfD-Wahlerfolg in Thüringen miteinander verbunden sein können. Aufgrund der geringen Modellgüte lassen sich daraus jedoch nur vorsichtige Schlussfolgerungen ziehen. Für die zukünftige Forschung ergeben sich daher drei zentrale Ansatzpunkte. Erstens sollte der Peripherisierungsindex weiterentwickelt und um zeitliche Verlaufsdaten ergänzt werden, um dynamische Entwicklungen besser erfassen zu können. Zweitens erscheint es notwendig, stärker subjektive Faktoren wie Wahrnehmungen von Benachteiligung, politischen Vertrauensverlust oder regionale Verbitterung einzubeziehen, da diese in der Literatur als zentrale Einflussgrößen beschrieben werden. Drittens wäre eine multivariate Analyse sinnvoll, die weitere mögliche Einflussfaktoren – etwa Bildungsstrukturen, lokale Wirtschaftsprofile oder historische Parteibindungen – berücksichtigt. Für die Praxis bedeutet dies, dass strukturelle Verbesserungen in Infrastruktur und Daseinsvorsorge zwar wichtig sind, aber allein nicht ausreichen. Ebenso zentral ist der Aufbau von politischem Vertrauen und sozialer Teilhabe in peripheren Gemeinden. Die Befunde zeigen damit sowohl Potenzial für vertiefende Forschung als auch Handlungsbedarf in der regionalen Entwicklung.

Literaturverzeichnis

- Backhaus, Klaus/Erichson, Bernd/Gensler, Sonja/Weiber, Rolf/Weiber, Thomas (2018): *Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bernt, Matthias/Liebmann, Heike (2013) (Hg.): *Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2024): *Inkar – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung*. <https://www.inkar.de/vom 1.12.2025>.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (o. J.): *Landatlas – Indikator Kommunale Steuerkraft*. <https://map01.landatlas.de/finanzen/steuern.html vom 13.8.2025>.
- Deppisch, Larissa (2021): *Where people in the countryside feel left behind populism has a clear path – an analysis of the popular media discourse on how infrastructure decay, fear of social decline, and right-wing (extremist) values contribute to support for right-wing populism*. Thünen Working Paper 119a, Braunschweig: Thünen Institut.

- Dijkstra, Lewis/Poleman, Hugo/Rodríguez-Pose, Andrés (2020): »The geography of EU discontent«, in: *Regional Studies* 54, S. 737–753.
- Edinger, Michael (2021): »Land (Freistaat) Thüringen«, in: Uwe Andersen/Jörg Bogumil/Stefan Marschall/Wichard Woyke (Hg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS, S. 490–498.
- Essletzichler, Jürgen/Disslbacher, Franziska/Moser, Mathias (2018): »The victims of neoliberal globalization and the rise of the populist vote: a comparative analysis of three recent electoral decisions«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, S. 73–94.
- Florida, Richard (2021): »Discontent and its geographies«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 14, S. 619–624.
- Ford, Robert/Goodwin, Matthew (2014): *Revolt on the right. Explaining support for the radical right in Britain*. London: Routledge.
- Gemeinde- und Städtebund Thüringen e.V. (o. J.): <https://www.gstb-thueringen.de/themen/gemeindeneugliederung/#accordion-1-1> vom 1.12.2025.
- Geoportal Thüringen (2024): *Digitale Verwaltungsgrenzen Thüringen*. <https://geoportal.thueringen.de/gdi-th/download-offene-geodaten/download-kataloge-und-weitere-daten> vom 5.3.2025.
- 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, S. 1207–1218.
- Henn, Sebastian/Schäfer, Susann (2020): »Wirtschaftsräumlicher Überblick«, in: Matthias Naumann/Sören Becker (Hg.): *Regionalentwicklung in Ostdeutschland. Dynamiken, Perspektiven und der Beitrag der Humangeographie*. Heidelberg: Springer Spectrum, S. 85–98.
- Kaufmann, Robert (2024): »Regionale Wirtschaftsstruktur Thüringens«, in: Thüringer Landesamt für Statistik (Hg.): *Statistisches Monatsheft Oktober 2024*. Erfurt: Thüringer Landesamt für Statistik, S. 26–40.
- Keim, Karl-Dieter (2006): »Peripherisierung ländlicher Räume. Essay«, in: *APuZ* 37, S. 3–7.
- Koepen, Luise/Ballas, Dimitris/Edzes, Arjen/Koster, Sierdjan (2021): »Places that don't matter or people that don't matter? A multilevel modelling approach to the analysis of the geographies of discontent«, in: *Regional Science Policy & Practice* 13, S. 221–245.
- Kühn, Manfred/Weck, Sabine (2013): »Peripherisierung – ein Erklärungsansatz zur Entstehung von Peripherien«, in: Matthias Bernt/Heike Liebmann (Hg.): *Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen*. Wiesbaden: Springer VS, S. 24–46.
- Pickel, Susanne (2019): »Die Wahl der AfD. Frustration, Deprivation, Angst oder Wertekonflikt?«, in: Karl-Rudolf Korte/Jan Schoofs (Hg.): *Die Bundestagswahl 2017*. Wiesbaden: Springer VS, S. 145–175.

- Reiser, Marion/Küppers, Anne/Brandy, Volker/Hebenstreit, Jörg/Vogel, Lars (2023): Politische Kultur und Arbeitswelt in Zeiten von Polykrise und Fachkräftemangel. Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2023.
- RND (2024): Wo ist die AfD in deutschen Landtagen vertreten? <https://www.rnd.de/politik/uebersicht-in-welchen-bundeslaendern-ist-die-afd-im-landtag-vertreten-3I4IY7YMzZAGNCE4QCHQFS22HY.html> vom 31.3.2025.
- Royer, Jeroen/Leibert, Tim (2024): »Suspended in time? Peripheralised and ›left behind‹ places in Germany«, in: *Geographica Helvetica* 79, S. 22–237.
- Rodríguez-Pose, Andres (2018): »The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, S. 189–209.
- Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) (2023a): Bevölkerung der Gemeinden, erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften nach Geschlecht in Thüringen. <https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=g000102%7C%7C> vom 25.3.2025.
- Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) (2023b): Pressemitteilung 057. Bruttoinlandsprodukt Thüringens 2022. Verhaltenes Wirtschaftswachstum im Vergleich zum Vorjahr. https://statistik.thueringen.de/presse/2023/pr_057_23.pdf vom 26.3.2025.
- Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) (2024a): Ausgewählte Merkmale eines Landkreises – absolute Angaben. <https://statistik.thueringen.de/datenbank/poportrait.asp?nr=61&auswahl=krs> vom 2.4.2025.
- Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) (2024b): Gemeinden in Thüringen. <https://statistik.thueringen.de/datenbank/gemauswahl.asp> vom 27.3.2025.
- Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) (2024c): Wahlen im Freistaat Thüringen. https://wahlen.thueringen.de/datenbank/wahl1/wahl.asp?wahlart=LW&wJahr=2024&zeigeErg=SORTGEM&auswertung=1&wknr=ALLE&gemnr=&terrKrs=&gemteil=000&buchstabe=&Langname=&wahlvorschlag=&sort=&druck=&XLS=&anzahlH=-1&Nicht_existierende=&x_vollbildDatenteil=&optik=&aktual=&ShowLand=&ShowWK=&ShowPart=&SortSpalte=&Richtung=&SortVergleich=&SortSitze=&SortSitzeVgl=&SortStimmen=&schmaler=&WeitereParteien= vom 14.1.2024.
- Velthuis, Sanne/Royer, Jeroen/Le Petit-Guerin, Mehdi/Cauchi-Duval, Nicolas/Franklin, Rachel/Leibert, Tim/MacKinnon, Danny/Pike, Andy (2025): »Regional varieties of ›left-behindness‹ in the EU15«, in: *Regional Studies* 59.

Kommunale Handlungsfähigkeit in der Krise

Ein Gespräch mit Bürgermeister Michael Pöhnlein und Kämmerin Nadine Köstner aus Nordhalben, Oberfranken, über Haushaltskonsolidierung, Infrastrukturkosten und die Zukunft der Demokratie

Simon Dudek & Andreas Kallert

Nordhalben im Landkreis Kronach ist eine der bayerischen Kommunen, die mit gravierenden Haushaltsdefiziten kämpfen und auf Stabilisierungshilfen des Freistaats angewiesen sind. Wir haben mit Bürgermeister Michael Pöhnlein und Kämmerin Nadine Köstner gesprochen, die sich gemeinsam gegen die Folgen der anhaltenden Strukturschwäche im oberen Frankenwald stemmen. Im Gespräch benennen sie die Ursachen der kommunalen Krise – von der lokalen Wirtschaftsschwäche über die Nachteile, eine wasserfördernde Gemeinde zu sein, bis zu den Problemen bei der Fördermittelakquise. Sie stellen eine immer weiter auseinanderklaffende Schere zwischen armen und reichen Kommunen fest und plädieren daher für eine grundlegende Reform der Kommunalfinanzen und einen fairen finanziellen Ausgleich für Kommunen, die Infrastruktur für andere Regionen vorhalten. Nicht zuletzt geht es in dem Gespräch darum, wie die lokale Demokratie unter den permanenten Sparauflagen leidet.

Simon Dudek: Liebe Nadine Köstner, lieber Bürgermeister Pöhnlein, könnten Sie sich und die Marktgemeinde Nordhalben kurz vorstellen?

Nadine Köstner: Mein Name ist Nadine Köstner. Ich wohne in Nordhalben, bin gebürtige Nordhalbenerin und arbeite seit fünf Jahren bei der Marktgemeinde Nordhalben. Zuerst in der Kasse und jetzt als Kämmerin.

Michael Pöhnlein: Mein Name ist Michael Pöhnlein. Ich bin seit 2014 ehrenamtlicher erster Bürgermeister in der Marktgemeinde Nordhalben. Ich bin auch ein Nordhalbener Urgestein, wie man so schön sagt.

Nordhalben ist eine kleine Gemeinde im oberen Frankenwald, direkt an der ehemaligen innendeutschen Grenze zu Thüringen. Wir erleben den demographischen Wandel mit all seinen Folgen und versuchen uns dagegen zu stemmen. Teilweise ha-

ben wir Erfolg, teilweise nicht. Wir versuchen, das Beste aus der Situation zu machen.

Simon Dudek: Lassen Sie uns noch ein bisschen tiefer auf die Situation in Nordhalben eingehen: Wie würden Sie die Entwicklung der letzten Jahrzehnte vor Ort beschreiben?

Michael Pöhnlein: Die Entwicklung seit der Jahrtausendwende hat uns leider viel Substanz gekostet. Das ist schon sehr heftig, wenn man zurückschaut, was uns in den letzten 25 Jahren weggebrochen ist:

Viele kleine und große Betriebe, Geschäfte, Läden, Gastronomie usw. Positiv ist, dass wir seit kurzem wieder eine neue Firma in Nordhalben angesiedelt haben, einen kleinen Industriebetrieb, bei dem wir uns Hoffnung machen, dass dort zukünftig noch Potenzial da ist. Wir versuchen hier vor Ort auch neue Wege zu gehen, um den Ort aufrechtzuerhalten. Das Hauptproblem besteht darin, dass wir zur Einwohnerzahl eine viel zu große Infrastruktur haben. In Zahlen ausgedrückt: Wir haben eine Infrastruktur für über 3.000 Einwohnerinnen und Einwohner und inzwischen wohnen hier etwa 1.500 – knapp die Hälfte. Das ist für viele Kommunen im ländlichen Raum ein Problem. Wie soll man das dauerhaft aushalten?

Simon Dudek: Seit 2014 steht das Staatsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen im ganzen Freistaat, in Stadt und Land, in der Verfassung. Was ist Ihre Einschätzung? Hat sich seitdem was verändert? Wie steht es um das Erreichen dieses Staatsziels aus Nordhalbener Perspektive?

»Wir kämpfen um jeden Einwohner.«

Michael Pöhnlein: Papier ist geduldig. Dieses Ziel ist nicht realistisch. Im Gegenteil, wir merken, wie die Schere immer weiter auseinandergeht. Ich habe Kontakte zu oberbayerischen Bürgermeistern und es ist immer interessant, wenn wir uns austauschen und jeder seine Probleme und Herausforderungen erzählt. Das ist wie Tag und Nacht – die Unterschiede sind enorm. Die einen wissen nicht mehr, wohin mit den Bürgern. Immer mehr Investitionen, noch eine Kita, noch eine Grundschule – teilweise verhängen die einen Einwohnerstopp nach dem Motto: »Wir verlieren unsere Identität, wir sind zu stark gewachsen, es reicht, Schluss«. Bei uns ist das Gegenteil der Fall. Wir kämpfen hier um jeden Einwohner. Wir machen Projekte wie ›Landleben auf Probe‹ und versuchen Leute in den Ort zu bekommen. Wir haben dabei Erfolge, wir haben aber auch leider negative Erlebnisse. Diese gleichwertigen Lebensverhältnisse – auf dem Papier klingt das schön, aber die Realität sieht anders aus.

Nadine Köstner: Ich hätte dazu auch noch ein Beispiel. Wir haben gerade vom Bayerischen Gemeindetag ein Rundschreiben zur Kassenstatistik erhalten, wie die finanzielle Lage der Kommunen ist. Die Steuereinnahmen sind leicht gestiegen, auch bei der Gewerbesteuer. Dieser landesweite Durchschnitt sagt aber zur Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen bei den einzelnen Gemeinden wenig aus. Bei uns in Nordhalben zeigt die Entwicklung leider schon lange ins Negative.

Michael Pöhnlein: Die Staatsregierung bemüht sich. Nach Kronach [Kreisstadt des gleichnamigen Landkreises, in dem Nordhalben liegt; Anm. d. A.] soll jetzt eine Finanzhochschule in den ländlichen Raum kommen. Das wird Kronach sicherlich beleben, denn ich bin überzeugt, wenn Studenten in eine Stadt kommen, ist das immer gut. Aber wie die Auswirkungen für den restlichen Landkreis Kronach sind – je weiter man von der Kreisstadt entfernt ist, desto geringer fallen die aus. Wir werden uns sicherlich anders aufstellen müssen. Wir haben andere Ziele, andere Prioritäten. Es geht vor allem auch darum – und da kann auch die Kämmerin ein Lied singen –, dass man nur dann, wenn man wirklich Eigenmittel zur Verfügung hat, Investitionen tätigen kann und auch auf Förderprogramme zurückgreifen kann, bei denen die Bevölkerung sieht: Jawohl, es geht was voran. Wir sind ständig dabei, ›Löcher zu stopfen‹: Was können wir machen, was können wir nicht machen?

Wir werden von verschiedenen Stellen mit Mails ›bombardiert‹, da gibt es eine Förderung, hier gibt es eine Förderung. Wir prüfen: Was ist sinnvoll für uns? Wenn ja: Haben wir eine Chance, die notwendigen Eigenmittel aufzubringen, um ein Förderprogramm zu nutzen? Selbst bei 90 % Förderungen für finanzschwache Kommunen können wir nur ›kleine Sprünge machen‹. Die Kommunen hingegen, die finanziell stark sind, können diese Förderprogramme voll nutzen, noch mehr machen oder ihre Sache noch besser machen. Wir können die Förderprogramme nicht in Anspruch nehmen und fallen dadurch natürlich noch weiter zurück.

Andreas Kallert: Da möchte ich nachhaken: Können Sie bitte einmal schildern, wie die Lage der Kommunal Finanzen in Ihrer Gemeinde generell ist und wie es dazu gekommen ist?

Michael Pöhnlein: Nordhalben war früher mal ein Industrieort. Wir hatten 600 Industriearbeitsplätze, größere Firmen vor Ort. Aber leider sind diese aus unterschiedlichen Gründen nach und nach verschwunden: Durch Familienschicksale, Konkurs, Übernahme und Betriebsverlagerung durch einen Konzern. Mit der Grenzöffnung kam hinzu: Es gab hier die sogenannte Zonengrenzförderung, die 1990 komplett gestrichen wurde. Diese hätte weiterlaufen müssen. Gleichzeitig entstand in der Nachbarschaft in Thüringen – das war auch nötig, da bin ich nicht böse drüber – für die Firmen eine attraktive Alternative: eine Hochförderzone, in der man 40, 50 % sämtlicher Investitionen gefördert bekommen hat. Natürlich

haben wir dadurch Betriebe verloren. Dieses Problem betrifft viele Kommunen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze. Trotzdem liefen die 1990er Jahre noch ganz gut für Nordhalben. Die schon oben genannte negative Entwicklung verschärfte sich deutlich nach der Jahrtausendwende. Nun haben wir keine Industriearbeitsplätze mehr und auch Handel, Gewerbe und Gastronomie sind deutlich zurückgegangen. Dadurch fehlt der Gemeinde die Gewerbesteuer – für uns fast schon ein Fremdwort. Gewerbesteuereinnahmen sind nur ›Peanuts‹. Wir versuchen deshalb, Alternativen aufzubauen. Wir sehen eine Chance in der Windkraft, um finanziell wieder Boden unter den Füßen zu bekommen. Weiterhin haben wir hier eine große Trinkwassertalsperre, mit der große Teile von Franken versorgt werden. Ein Beispiel: Erlangen wächst, blüht und gedeiht mit unserem Wasser. Und wir als Kommune mit unseren großen Wasserschutzgebieten haben Belastungen, Einschränkungen und Wertverlust. Da muss ein kommunaler Ausgleich zwischen den wasserliefernden und den wassernehmenden Kommunen geschaffen werden. Die einen profitieren und wir haben überhaupt nichts davon. Das kann es nicht sein. Das sind die beiden größten Chancen, die ich sehe. Dass eine Industriefirma wie früher nach Nordhalben kommt und mehrere hundert Arbeitsplätze schafft – das wäre schön, ist aber unrealistisch.

»[W]ir müssen uns [...] nach anderen Einkommensquellen umsehen. Wir sehen eine Chance in der Windkraft [...].«

Nadine Köstner: Wir sind Haushaltskonsolidierungsgemeinde und stellen jedes Jahr den Antrag auf Stabilisierungshilfen. Das ist mit vielen Einschränkungen und relativ viel Aufwand verbunden, aber wir sind auf das Geld angewiesen und können nicht darauf verzichten. Als kleine Kommune, bezogen auf die Einwohnerzahl, belasten die Gebühren der kostenrechnenden Einrichtungen wie Wasser, Abwasser oder Friedhof unsere Bürger stärker als die Abgabepflichtigen in größeren Gemeinden oder Städten. Denn der Bau von einem Meter Wasserleitung kostet in Nordhalben annähernd das Gleiche wie in einer Großstadt. Aber bei uns haben wir halt auf 100 Meter nur sehr wenige Abnehmer, in einer Großstadt dagegen etliche Abnehmer bzw. Gebührenzahler.

Michael Pöhnlein: In der letzten Marktgemeinderatssitzung meinte ein Gemeinderat: Es kann nicht sein, dass die Kommunen hier auf dem Lande ›vor die Hunde gehen‹ und auf der anderen Seite gibt Deutschland viel Geld aus für alle möglichen Sachen in der Welt draußen. Ich sehe das nicht bei der Ukraine, weil Putin möchte die Sowjetunion wieder auferstehen lassen und die entstandenen demokratischen Staaten wieder von der Landkarte tilgen. Ich sehe es aber bei anderen Projekten, Beispiel: Wiederaufbau Gaza-Streifen: Müssen wir das finanzieren und dann hat man für die eigenen Kommunen kein Geld?

Das merkt natürlich der Bürger, und das ist Wasser auf gewisse Mühlen. Wir sind hier an der Grenze zu Thüringen, im Landkreis Saale-Orla steht die AfD bei 50 %. Und früher oder später schwappt das rüber zu uns. Die Bürger vor Ort bekommen von uns gesagt: »Das geht nicht mehr und das wird eingeschränkt und da konnte die Kommune nichts machen, weil sie kein Geld hat«. Dann schaltet der Bürger den Fernseher ein und dann heißt es: So und so viele Milliarden sind jetzt wieder irgendwo versenkt worden in einem Großprojekt oder im Ausland. Da muss ich ganz klar sagen: Das ist für die Demokratie nicht förderlich.

Andreas Kallert: Verstehe ich Sie also richtig, dass die Gemeinde Nordhalben mit dem bestehenden Kommunalfinanzsystem nicht alleine aus dieser Abwärtsspirale rauskommt?

Nadine Köstner: Leider liegt die eigene Finanzkraft unserer Gemeinde weit unter dem Durchschnitt. Die Gewährung von Schlüsselzuweisungen für die laufenden Ausgaben mildert zwar die fehlende eigene Finanzkraft etwas ab, gleicht diese aber bei weitem nicht aus. So wird es immer schwieriger, den Eigenanteil bei Investitionen aufzubringen.

Wenn wir das Thema Windkraft wirklich umsetzen könnten – das machen ja schon einige Kommunen auch im Landkreis bei uns –, dann hätten wir noch eine reelle Chance. Da sind schon relativ gute Einnahmen zu generieren.

Allerdings gibt es da bei uns das Problem, dass die Flächen, die wir für Windkraft nutzen könnten, aufgrund des Wasserschutzgebietes außen vor sind. Ein eventuell mögliches Windkraftvorranggebiet gehört leider nicht der Marktgemeinde, das heißt: Es wird eine Ausschreibung geben und das macht es für uns schon wieder schwieriger.

»Wenn Wertschöpfung, dann muss die Region richtig davon profitieren und nicht bloß ein paar Brotkrümel, während die Gewinne wieder an irgendeinen weit entfernten Konzern gehen.«

Michael Pöhnlein: Da geht es um die Flächensicherung. Es darf nicht passieren, dass wir wieder nur Nachteile haben, während die ganze Wertschöpfung woanders hinfließt. Nordhalben wurde beim Talsperrenbau vom Freistaat Bayern schon einmal ›über das Ohr gehauen‹. Wenn Wertschöpfung, dann muss die Region richtig davon profitieren und nicht bloß ein paar ›Brotkrümel‹ bekommen, während die Gewinne wieder an irgendeinen weit entfernten Konzern gehen. Das kann nicht sein. Diese 0,2 Cent [pro Kilowattstunde Ertragsbeteiligung bei neuen Ökostromanlagen; Anm. d. A.] zum Beispiel – das ist lachhaft, was da den Kommunen angeboten wird. Wenn sich da ein Wirtschaftsminister Aiwanger noch stolz hinstellt, dann muss ich sagen: »Setzen Sechs«. Das Ziel wäre, sollte die Genehmigung für einen Windpark bei uns

kommen, zusammen mit anderen Kommunen eine eigene kommunale Betreiberfirma zu gründen. Damit bliebe die Wertschöpfung in den Kommunen der Region und das merkt dann auch der Bürger. Da der Flächeneigentümer der Bayerische Staatsforst ist, wird es hier ein Ausschreibungsverfahren geben – wenn da ein Konzern eine Pacht ›hinknallt‹, dann wird es für uns schwierig. Das zeigt die Vergangenheit solcher Ausschreibungsverfahren. Aber dann wird es auch großen Widerstand aus der Bevölkerung geben.

Andreas Kallert: Welcher Spielraum bleibt denn einem Bürgermeister oder einer Kämmerin überhaupt noch zur eigenen Gestaltung jenseits der Erfüllung von Pflichtaufgaben?

Nadine Köstner: Eigentlich keiner, wenn man ehrlich ist. Wir versuchen schon, mit kleinsten Mitteln und mit viel ehrenamtlichem Engagement kleinere Maßnahmen durchzuführen – dass z. B. ein Spielplatz verschönert wird oder ähnliches. Im Rahmen der ILE – das ist ein Zusammenschluss von mehreren Kommunen – haben wir verschiedene Projekte eingereicht. Hierbei geht es um kleinere Maßnahmen oder Anschaffungen, sodass die Gemeinde den Eigenanteil dafür stemmen kann. Es können auch Bürger oder Vereine Projekte einreichen. Zum Beispiel hat unser Badförderverein neue Außenmöbel fürs Schwimmbad erhalten, oder der neugegründete Verein ›Frischer Wind‹ hat für den Ortsteil Heinersberg den Garten der ›alten Schule‹ in eine Begegnungsstätte für Jung und Alt umgewandelt. Solche kleinen Maßnahmen, hinter denen viel ehrenamtliches Engagement steht, sind gerade noch so möglich, weiterer Spielraum ist nicht vorhanden.

Michael Pöhnlein: Wir versuchen, Förderprogramme mit einem hohen Förderanteil – wie jetzt 90 % bei der Städtebauförderung – zu nutzen. Für uns ist das Thema Rückbau wichtig, aufgrund des hohen Leerstandes. Und da versuchen wir jedes Jahr, ein, zwei Projekte umzusetzen. Aber dafür müssen wir das Geld zusammenkratzen. Der Sinn dahinter ist, dass der Bürger sieht: Jawohl, da ist wieder eine Ruine aus dem Ort weg. Dadurch werten wir das Umfeld der Nachbarschaftshäuser auf. Dadurch werden auch intakte, aber leerstehende Häuser in der Nachbarschaft plötzlich attraktiv für neue Bewohner. Aber das sind nur Kleinstmaßnahmen, die wir durchführen.

Eigentlich müsste gerade in Sachen Klimaschutz und -anpassung viel mehr passieren, um sich an Wetterextreme wie Hitze und Starkregen anzupassen. Das betrifft Großteile der Ortschaft, weil in den 1970er Jahren viele Flächen oft unnötig versiegelt worden sind. Aber das sind Maßnahmen, die verdammt viel Geld kosten, das fehlt uns hinten und vorne.

Nadine Köstner: So war es zum Beispiel beim Thema Breitband. Wir waren eine von fünf Kommunen, die im Landkreis die Förderung bekommen haben. Aber

dann kam die Diskussion im Marktgemeinderat: Es ist sehr schön, dass wir ausgewählt wurden und natürlich auch sehr sinnvoll, da es einen Vorteil für die Bürger und Bürgerinnen erzielt, aber wie finanzieren wir den Eigenanteil? Letztendlich hat der Marktgemeinderat die Umsetzung beschlossen. Wir haben es jetzt in die Finanzplanung aufgenommen. Ich hoffe, wir können es finanzieren.

Andreas Kallert: Vorhin war schon einmal kurz die Rede vom Haushaltskonsolidierungskonzept, das Nordhalben als Stabilisierungshilfe-Kommune jährlich fortzuschreiben muss. Wie sieht denn der Prozess aus, ständig neue Einsparungen und Einnahmenerhöhungen zu finden. Wo sind da die Grenzen?

Nadine Köstner: Das Haushaltskonsolidierungskonzept, das der Marktgemeinderat zu jedem Antrag neu beschließen muss, ist jährlich fortzuschreiben und entsprechende Veränderungen des abgelaufenen Jahres einzuarbeiten. Um überhaupt in den Genuss von Stabilisierungshilfen zu kommen, sind kostendeckende Gebühren bei den kostenrechnenden Einrichtungen zu erheben. Aus diesem Grund mussten wir die Friedhofsgebühren deutlich erhöhen. Ebenso müssen alle vier Jahre die Gebühren für Wasser- und Abwasser neu kalkuliert werden. Dies war auch in 2025 wieder der Fall. Nachdem die Gebühren im letzten Kalkulationszeitraum schon deutlich gestiegen waren, mussten wir sie für den neuen Kalkulationszeitraum erneut anheben.

Um die vordringlich anstehenden Investitionen in die Infrastruktur vor allem bei der maroden Trinkwasser- und Abwasserversorgung schultern zu können, mussten wir unsere Bürger zusätzlich mit der Erhebung von Verbesserungsbeiträgen belasten. Eine Finanzierung ausschließlich über Gebühren hätte für den Markt Nordhalben eine erhebliche Neuverschuldung und somit eine sehr große Zinsbelastung bedeutet. Dass die Beitragserhebung für unsere Abgabepflichtigen eine erhebliche finanzielle Belastung darstellt und wir deshalb viel Gegenwind erhalten, war uns klar, jedoch leider alternativlos.

Ein gewisser Spielraum ist bei den Hebesätzen für die Grundabgaben vorhanden, allerdings dürfen diese nicht unterhalb des Landesdurchschnitts liegen. Bei der Grundsteuer, deren Berechnungsgrundlagen zum 01.01.2025 neu gefasst wurden, waren die Hebesätze der Gemeinde neu festzulegen. Der Empfehlung der Regierung, die Umstellung für die Bürger möglichst neutral zu gestalten, ist unser Marktgemeinderat gefolgt. Leider konnten wir dies aber nur ein Jahr halten. Zum 01.01.2026 ist der Gemeinderat dem Vorschlag der Verwaltung, die Hebesätze anzuhängen und somit die Einnahmen um ca. 17.000 € zu steigern, nachgekommen.

Die Einnahmeanpassungen bzw. -erhöhungen ergeben sich somit aus den jeweiligen Gebührenkalkulationen, Erhöhung der Hebesätze Grundsteuer, Hundesteuer etc., die zwingend vom Marktgemeinderat zu beschließen sind und leider natürlich wieder die Bürger belasten. Bezüglich der Einsparungen muss bei der Er-

stellung des Haushaltsplanes jährlich Position für Position bei den Ausgaben geprüft werden, um eventuell die Ansätze des Vorjahres reduzieren zu können. Ein zermürbender Prozess, denn die angedachten Einsparungen müssen realistisch sein, um den Haushaltsausgleich nicht zu gefährden. Zudem hat der Marktgemeinderat das Vorliegen eines genehmigungsfähigen Haushaltes zu bestätigen.

Michael Pöhnlein: Es steht immer im Bescheid zu den Stabilisierungshilfen: »Die Gemeinde Nordhalben ist aufgefordert, neue Einnahmequellen zu erschließen.« Das versuchen wir dann auch, aber dann kommt der gleiche Freistaat und sagt: Nee, aber das geht nicht.

Ein Beispiel zum Kopfschütteln: Wir haben eine Trinkwasser-Talsperre auf dem Gemeindegebiet. Dort wird mit zwei Turbinen Strom erzeugt. Bis zum Jahr 2007 hat die Kommune hierfür Gewerbesteuer erhalten. Dann haben die Bayerischen Landeskraftwerke – das ist ein Tochterunternehmen des Freistaates Bayern – den Firmensitz nach Nürnberg verlegt. Mit der Folge, dass die damals schon klamme Kommune Nordhalben über 300.000 € an Gewerbesteuer zurückzahlen musste. Das ging nur auf Raten. Seitdem bekommt die Stadt Nürnberg die komplette Gewerbesteuer für die Stromerzeugung an der Ködeltalsperre bei Nordhalben. Es tut mir leid, wenn es dann heißt: Gleichwertige Lebensverhältnisse und Stadt-Land-Ausgleich – das sind hohle Phrasen. Hier sieht man die Realität. Die Stadt Nürnberg, die wahrscheinlich nicht mal weiß, wo die Ködeltalsperre liegt, bekommt die Steuern und wir schauen in die Röhre. Das kann nicht sein.

Der Freistaat Bayern muss die Gesetze ändern: Hier auf dem Land wird produziert und mindestens 80 % der anfallenden Gewerbesteuer müssen dort abgegeben werden, wo tatsächlich die Anlage steht. Wenn mir dann ein Finanzminister dazu schreibt: Seid froh, dass ihr Stabilisierungshilfe kriegt, dann kann ich das nicht akzeptieren.

Wir wollen eigentlich auf eigenen Beinen stehen. Ich weiß aber nicht, ob das von der Politik gewünscht ist, dass Kommunen auf eigenen Beinen stehen und vielleicht ein wenig mehr Selbstvertrauen haben. Ich habe immer mehr das Gefühl, es ist gewünscht von der »Hohen Politik«, wenn man die Kommunen wie »an einem Ring an der Nase herumführen kann«, und das kann man nur, wenn man sie auch in finanzieller Abhängigkeit hält.

»Die Stadt Nürnberg [...] bekommt die Steuern und wir schauen in die Röhre.«

Andreas Kallert: Um beim Thema Wasser zu bleiben: Es gibt ja diese Interessengemeinschaft wasserliefernder Kommunen (IWK). Herr Pöhnlein, Sie sind Sprecher der Initiative?

Michael Pöhnlein: Richtig, ich bin der Sprecher. Inzwischen sind über 20 Kommunen aus ganz Bayern dabei, die große Wasserschutzgebiete für andere Kommunen vorhalten. Beispiele sind Miesbach und umliegende Gemeinden im Mangfall- und Loisachtal, woraus München sein Trinkwasser bezieht. Weiter Niederschönenfeld und Genderkingen an der Lechmündung, die jährlich über 50 Mio. Kubikmeter in den Nürnberger Wirtschaftsraum liefern. Dazu kommen Kommunen aus Mittelfranken, Nordhalben und auch die benachbarte Stadt Wurzbach in Thüringen.

Unsere Position ist klar: Wir stehen zu unseren großen Wasserschutzgebieten, aber wir wollen dafür einen finanziellen Ausgleich. Schließlich haben wir viele Auflagen, Einschränkungen und einen immensen Wertverlust. Nach dem Wasserhaushaltsgesetz soll jede Kommune vor Ort Wasser fördern. Aber wenn Bauland 1.000 € plus X pro Quadratmeter kostet und dann zum Wasserschutzgebiet werden soll ... die Städte profitieren davon, wenn auf dem Land große Wasserschutzgebiete eingerichtet werden und sie nur den Hahn aufdrehen.

Erlangen ist das typische Beispiel. Sie bauen jetzt einen neuen Stadtteil, die ›Siemensstadt‹, für über 20.000 Einwohner – ein Drittel unserer Landkreisbevölkerung. Das können sie nur, weil sie Wasser von der Fernwasserversorgung bekommen. Es entstehen Arbeitsplätze, Wohnungen, Cafés, usw. – die ganze Infrastruktur in Erlangen profitiert und boomt und wir ›schauen in die Röhre!‹

Wir sind seit fast zehn Jahren daran – das ist ein längerer Kampf. Wir haben auch eine Petition eingegeben. Der Petitionsausschuss hat unsere Petition zwar mit der Regierungsmehrheit abgelehnt, aber selbst der Ausschussvorsitzende Flierl hat gesagt: »Ja, die Forderung der IWK ist berechtigt, die Argumente stechen, aber der Wassercent ist nicht das richtige Instrument. Es müsste ein Extra-Gesetzgebungsverfahren für einen finanziellen Ausgleich für diese Kommunen geschaffen werden.« Wir haben aber zum ersten Mal von Behörden bzw. der ›Hohen Politik‹ gehört: Jawohl, eure Argumente sind richtig. Ob und bis wann etwas passiert, das wird sich zeigen. Wir machen weiterhin Druck.

Klar ist: Wenn der Freistaat zum Schluss kommt, wir brauchen eine neue Talsperre oder ein großes Wasserschutzgebiet, um die Trinkwasserversorgung in Bayern zu sichern, dann wird keine Kommune »Hier bei uns« schreien. Denn jeder weiß, welche Einschränkungen und Belastungen damit verbunden sind. Die Diskussion wird auf alle Fälle weitergehen. Ob Nordhalben noch rechtzeitig einen finanziellen Ausgleich bekommt oder ob wir schon vorher finanziell ›über den Jordan sind‹, das wird sich zeigen. Das ist in jedem Fall ein enger Wettlauf mit der Zeit.

Simon Dudek: Was müsste sich im Bereich der Kommunalfinanzen ändern, damit alle Kommunen über eigenen Handlungsspielraum verfügen?

Michael Pöhnlein: Es gibt inzwischen eine immer größere Diskussion, auch in Kommunen, die bis vor kurzem finanziell noch sehr gut dastanden und jetzt durch die hohen Sozialausgaben massiv unter Druck geraten. Da wird zunehmend gefragt, ob man z. B. nicht diesen ganzen Förderdschungel beseitigen sollte. Das finde ich einen interessanten Ansatz. Der kostet die Kommunen viel Zeit, Arbeitskraft und Geld.

Eine Idee wäre, dass die Kommunen das Geld direkt abrufen können. Wir wissen, was zu machen ist. Gewisse Aufsichtskontrolle brauchen wir, das ist mir vollkommen klar, damit sich keine Kommune ›einen goldenen Wasserhahn‹ baut. Dann würde viel mehr Geld viel schneller den Kommunen zur Verfügung stehen, um direkt vor Ort Maßnahmen umzusetzen. Das würden auch die Bürger sehen und wäre letztendlich gut für unsere Demokratie.

Diese Diskussion wird, glaube ich, in der nächsten Zeit noch viel an Dynamik gewinnen. Wir brauchen keine 10.000 Förderprogramme in Deutschland. Wir sind auch an einem Punkt angelangt, wo wir nicht mehr die 100 % eines Gesetzes oder Vorschrift erfüllen, geschweige finanzieren können. Es müssen auch mal 60 oder 80 % reichen!

Andreas Kallert: Gibt es diese Forderung denn nicht schon länger?

Michael Pöhnlein: Es waren bisher die Forderung einzelner Kommunen, aber es werden immer mehr. Ein Beispiel ist bei uns die Haushaltskonsolidierung. Wenn ich sehe, wie lange von der Verwaltung daran gearbeitet wird, um die Unterlagen für die Stabilisierungshilfen einzureichen – was wird da wieder alles abgefragt, obwohl die Behörden ja wissen, wie die Lage ist. Dann muss das zum Landratsamt, dann zur Regierung, dann geht es nach München und dann wieder zurück.

Wir in Bayern machen Bürokratieabbau, so die Staatsregierung, aber gleichzeitig schlagen zehn neue Paragraphen irgendwo anders auf. Davon wird natürlich kein Wort gesagt. Da muss es wirklich anders werden. Wie gesagt, wir brauchen eine gewisse Kontrolle, aber wir sind in Deutschland an einem Punkt, wo wir einfach nicht mehr bewegungsfähig sind, wir können gar nicht reagieren. Interessant ist nur: Wenn die ›Katastrophe‹ kommt, dann wird von heute auf morgen alles weggeschickt.

Es war 2015 Flüchtlingskrise – aus Syrien kamen die vielen Leute. Wir hatten eine Bürgermeister-Dienstbesprechung im Landratsamt: Wohin mit den Flüchtlingen? Der Landrat sagte: Kommunen, baut Häuser für die Flüchtlinge. Da haben die Bürgermeister gesagt: Moment einmal, wir brauchen doch erst einmal einen Bebauungsplan und so weiter. Antwort: Alles außer Kraft. Also wenn eine Sondersituation da ist, dann ist auf einmal alles problemlos möglich.

Aber das Schlimme ist: Wenn eine Kommune tatsächlich was gebaut hat und die Sondersituation vorbei ist, dann kommen Prüfer und stellen fest, die Vergabericht-

linien sind nicht richtig eingehalten worden. Das kann es nicht sein! Es gehört viel entschlackt, weil es ist einfach inzwischen zu viel geworden ist. Das merkt man in der Stimmung der Bevölkerung, bei den Gewerbetreibenden, aber auch in den Kommunen in der Verwaltung. Ich habe neulich ein Gespräch im Landkreis Hof gehabt. Da hören einige Bürgermeister auf. Die sagen einfach: Sie haben die ›Schnauze voll‹. Das sind vor allem schon länger Gediente, die kennen noch, wie es früher war.

Dazu kommen natürlich noch andere Sachen wie etwa die sozialen Medien hinzu. Man muss als Bürgermeister heute schon robust sein. Es werden auch noch mehr sagen: Das tue ich mir nicht mehr an.

Simon Dudek: Eine andere Forderung ist die nach einem Schuldenschnitt. Wäre das der richtige Weg?

Michael Pöhnlein: Jede Kommune würde sich freuen. Man muss dann als Kommune aber auch selbst dafür sorgen, dass man in zehn, 20 Jahren nicht wieder in der gleichen Situation kommt. Das erfordert allerdings auch Maßnahmen, die nicht immer gut in der Bevölkerung ankommen.

Ein weiteres Problem: Die Kommune hat etwas Sinnvolles vor, aber die Investitionssumme ist zu niedrig. Ihr müsst ›richtig‹, also Millionensummen investieren, sonst gibt es keine Förderung, heißt es. Dann fängt die Verschuldung wieder von vorne an. Das ist ein Fehler im System, der abgeschafft werden muss!

Nadine Köstner: Man darf nicht vergessen, dass ein Schuldenschnitt auch deswegen den Haushalt deutlich entlasten würde, weil die ganze Zinsbelastung und die Kreditrückzahlungen wegfallen würden.

Simon Dudek: Es wird in letzter Zeit viel über den Zusammenhang von Kommunal финанzen, Investitionsstau, Infrastrukturmängeln einerseits und einem Gefühl regionaler Unzufriedenheit und Rechtspopulismus andererseits diskutiert. Welchen Blick haben Sie auf diesen Zusammenhang und was sind Ihre Erfahrungen vor Ort?

Nadine Köstner: Gleiche Lebensverhältnisse überall in Bayern – die sinngemäße Aussage des Ministerpräsidenten – sind meiner Meinung nach fast nicht möglich. Dazu sind die Lebensverhältnisse zwischen Ballungsgebieten und extrem ländlichem Bereich zu stark. Um hier zumindest eine gewisse Annäherung zu erreichen, müssten gerade im Bereich der Kommunal финанzen deutlich mehr staatliche Fördermittel in den ländlichen Raum fließen. Damit könnten dringend notwendige Investitionen durchgeführt werden, um die vorhandenen Infrastrukturmängel zu beseitigen.

Da dies zumindest bis jetzt leider nicht der Fall ist, wird man gerade im ländlichen Bereich immer neidvoll in Städte und Ballungszentren blicken. Nicht zuletzt beim öffentlichen Nahverkehr werden die krassen Unterschiede im ländlichen Be-

reich deutlich, was schließlich auch in vielen anderen Bereichen zu regionaler Unzufriedenheit und einem Gefühl des ›Abgehängtseins‹ führt. Dies sind auch unsere Erfahrungen vor Ort. Als Gemeindeverwaltung versuchen wir, gemeinsam mit dem Gemeinderat im Rahmen unserer sehr beschränkten Mittel und mit viel ehrenamtlicher Hilfe dem entgegenzuwirken. Etwas Hoffnung gibt uns, dass der finanzielle Hilfeschrei vieler Kommunen in letzter Zeit bei den Verantwortlichen im Bund und in den Ländern eventuell jedoch Gehör zu finden scheint. So hoffen auch wir Nordhalbener auf deutliche Unterstützung beim Erhalt unserer Infrastruktur, vor allem im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung.

»Du triffst die Leute nicht mehr im Wirtshaus [...]. Alles wird nur noch auf digitalen Schlachtfeldern auf Social Media ausgetragen.«

Michael Pöhnlein: Man muss da einen globalen Blick haben. Ich bin nach wie vor überzeugt: Wir leben in einem Land, das trotz aller Schwächen und Probleme lebenswert ist. Klar, die Herausforderungen müssen angegangen werden, aber unsere Vorfahren hatten auch nicht immer leichte Zeiten, im Gegenteil. In Diskussionen vertrete ich immer den Standpunkt: Es gibt kein ewiges Wachstum auf einer endlichen Welt. Brauchen wir noch mehr? Aber von Teilen der Politik ist ›Wachstum, Wachstum, Wachstum‹ noch immer die einzige Lösung. Der Großteil der Bevölkerung bzw. der Konsument ist darauf eingestellt und auf einmal gibt es kein Wachstum mehr und jetzt sind die Leute unzufrieden. Da ist ein Fehler im System. Übrigens: Schon Ludwig Erhard hat gesagt »Maß halten« und er hat nicht den Bierkrug gemeint.

Das Hauptproblem dabei ist, dass viele Leute in Blasen gefangen sind. Man merkt das in den Diskussionen, an manche Leute kommst du gar nicht mehr ran. Sie diskutieren nur noch mit Leuten, die die gleiche Meinung haben – gerade in den sozialen Medien. Die Corona-Krise hat diese Entwicklung noch beschleunigt. Du triffst die Leute nicht mehr im Wirtshaus, kommst dementsprechend selten in eine Diskussion. Alles wird nur noch auf ›digitalen Schlachtfeldern‹, auf Social Media ausgetragen. Dort bilden sich Meinungen und Leute wählen dann entsprechend. Du siehst die Leute nicht mehr. Ich hätte mir früher auf dem Dorf nicht vorstellen können, dass es so wird. Früher hast du 80, 90 % deiner Dorfbewohner gekannt. Jetzt ist es so, dass es selbst in einer Ortschaft mit 1.500 Einwohnern Leute gibt, die du das ganze Jahr nicht siehst. Und es sind nicht bloß 5 %, sondern 20 % oder gar mehr. Die sind in einer Blase und wir kommen gar nicht mehr an sie ran. Und das auf dem Dorf – nicht in der Stadt, wo die Anonymität noch viel größer ist. Wie kommen wir wieder an diese Leute ran? Da bin ich, muss ich sagen, inzwischen schon ratlos.

Simon Dudek: Liebe Nadine Köstner, lieber Michael Pöhnlein, vielen Dank für das Gespräch.

Ökonomien, Politiken und Ökologien der Wasserversorgung zwischen Peripherisierung und Urbanisierung

Der Vogelsberg

Helen Dabo & Tino Petzold

Zusammenfassung: *Der Beitrag untersucht die Trinkwasserversorgung in Deutschland im Spannungsfeld von Klimawandel und kommunaler Finanzkrise aus humangeographischer Perspektive. Im Fokus steht der Vogelsberg, eine ländliche Region in Hessen, die als wichtiges Gewinnungsgebiet Fernwasser für die Metropolregion FrankfurtRheinMain liefert. Die Autor:innen entwickeln den Begriff »hydro-fiskalische Hybride«, um die Verflechtung von Wasserwirtschaft und kommunalen Finanzen zu analysieren. Ihre Studie zeigt strukturierte Ungleichheiten in drei Dimensionen entlang der Achse von Peripherisierung-Urbanisierung:*

(1) Ökonomische Dimension: Periphere Gemeinden haben deutlich höhere spezifische Infrastrukturkosten bei gleichzeitig geringerer Steuerungskapazität. Während manche Fernwassergemeinden begrenzt an den Erträgen partizipieren, konzentrieren sich die wirtschaftlichen Gewinne der Fernwasserwirtschaft hauptsächlich in den urbanen Zentren, insbesondere in Frankfurt am Main. (2) Politische Dimension: Das Fernwasser wird in der peripheren Region als politisches Symbol für ungleiche regionale Chancen wahrgenommen. Die Gemeinden erleben einen »Lock-In«, da sie von den Fernwassererlösen abhängig sind, aber wenig Mitspracherecht haben. Dies verstärkt das Gefühl, ein left behind place zu sein. (3) Ökologische Dimension: Die Autor:innen prägen den Begriff der »ökologischen Peripherisierung«: Während Frankfurt seine Wassergewinnung zugunsten lukrativer Baulandentwicklung reduziert, schränken Trinkwasserschutzgebiete im Vogelsberg die lokale Entwicklung ein und verursachen zusätzliche Kosten. Insgesamt zeigt die Studie, dass Fernwasserversorgung zugleich »Externalisierung« heißt – die Metropole verlagert die negativen Effekte ihrer Wasserversorgung räumlich in die ländlichen Gewinnungsgebiete, während sie selbst von den Vorteilen profitiert. Diese räumliche Ungleichheit droht sich in der Klimakrise weiter zu verschärfen.

1. Einleitung

Als Folge des Klimawandels erhält in Deutschland die Wasserfrage eine neue Aufmerksamkeit. Hydrologisch gesehen drückt sich Klimawandel in zunehmend räumlich und zeitlich disparaten Wasserverhältnissen aus, etwa als Trockenperiode oder räumlich konzentriertem Starkregen. Das hat Folgen für die alltäglich und politisch oft relativ unsichtbaren Wasserversorgungsinfrastrukturen, die im folgenden Beitrag mit Fokus auf peripherisierte Regionen diskutiert werden: Denn gerade dort stehen hohen Anpassungserfordernissen nur geringe Anpassungskapazitäten in Form unzureichender Finanzmittel oder Personalausstattung zur Verfügung.

Um die Überkreuzung hydrologischer und fiskalischer Verhältnisse zu diskutieren, entwickeln wir im ersten Teil des Beitrags den Begriff hydro-fiskalische Hybride. Dieser ermöglicht, die Wasserversorgung in einer Gleichzeitigkeit von hydrologischer und fiskalischer Krise zu verorten und nach räumlichen Disparitäten dieses Verhältnisses zu fragen. Wir differenzieren hydro-fiskalische Hybride hinsichtlich ihrer ökonomischen, politischen und ökologischen Dimensionen, die sich in einem Verhältnis von Peripherisierung und Urbanisierung ungleich entfalten. Diese Begriffsarbeit ermöglicht, die örtlich je heterogenen hydro-fiskalischen Verhältnisse zu beleuchten, aber zugleich nach überörtlichen Strukturierungen zu fragen – also die geographisch differenzierte, strukturierte Heterogenität der kommunalen Wasserverhältnisse in der Klimakrise zu analysieren.

Im zweiten Teil des Beitrags präsentieren wir Ergebnisse einer qualitativen Studie zu hydro-fiskalischen Hybriden an den Rändern der Metropolregion Frankfurt-RheinMain, mit Schwerpunkt auf den westlichen und südlichen Vogelsberg. Dieses qualitative Mapping basiert neben Veröffentlichungen wie kommunalen Wasserkonzepten, Policy-Dokumenten und Jahresabschlüssen der Fernwasserwirtschaft auf der Auswertung von 13 Expert:inneninterviews.

Die peripherisierte Region Vogelsberg ist ein wesentliches Gewinnungsgebiet von Fernwasser für die Metropolregion FrankfurtRheinMain. Die aus dieser Situation resultierenden, strukturiert heterogenen hydro-fiskalischen Hybride diskutieren wir hinsichtlich ihrer ökonomischen, politischen und ökologischen Dimensionen, die sich räumlich unterschiedlich darstellen. Wir zeigen für die Fernwassergemeinden, dass sie Prozessen der ökologischen Peripherisierung ausgesetzt sind. Mit diesem Begriff verweisen wir in Ergänzung zu in der Debatte üblichen Begriffen der ökonomischen, politischen oder symbolischen Peripherisierung auf Abkopplungs- und Abwertungseffekte, die in der räumlichen Ausgestaltung gesellschaftlicher Naturverhältnisse entstehen. Die ökologische Peripherisierung manifestiert sich dabei weniger durch die Gewinnung von Wasser als Ressource an sich, sondern insbesondere durch die räumlich ungleiche Institutionalisierung dieses Prozesses

in politisch-rechtlichen, fiskalisch-ökonomischen und diskursiv-symbolischen Formen. Der Text schließt mit einem Fazit.

2. Wasserinfrastrukturen als ungleiche hydro-fiskalische Hybride

Die Wasserversorgung wird in Deutschland über vernetzte Infrastrukturen organisiert. Diese gehören zu den Grundbedingungen menschlicher Reproduktion, Urbanisierung und moderner Gesellschaftssysteme. Im Alltag meist unsichtbar und normalisiert, treten sie politisch erst im Zuge lokaler Zuspitzungen hervor. Wir rezipieren im Folgenden die geographische Fachdebatte und entwickeln den Begriff der hydro-fiskalischen Hybride.

2.1 Fernwasser zwischen urbaner Externalisierung und ökologischer Peripherisierung

Die geographische Fachdebatte konzipiert Infrastrukturen als sozio-technische Hybride (Swyngedouw 2004): Als gebaute Umwelt ermöglichen sie nicht nur die Zirkulation von Wasser über Raum hinweg, sondern bilden machtvolle Konfigurationen von Interessen, Strategien und Ungleichheiten. Als Hybride co-konstituieren sie Politik, Recht, Finanzen und technisch-physische Materialität in einer historisch-geographisch spezifischen Form.

Die Beherrschung von Wasser ist zentral für die Konzentration von Bevölkerung und Kapital in Städten. Die Urban Political Ecology spricht deshalb von der »Urbanisierung von Wasser« (ebd.). Für die meisten Großstädte entwickelte sich diese in der geographischen Form des Fernwassers, also des Heranführens von Wasser über große Distanzen durch großtechnische Systeme. Die Gewinnungsgebiete liegen dabei in ländlichen Regionen. Fernwasserinfrastrukturen verbinden eine urban zentralisierte Kontrolle mit gleichzeitigem »loss of decision-making power and control over [local communities'] territorial waters as well as the distribution of water-related benefits« (Hommes/Boelens 2017: 79).

In die Urbanisierung von Wasser ist eine regionale Form der »Externalisierung« (Saave 2021) eingelassen, denn die Effekte der Wasserbereitstellung werden aus der Stadt in die ländlichen Gewinnungsgebiete verlagert. Die Externalisierung erzeugt dabei in Letzteren in Interferenz mit ökonomischer, politischer und symbolischer Peripherisierung (Miggelbrink 2020: 67f.) eine geographische Ungleichstellung, die wir im Folgenden als ökologische Peripherisierung bezeichnen. Mit diesem Begriff verweisen wir auf Abkoppelungs- und Abwertungseffekte, die in der räumlichen Ausgestaltung gesellschaftlicher Naturverhältnisse entstehen. Sie resultieren daraus, dass die Aneignung oder Nutzung von Natur als Ressource im urbanen Zentrum anderswo Einschränkungen der regionalen Entwicklung, der Teilhabe

oder der Partizipation hervorbringt. Eine kritische Infrastrukturperspektive betont, dass es bei ökologischer Peripherisierung weniger um die physisch-materielle Aneignung ökologischer Ressourcen an sich geht, sondern um die räumlich ungleiche Institutionalisierung dieses Prozesses in politisch-rechtlichen, fiskalisch-ökonomischen und diskursiv-symbolischen Formen.

2.2 Ungleiche Wasserverhältnisse in der Klimakrise

Sozio-räumliche Ungleichheit ist auch für die fiskalisch-ökonomische Seite von Wasserinfrastrukturen charakteristisch, wie etwa Studien zum Racial Capitalism der Flint Water Crisis (Pulido 2016) oder der Wasserversorgung als Arena des Austerity Urbanism in Detroit (Heil 2023) gezeigt haben. Auch für Deutschland sind solche Zusammenhänge belegt, insbesondere in Schrumpfungs- und Peripherisierungskontexten: Mussten in den neuen Bundesländern etwa nach der Wende aufgrund von Abwanderung und Deindustrialisierung schon die Infrastrukturkosten auf weniger Nutzer:innen umgelegt werden, so kamen noch hohe Investitionskosten zur Anpassung an den neuen Status Quo hinzu. Es resultierte die Politisierung der Ver- und Entsorgungsgebühren, die aufgrund ihrer Höhe als »zweite Miete« bezeichnet wurden (Moss 2008: 127).

In der aktuellen Konjunktur wird die fiskalisch-ökonomische Seite der Wasserversorgung im Zusammenhang mit der Klimakrise neugeordnet: Millington und Scheba (2021) etwa analysieren anhand der Day Zero-Wasserkrise in Kapstadt, wie klimawandelinduzierte Wasserknappheit dort durch Austeritätspolitik bearbeitet wurde. Sie plädieren generell für eine neue Aufmerksamkeit für die

»banal dynamics of budgeting for and governing of urban infrastructural systems in a context of shifting climatic and environmental dynamics [...]. We are ultimately concerned with how infrastructures are rendered political in crisis contexts« (ebd.: 121).

Wir schlagen daran anschließend vor, auch in Deutschland das Politisch-Werden der Wasserversorgung in der Klimakrise zu untersuchen. Dazu konzipieren wir den Nexus aus Wasserverhältnissen und Finanzierungsformen als *hydro-fiskalische Hybride*.

2.3 Hydro-fiskalische Hybride: Disparate Investitionslücken

In der EU, Deutschland und dem folgend diskutierten Beispiel Hessen unterliegt die öffentliche kommunale Wasserversorgung dem Kostendeckungsprinzip: Die Höhe der Wassergebühren ist so auszurichten, dass es weder zu einer Über- noch Unterdeckung kommt (Hess. KAG §10 Abs. 2 und Art. 9 WRRL). Die Versorgungskosten

sind aufgrund des hohen infrastrukturellen Anteils stark durch Fixkosten wie Zinsen und Abschreibungen sowie Betrieb und Instandhaltung geprägt. Deren Höhe wird wesentlich durch je historisch kontextualisierte Investitionsentscheidungen für lange Zeiträume festgelegt.

Niedrige Investitionsquoten führen daher zunächst zu relativ geringen und stabilen Gebühren, bergen aber langfristig das Risiko der Unterinvestition. Laut KfW-Kommunalpanel 2024 berichten 16 % der Kommunen von gravierenden, 40 % von nennenswerten Investitionsrückständen in ihren Wasserver- und -entsorgungsanlagen (Raffer/Scheller 2024: 25). Diese Lücken kulminieren in Form technischer Probleme. Sie erzeugen plötzliche, kostenintensive Sanierungsbedarfe, verschärft durch Klimaanpassung, gestiegene Regularien und Baupreisinflation. Aufgrund des Kostendeckungsprinzips können daraus enorme Sprünge der kommunalen Wasserkosten resultieren, mit entsprechenden Politisierungspotenzialen.

Die langfristigen Investitionsquoten und rezenten Sanierungsbedarfe sind räumlich disparat. Eine aktuelle Studie (BBH-Gruppe/VKU 2025: 18) vergleicht die Investitionen in Trinkwassernetze und -anlagen in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße. Grundlage bildet die jährliche spezifische Investitionshöhe für den Zeitraum 2025–2034, berechnet aus der geplanten Investitionssumme im Verhältnis zur Netzlänge. Demzufolge haben Unternehmen mit den kleinsten Netzlängen mit ca. 21.000 € / a * km im Vergleich zu den größten Netzen mit ca. 2.500 € / a * km einen etwa neunmal höheren spezifischen Investitionsbedarf. Diese enorme Differenz rührt zu einem gewissen Teil daher, dass der relative infrastrukturelle Aufwand bei niedrigerer Bevölkerungsdichte höher ist. Als These kann zusätzlich angenommen werden, dass kleine Wasserversorger vor allem in peripheren Regionen situiert sind – in Regionen also, in denen seit langer Zeit die fiskalische Krise verortet ist und wo sich in den nächsten Jahren der Sanierungsstau in Form hoher Investitionsbedarfe Bahn bricht.

3. Trinkwasserversorgung im peripherisierten Vogelsberg – ein qualitatives Mapping

Den Vogelsberg verstehen wir als einen Ort, an dem Wasserhältnisse eine kritische, aber stellvertretend für peripherisierte Räume in Deutschland indikative Zuspitzung in der Klimakrise erfahren. Seit der ersten Erschließung des Vogelsbergs für die Trinkwasserversorgung der Stadt Frankfurt in den 1870ern kam es immer wieder zu Auseinandersetzungen. Die beschleunigte Wasserextraktion ab den 1970ern führte etwa zum Birsteiner Wasserkrieg, der sinnbildlich für die Fernwasserfrage als wesentlicher Dimension der Vogelsberger »sozial-ökologischen Krise in einer ländlichen Region« (Kluge/Schramm 1987) steht. Hydrolog:innen gehen heute davon aus, dass im Zuge des Klimawandels in Deutschland eine

»umfassende Wasserkrise« (Borchardt 2023) entsteht, deren Wirkungen wir im Folgenden anhand des Vogelsbergs beispielhaft diskutieren.

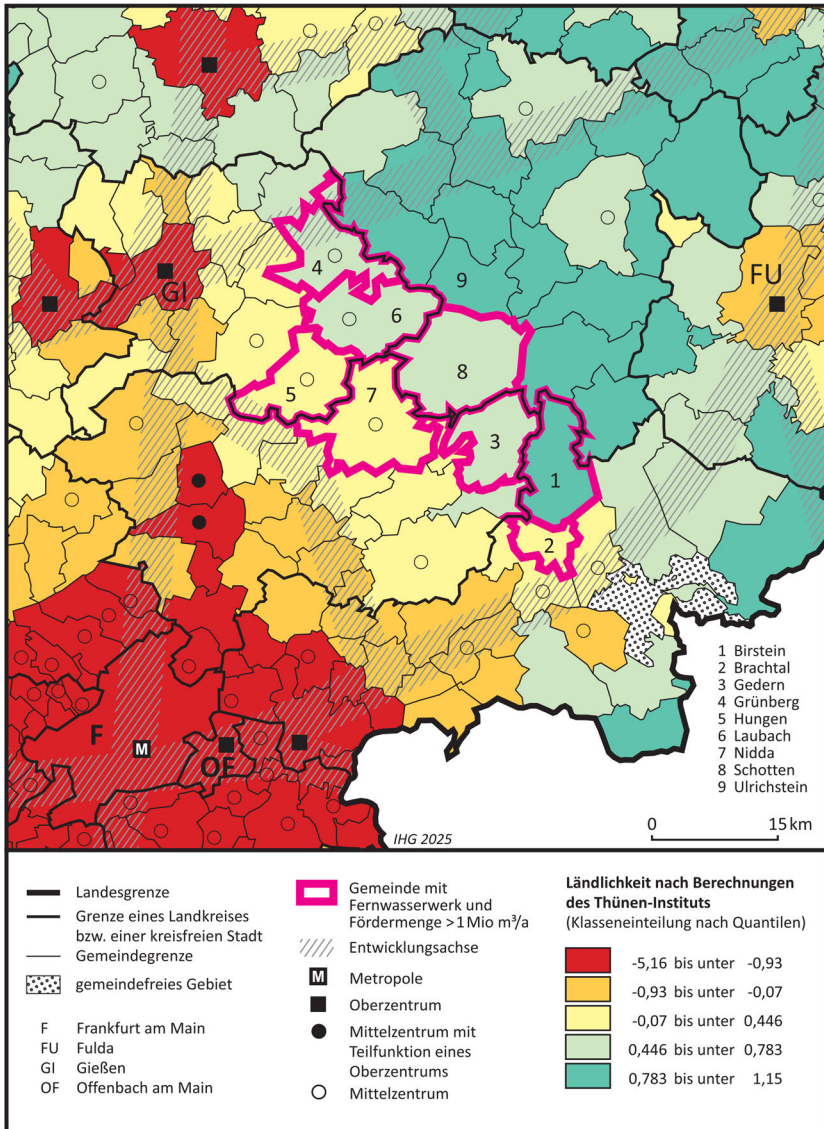
3.1 Der Vogelsberg als Ort hydro-fiskalischer Herausforderungen im statistischen Blick

Im folgenden Abschnitt charakterisieren wir die süd-westliche Flanke des Vogelsbergs als Untersuchungsregion mittels statistischer Daten hinsichtlich (1) der fiskalisch-ökonomischen Peripherisierung, (2) der Wasserversorgungskosten sowie (3) hydrologischer Eigenschaften. Die Überkreuzung dieser drei Dimensionen porträtiert die Region als peripherisierten Ort am Rande des Rhein-Main-Gebiets mit multiplen hydro-fiskalischen Herausforderungen.

(1) Die Fernwassergewinnungsanlagen liegen auf Gemeindegebieten jeweils an den Rändern von Vogelsberg-, Wetterau- sowie Main-Kinzig-Kreis und Landkreis Gießen (Abbildung 1). Die jeweiligen Gemeinden lassen sich mittels regionalstatistischer Raumtypen des BBSR überwiegend als »kleinstädtische, dörfliche Räume« innerhalb der Klasse peripherer ländlicher Regionen charakterisieren (Kallert et al. 2020: 20). Im hessischen Landesentwicklungsplan (2021) sind die Fördergemeinden der Kategorie »Dünn besiedelter Ländlicher Raum« zugeordnet, außer Hungen und Brachtal (»Ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen«). Für den Vogelsbergkreis sind in jüngster Zeit Schrumpfs- und relative Überalterungsprozesse dokumentiert (Region Vogelsberg e. V. 2022: 9), die den ländlich-peripheren Charakter verstärken.

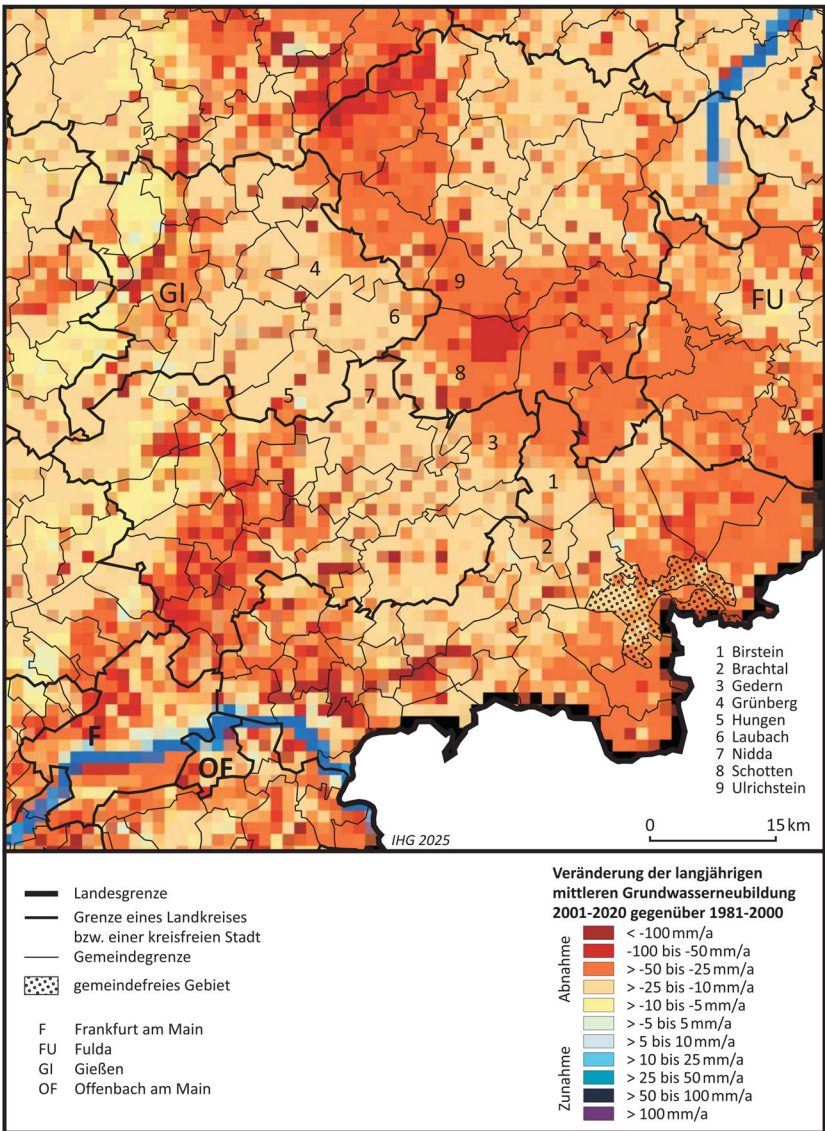
Hinzu kommt eine relative fiskalische Marginalisierung: Ordnet man alle hessischen Gemeinden (inkl. der kreisfreien Städte) bezüglich ihrer Steuerkraft je Einwohner:in, so liegen alle Fernwassergemeinden unterhalb des hessischen Durchschnitts und (außer Gedern) unterhalb des Medians (StatistikHessen 2024, eigene Berechnungen). Die relative Knappheit öffentlicher Finanzkraft zeigt sich auch darin, dass die Hälfte dieser Gemeinden auf Grund starker Verschuldung am hessischen Schuldenhilfsprogramm Kommunalen Schutzschirm teilnahm.

Abbildung 1: Fernwassergemeinden an der südwestlichen Vogelsbergflanke



Datenquelle: Kallert et al. 2020: 24; Kartographie: Elke Alban.

Abbildung 2: Veränderung der langjährigen mittleren Grundwasserneubildung im Vogelsberg



Datenquelle: Flörke et al. 2024: 103, Karte B; Kartographie: Elke Alban.

(2) Die Höhe der Wasserausgaben hat sich im Wetterau- und Main-Kinzig-Kreis im hessischen Vergleich überdurchschnittlich im Zeitraum 2013–2022 entwickelt (Hessisches Statistisches Landesamt 2025). Generell sind die Wasserkosten in den Fernwasserkommunen höher als im Ballungsraum und insbesondere in Frankfurt (alle Zahlen: Hessisches Statistisches Landesamt 2023, eigene Berechnungen), wobei das Bild von teils enormen kommunalen Disparitäten geprägt ist: So zahlt in Hessen etwa ein Durchschnittshaushalt (auf der Basis des Zensus) in Ulrichstein – einer Gemeinde im Vogelsberg und unter den zehn Gemeinden mit den höchsten Wasserkosten in Hessen – 448 € pro Jahr für die Wasserversorgung. In der Gemeinde Rockenberg hingegen, unter den zehn günstigsten in Hessen, war mit 151 € nur etwa ein Drittel aufzuwenden. Stiegen die Wasserkosten in Ulrichstein vom 01.01.2020 zum 01.01.2022 um 31 %, so sanken sie in Rockenberg um 15 %.

(3) Hydrologisch gesehen erhält der Vogelsberg im Vergleich zum hessischen Durchschnitt im Winter eine vergleichsweise hohe Niederschlagsmenge. Der Vogelsberg weist als Naturraum in entsprechenden Modellierungen eine relativ hohe Grundwasserneubildungsrate auf, sowohl historisch als auch rezent (Flörke et al. 2024: 101ff.). Gleichwohl zeigen solche Modellierungen auch, dass der Vogelsberg eine sinkende und im hessischen Vergleich relativ stark sinkende Grundwasserneubildungsrate aufweist (Abbildung 2). Der Vogelsberg kann also als ein Hotspot der klimawandelbedingten Veränderung des Grundwasserhaushalts gelten.

Dieser Eindruck verstärkt sich darin, dass der überwiegende Anteil der Gemeinden des Untersuchungsgebietes sowohl akut als auch strukturell als grundwassergestresst gelten (Luetkemeier/Kuhn 2025). Struktureller Grundwasserstress besteht der Studie zufolge dann, »wenn die Grundwasserentnahmen 20 % der langjährigen Grundwasserneubildung übersteigen« (ebd.: 5), akuter Grundwasserstress dann, wenn »rezente, signifikante Absenkungen der Grundwasserstände identifiziert« (ebd.) wurden.

3.2 Qualitatives Mapping hydro-fiskalischer Hybride im Kontext von Peripherisierung und Urbanisierung

Im Anschluss an diese erste Charakterisierung stellen wir im Folgenden einen vertieften qualitativen Blick in die Untersuchungsregion vor. Unser Mapping ergab das Bild großer Disparität bezüglich der jeweils lokal vorherrschenden hydro-fiskalischen Verhältnisse und Herausforderungen. In der weiteren Analyse haben wir die disparaten empirischen Fragmente hinsichtlich der drei Dimensionen Ökonomie, Politik und Ökologie situiert. Es zeigte sich dabei, dass die Disparitäten entlang der geographischen Positionierung von Kommunen entlang der Achse Peripherisierung – Urbanisierung strukturiert sind (Tabelle 1).

Tabelle 1: Exploratives Mapping hydro-fiskalischer Disparität auf der Peripherisierungs-Urbanisierungs-Achse

DIMENSIONEN X POSITION	← Peripherisierung — Urbanisierung →	
Ökonomien hydro-fiskalischer Hybride	Höhere spezifische Infrastrukturkosten Ungleiche Partizipation an Fernwasserwirtschaft	Niedrigere spezifische Infrastrukturkosten Konzentration wirtschaftlicher und steuerlicher Erträge der Fernwasserwirtschaft
Politiken hydro-fiskalischer Hybride	Fernwasser als Problemverursacher	Fernwasser als technological fix: Disartikulation der Wasserfrage
Ökologien hydro-fiskalischer Hybride	Ökologische Peripherisierung als Verortung ökologischer Folgen	Externalisierung ökologischer Folgen

Quelle: eigene Darstellung.

3.3 Ökonomien hydro-fiskalischer Hybride

Hohe und steigende Wasserkosten als periphere Herausforderung

Verschiedene Gesprächspartner:innen thematisierten die Zusammenhänge von Peripherisierung, Klimawandel und der Höhe der Wasserentgelte als ein Kernthema, indem steigende und/oder hohe Wasserentgelte als Herausforderung benannt wurden. Verantwortlich gemacht wurde dafür erstens der im Vergleich zur Stadt hohe infrastrukturelle Aufwand, wenn etwa »ein Mordsaufwand für die 3.000 Einwohner, die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung sicherzustellen« (KP2_2025¹: Z 3), betrieben werden muss. Dieser ergebe sich in ländlichen Kommunen aus der »Zersiedelung« (ebd.) als Ausgestaltung einer generell kleinen und räumlich wenig verdichteten Bedarfsstruktur. Ein:e Interviewpartner:in (VA_2025²) berichtete von einer Kommune, die rechnerisch etwa 100 m Wasserleitung pro Einwohner:in zu

1 Die Interviews werden aufgrund der zugesicherten Anonymisierung jeweils mit einer abgekürzten Funktionsbezeichnung sowie dem Jahr des Interviewstermins abgekürzt. Mit KP werden Interviews mit Kommunalpolitiker:innen abgekürzt.

2 Interviews mit Verwaltungsangestellten werden mit VA abgekürzt.

unterhalten habe. Verschärft wird dies noch durch die zu überwindende Mittelgebirgstopographie.

Neben dem relativ hohen infrastrukturellen Aufwand wurden zweitens Schrumpfs- und Strukturwandelprozesse als Herausforderung angesprochen. Aufgrund des Kostendeckungsprinzips und der nur langfristig zu ändernden Fixkosten führen diese zu steigenden Wasserentgelten: »so die letzten drei vier fünf Jahre ist die Einwohnerzahl eher rückläufig. [...] Die Aufrechterhaltung der Infrastruktur, das ist nicht unproblematisch [...] [D]er Wasserverkauf wird weniger, sodass der Wasserpreis dementsprechend logischerweise steigen muss« (ebd.: Z 23).

Drittens wurde auf den Zusammenhang von (größeren) Investitionen und steigenden Wasserentgelten verwiesen. In der gegenwärtigen Situation lassen sich vor allem zwei Treiber für Investitionsbedarfe identifizieren: Zum einen rechnen die Wasserversorger generell mit einer Vervielfachung der Investitionsbedarfe in den nächsten zwei Jahrzehnten (BBH-Gruppe/VKU 2025: 18). Erwartbar sind diese Bedarfe gerade in peripheren und durch langdauernde Finanzkrisen gezeichneten Kommunen besonders hoch. Hinzu kommt, dass die Anpassung an den Klimawandel erhöhte Bedarfe erzeugt. Exemplarisch zeigt sich das im oben bereits besprochenen Ulrichstein als einer Kommune mit den höchsten Wasserkosten in Hessen: Aufgrund der großen Dürre 2018/19 fiel die lokale Schürfquelle trocken. Neben der erforderlichen kostspieligen Belieferung per Tanklaster für fünf Monate, investierte die Kommune auch fast 1 Mio. € in einen neuen Tiefbrunnen.

Viertens verweist das Interviewmaterial auf Veränderungen des regulatorischen und ökonomischen Umfelds. Das Kostendeckungsprinzip erfordert eine regelmäßige Berechnung der Wasserentgelte. Nicht nur ist dabei der Gestaltungsspielraum der Kommunen rechtlich begrenzt worden (HessVerwG 2023: Rn 25). Auch wurde von einer engeren Auslegung der Kommunalaufsicht zur Verrechnung von Erträgen aus anderen Geschäftsfeldern berichtet, was zur Erhöhung des Wasserentgelts führte (KP2_2025). Schließlich bewirkten generell die »Ukraine und diese ganzen Inflationsarten schon einen riesigen Sprung« der Bau- und Betriebskosten (WW1_2025³: Z 53), die gerade auch im peripheren Raum aufgrund hoher Investitionsbedarfe wirken.

Diese vier Dimensionen konstituieren periphere Räume als Orte mit besonderen Herausforderungen in der Wasserversorgung zwischen fiskalischer und Klimakrise.

3 Mit WW abgekürzte Interviews wurden in der Wasserwirtschaft geführt.

Fernwasser im fiskalischen Blick zwischen Peripherie und Stadt

Treffen solche besonderen Herausforderungen im Grunde alle peripheren Regionen, so zeigen sich im Vogelsberg kleinräumige Differenzierungen durch das Fernwasser. Manche Kommunen, auf deren Gebiet Fernwasser für die Metropolregion extrahiert wird, können im Rahmen von Deals an den Erträgen partizipieren. So billigt etwa das Inheidener Wasserprivileg den Einwohner:innen der gleichnamigen Ortschaft 120 Liter gebührenfreies Trinkwasser pro Tag und Kopf zu. Es war historisch als Teil der vertraglichen Vereinbarungen des Fernwasserwerks der Oberhessischen Versorgungsbetriebe AG (OVAG) verhandelt worden und entspricht heute einem rechnerischen Jahresgesamtwert von ca. 140.000 €.

Regional bedeutsam sind die wirtschaftlichen Erträge der OVAG für die drei Eigner-Landkreise (Wetterau-, Vogelsberg- und Landkreis Gießen): Für das Geschäftsjahr 2023 wurde ein »Gesamtvorteil in Höhe von 10,745 Millionen Euro« (ZOV 2024) angegeben, wobei die OVAG als Mischkonzern nicht ausweist, welcher Anteil aus dem Wassergeschäft resultiert oder anderen Geschäftsbereichen wie der Energie- oder Gasversorgung zuzuordnen wäre.

Die OVAG-Erträge unter anderem aus dem Wassergeschäft weisen günstige fiskalische Effekte auf: So wird über den steuerlichen Querverbund »der öffentliche Personennahverkehr von den Gewinnen mitfinanziert [...] Das wird steuerlich zusammengeführt und dadurch werden die Verluste gegen die Gewinne verrechnet und man zahlt entsprechend weniger Steuern« (WW2_2022: Z 21). Die steuerliche Günstigerstellung ist aber nur ein Effekt, denn überhaupt werden die Defizite des ÖPNVs »aus den Gewinnen der OVAG bezahlt; statt aus den tatsächlichen Kreishaushalten, die normalerweise dafür zuständig sind« (WW2_2022: Z 21). Ein:e Interviewpartner:in spitzt zu: »Ja, ohne diese Gewinne, ohne die OVAG könnte der öffentlichen Personennahverkehr so nicht aufrechterhalten werden« (KP2_2025: Z 31). In manchen Jahren verbleiben darüber hinaus noch Erträge, die den Kreishaushalten zufließen: So erwartet der Haushaltsplan des Wetteraukreises für das Jahr 2025 (Gesamtvolumen ca. 656 Mio. €) Erträge in Höhe von ca. 0,8 Mio. € seitens des Versorgers.

Diese peripheren Gewinne sind gleichwohl in Prozesse der Konzentration der Fernwasserwirtschaft in den urbanen Zentren eingelassen: Sowohl Hessenwasser als auch Mainova haben als Gesellschafter und als Steuersitz hauptsächlich Kommunen aus dem metropolitanen Kern und insbesondere die Stadt Frankfurt. Im Ergebnis werden die wirtschaftlichen Erträge und die Besteuerung des Fernwassergeschäfts dort konzentriert.

Urbanisierung durch Externalisierung: Bauland statt Trinkwassergewinnung

Ein:e Interviewpartner:in beschreibt eine wesentliche Triebfeder, warum aus Urbanisierungsprozessen überhaupt der Bedarf nach Fernwasser entsteht:

»Weil sie eben auch die Brunnenanlagen, die sie hatten und die sie potenziell mit ausreichend Wasser hätten versorgen können – die wurden im Lauf der Jahrzehnte zu Bauland umgewandelt [...]. Das gleiche Spiel ist ja auch in Frankfurt und das macht uns in der ländlichen Bevölkerung wütend. Wie kann man nur so auf seinen eigenen Vorteil aus sein?« (KP1_2025: Z 47)

Dieses Ungleichverhältnis wird als Ausdruck einer expliziten hydro-fiskalischen Strategie in den Zentren der Metropolregion gelesen, mit welcher »die negativen Aspekte von sich weg in den ländlichen Raum« (ebd.: Z 47) verlagert werden. Am Beispiel des Neubauprojektes »Stadtteil der Quartiere« im Frankfurter Nordwesten wird die fiskalische Seite dieser Externalisierung diskutiert:

»Die Stadt Frankfurt macht den Brunnen dicht und verkauft das Land als Bauland für eine Million Euro. [...] Dann fände ich das nur in der Konsequenz richtig, wenn sie diese eine Million Euro gleich an die Gemeinde überweisen. Und alles Geld, was sie eben sozusagen als Steueraufkommen auf dieser Fläche haben, dann jährlich auch abführen an die Gemeinde, die dann eben den Nachteil zu tragen hat. Ja, ein gewisser Ausgleich.« (KP1_2025: Z 91–93)

Thematisiert wird in solchen Passagen die hydro-fiskalische Seite unternehmerischer Stadtpolitik und Global City-Formierung in FrankfurtRheinMain (Schipper 2013): Die Urbanisierung des Wassers über das Verbundnetz ist eine materielle Bedingung, dass Kommunen wie Frankfurt im Wettbewerb der Städte reüssieren können.

3.4 Politiken hydro-fiskalischer Hybride

Hydro-fiskalische Hybride weisen eine politische Dimension auf, die wir im Folgenden fokussieren. Während die Wasserfrage in der Metropolregion FrankfurtRheinMain kaum als politische Frage sui generis verhandelt wird, so stellt sie im peripherisierten Raum eine wesentliche Dimension der politischen Arena dar.

Lock-In hydro-fiskalischer Hybride

Nutzen die peripherisierten Regionen wie gesehen die Fernwassererlöse zur Querfinanzierung des ÖPNVs, so geht damit eine Begrenzung der politischen Arena einher:

»[W]enn ein Vogelsberger Bürgermeister [...] etwas gegen diese ganzen Geschichten gesagt hat [...]. Also wenn wir weniger Geld von Frankfurt bekommen, musst du als Vogelsberger sehen, wie wir dann diese Aufgaben bezahlen. Und da sind sie natürlich immer an die Wand gefahren.« (KP1_2024: Z 16)

Was in der Wasserforschung als infrastruktureller Lock-In beschrieben wird (Kuhn et al. 2024) – dass also Infrastruktursysteme, die einmal etabliert sind, zur pfadabhängigen Reproduktion tendieren –, zeigt sich in den Gewinnungsgebieten in der Schwierigkeit, Alternativen zum infrastrukturellen Status Quo zu formulieren. Faktisch drückt sich im Vogelsberg daher eine politische Peripherisierung durch Fernwasser aus.

Fernwasser als politisches Symbol: Der Vogelsberg als *left behind place*

Das Fernwasser bildet eine Konstante lokaler Politik, ist wesentliches Wahlkampfthema (KP1_2025) und wird in den Interviews als Sinnbild für ein politisches System porträtiert, welches den peripheren Raum gegenüber den urbanen Zentren systematisch vernachlässigt. So zeige Frankfurt selbst keinen Veränderungswillen, sondern eine Art normalisiertes Einrichten in den etablierten Verhältnissen: »Naja, es ist wie häufig, dass die ihren Schreibtisch voll an Sachen haben und [...] so weit ist es ja erstmal so, dass die Wasserversorgung irgendwie läuft und solange sie erstmal läuft, warum muss ich dann irgendwie viel daran ändern?« (KP1_2025: Z 35). Eine besondere Rolle spielt in diesem Narrativ das Regierungspräsidium als Genehmigungsbehörde: Die Wasserversorgung der *Global City* genieße, so die Interviewten, als »Wirtschaftsraum« (ZG_2024: Z 16) »[b]eim Regierungspräsidium [...] politisch gesehen den höchsten Stellenwert« (KP1_2025: Z 75). Mit dieser Wahrnehmung politischer Priorisierung verbunden wird ein Gefühl der eigenen Marginalisierung, die über das Wasserrecht konstituiert werde:

»Frankfurt, die sitzen auf dem Hohen Ross, auch die Stadtverwaltung. Wir haben da schon x-mal hingeschrieben und um Gesprächstermine gebeten. Die sagen, was wollen die Vogelsberger? Wenn wir das rechtlich vom RP genehmigt bekommen haben und den Wasserrechtsbescheid vorliegen haben, dann was sollen wir mit denen da reden?« (ZG_2024: Z 18)

In den Interviewsituationen werden oft solche Formen von Ohnmacht beschrieben. Insgesamt entsteht das Bild der Vogelsberger Fernwassergemeinden als eine Art *left behind place* – allerdings weniger als Ergebnis der in dieser Debatte gewöhnlich fokussierten, sozio-ökonomischen Entwertungsprozesse (Miggelbrink 2020; Leibert et al. in diesem Band), sondern als Abkopplung von den politisch-rechtlichen Entscheidungen über das aus der städtischen Ferne verwaltete Fernwasserregime.

3.5 Ökologien hydro-fiskalischer Hybride

Hydro-fiskalische Geographien ökologischer Peripherisierung: Schutzgebiete auf dem Land

Die oben beschriebene Externalisierung als Bedingung unternehmerischer Stadtpolitik in Frankfurt produziert als Kehrseite ökologische Peripherisierung. Diese wird wesentlich über die Trinkwasserschutzgebiete produziert, welche die Wasserökologie im Einzugsgebiet in einem für die Gewinnung günstigen Zustand erhalten sollen. Die Schutzzonen werden durch die Regierungspräsidien in verschiedenen Schutzstufen um die Orte der Trinkwasserförderung herum ausgewiesen. Sie untersagen spezifische Handlungen wie etwa die Errichtung baulicher Anlagen oder schreiben bestimmte Vorkehrungen vor. Bereits in der hydrogeologischen Untersuchung des Vogelsbergs wird berichtet, dass dies »zu teilweise erheblichen Interessenkonflikten führen [kann]« (Leßmann/Wiegand/Scharpff 2001: 93).

Weiterhin beschränken die Trinkwasserschutzgebiete die Möglichkeiten baulicher und damit wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung:

»Und der Brunnen, der hat das Schutzgebiet schon relativ groß. Und wir haben da schon das Problem, dass wir keine Gewerbeflächen großartig ansiedeln können und das wäre so der einzige Stadtteil, wo es relativ eben ist, wo wir das baulich hinkriegen könnten« (VA_2025: Z 33)

Zusätzlich verursachen sie aufgrund verkürzter Inspektionsintervalle der Abwasseranlagen nach Anhang 1 Nr. 3 Abs 2 EKVOHe i.V.m. §61 WHG, »dass die Kommunen sehr viel mehr Kosten haben. [...] Und wie kann man Frankfurt dazu bringen sich an den Kosten, ganz konkret für so eine Kanalbefahrung, zu beteiligen?« (ZG_2023⁴: Z 50). Ermöglicht das Fernwasser in der unternehmerischen Stadt die dortige Entwicklung in Form von Bauland oder Steuereinnahmen, so erzeugt es auf dem Land Momente ökologischer Peripherisierung in Form beschränkter Entwicklung und erhöhter Kosten.

4 Ein Interview mit einer:m Akteur:in der Zivilgesellschaft.

Klimawandel im Vogelsberg: Neue hydro-fiskalische Hybride?

Umstritten ist, inwiefern der Klimawandel auf die hydrologischen Verhältnisse im Vogelsberg wirkt. Die Klimaprojektionen weisen zwar große Unsicherheiten auf, Hergesell (2024: Folie 23) sieht allerdings »das Worst Case Szenario (Reduktion der Grundwasserneubildung um 36 %) bei fortschreitendem Klimawandel durchaus realistisch«. Der Zusammenschluss der Landesanstalten der süddeutschen Bundesländer empfiehlt analog, die Worst-Case-Szenarien am sogenannten »trockenen Rand« (KLIWA AG Grundwasser 2023: 349) aus Gründen der Vorsorge zur Handlungsleitlinie für Klimawandelanpassung in der Wasserversorgung zu machen. An hydro-fiskalischen Hotspots wie dem Vogelsberg scheint dies noch drängender, wo Hergesell eine »Gefährdung der dezentralen Wasserversorgung in Mittelgebirgsregionen, wenn diese auf Insellösungen beruht« (2024: 25), sieht. Der oben diskutierte Fall Ulrichstein kann als warnendes Beispiel der tatsächlichen Relevanz dieser Einschätzung gelten.

4. Fazit

Der Beitrag befasst sich mit dem Nexus aus Klimakrise und fiskalischer Krise anhand der Wasserversorgung im Kontext von Peripherisierung und Urbanisierung. Zur Analyse solcher Zusammenhänge schlagen wir den Begriff der hydro-fiskalischen Hybride vor. Er erlaubt, die Überkreuzung hydrologischer und fiskalischer Verhältnisse zu diskutieren und so ein geographisch sensibilisiertes Verständnis der Verhältnisse und Herausforderungen in der Klimakrise zu entwickeln. Im Beitrag schlagen wir vor, solche Hybride bezüglich ihrer ökonomischen, politischen und ökologischen Dimensionen zu untersuchen.

Für einen explorativen Blick auf solche hydro-fiskalische Hybride präsentiert der Beitrag Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung von Gemeinden im peripherisierten Vogelsberg, einer für die Metropolregion FrankfurtRheinMain wesentlichen Fernwassergewinnungsregion.

Fernwasser – ein in Geschichte, Gegenwart und wohl auch zukünftig zunehmend umgesetzter *technological fix* urbaner Wasserversorgung – verstehen wir als eine Form der Externalisierung, bei der die Auswirkungen der Wasserbereitstellung aus den Städten in die ländlichen Gewinnungsgebiete räumlich verlagert werden. Die Kehrseite der Externalisierung erzeugt in den peripheren Gebieten eine geographische Ungleichstellung. Diese bezeichnen wir in Ergänzung zu bislang existierenden Begriffen ökonomischer, politischer und symbolischer Peripherisierung als ökologische Peripherisierung. Mit diesem Begriff verweisen wir auf Abkopplungs- und Abwertungseffekte, die in der räumlichen Ausgestaltung gesellschaftlicher Naturverhältnisse entstehen. Die ökologische Peripherisierung

manifestiert sich weniger durch die Gewinnung von Wasser als Ressource an sich, sondern insbesondere durch die räumlich ungleiche Institutionalisierung dieses Prozesses in politisch-rechtlichen, fiskalisch-ökonomischen und diskursiv-symbolischen Formen. Als eindrücklicher Hinweis auf solche Prozesse lässt sich die in den Interviews berichtete ungleiche Rolle von Boden lesen: Während in Frankfurt die unternehmerische Stadtpolitik etwa durch die Baulandentwicklung zur Beeinträchtigung der Wassergewinnung führt, schränken in den Gewinnungsgebieten die Trinkwasserschutzgebiete die Möglichkeiten der Bodennutzung ein. Wie im Beitrag erwähnt, verstärkt diese Konstellation nicht nur die ungleiche Entwicklung der lokalen fiskalischen Möglichkeiten: Kann die Metropole Frankfurt die eigene Steuerkraft stärken, sind in den Gewinnungsgebieten verhinderte Entwicklungschancen zu konstatieren. Damit verkoppelt sind zudem Erfahrungen der politischen Peripherisierung, wird doch das Fernwasser als aus der urbanen Ferne kontrollierte Aneignung lokaler Ressourcen empfunden.

Im Kontext der aktuellen Vielfachkrise, so lässt sich abschließend vorausschauen, ist eine Verschärfung dieser ungleichen Geographien hydro-fiskalischer Hybride zu befürchten: Gerade in peripherisierten Kommunen drohen die bestehenden Infrastrukturen aufgrund der Unterinvestition der Vergangenheit zunehmend zu überaltern, woraus oft plötzlich auftretende, kostenintensive Sanierungsbedarfe resultieren. Zugleich sind eben dort aber die fiskalischen und personellen Steuerungskapazitäten relativ gering. Parallel entstehen aus der Veränderung der hydrologischen Verhältnisse in der Klimakrise zusätzliche Investitionsbedarfe. Der Vogelsberg, als peripherisierte Region mit im hessischen Vergleich relativ stark sinkenden Grundwasserneubildungsraten, stellt einen Hotspot solcher hydro-fiskalischer Herausforderungen dar.

Literaturverzeichnis

- BBH-Gruppe/VKU (2025): Ermittlung des Investitionsbedarfs für den zweiten Lebenszyklus der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsnetze und -anlagen in den nächsten 10 bzw. 20 Jahren. Siehe <https://www.vku.de>
- Borchardt, Dietrich (2023): »Wir stehen in Deutschland am Anfang einer umfassenden Wasserkrise«, in GEO vom 7.12.2023.
- Heil, Melissa (2023): »The politics of owing: Accounting, water disconnection, and austerity urbanism in Detroit«, in: Environment and Planning C 41(3), S. 485–503.
- Hergesell, Mario (2024): Grundwasser im Klimawandel. Powerpointset im Rahmen der Veranstaltung Aufbäumen gegen Dürre, im Kreishaus Wetterau.

- Hessisches Statistisches Landesamt (2025): Trinkwasserkosten in Hessen: Haushalte zahlten 2022 fast ein Viertel mehr als 2013. <https://www.statistik.hessen.de> vom 19.3.2025.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2023): Wasser- und Abwasserentgelte in Hessen 2020 bis 2022. Siehe <https://www.statistik.hessen.de>
- Hessisches Verwaltungsgericht (2023): Urteil vom 30. November 2023 – 5 A 1290/21. Siehe <https://www.juris.de>
- Hommel, Lena/Boelens, Rutgerd (2017): »Urbanizing rural waters: Rural-urban water transfers and the reconfiguration of hydrosocial territories in Lima«, in: *Political Geography* 57, S. 71–80.
- Kallert, Andreas/Belina, Bernd/Mießner, Michael/Naumann, Matthias (2020): Gleichwertige Lebensverhältnisse? Zur Entwicklung ländlicher Räume in Hessen. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- KLIWA AG Grundwasser (2023): »Positionspapier der Kooperation KLIWA – Aussagen zur Grundwasserneubildung auf Basis regionaler Klimaprojektionen im Kontext Wasserversorgung«, in: *Hydrologie und Wasserbewirtschaftung* 67, S. 344–349.
- Kluge, Thomas/Schramm, Engelbert (1987): *Der Vogelsberg. Zur sozial-ökologischen Krise in einer ländlichen Region*. Frankfurt am Main: Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- Kuhn, David/Lütkemeier, Robert/Frick-Trzebitzky, Fanny/Söllner, Linda/Fehrs, Kristiane (2024): »Infrastructural lock-ins in the temporal and spatial development of a long-distance water transfer in Germany«, in: *Journal of Hydrology* 634, 131070.
- Leßmann, Bernd/Wiegand, Klaus/Scharpff, Hans-Jürgen (2001): *Die Hydrogeologie des vulkanischen Vogelsberges*. Wiesbaden: HLUG.
- Lütkemeier, Robert/Kuhn, David (2025): *Grundwasserstress in Deutschland. Überblicksstudie: Struktureller und akuter Grundwasserstress durch öffentliche und nichtöffentliche Entnahmen auf Ebene der Landkreise*. Auftragsstudie für den BUND. Frankfurt am Main.
- Miggelbrink, Judith (2020): »Ländliche Räume – strukturschwach, peripher, abgehängt?«, in: Christian Krajewski/Claus-Christian Wiegandt (Hg.): *Land in Sicht: Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung*. Bonn: BpB, S. 64–79.
- Millington, Nate/Scheba, Suraya (2021): »Day Zero and The Infrastructures of Climate Change: Water Governance, Inequality, and Infrastructural Politics in Cape Town's Water Crisis«, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, 45(1), S. 116–132.
- Moss, Timothy (2008): »Cold spots stadtechnischer Systeme. Herausforderungen für das moderne Infrastrukturideal in schrumpfenden ostdeutschen Regionen«, in: Timothy Moss/Matthias Naumann/Markus Wissen (Hg.): *Infrastruktur*

- turnetze und Raumentwicklung. Zwischen Universalisierung und Differenzierung. München: oekom, S. 113–140.
- Pulido, Laura (2016): »Flint, Environmental Racism, and Racial Capitalism«, in: *Capitalism Nature Socialism* 27(3), S. 1–16.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik (2024): KfW-Kommunalpanel 2024. Frankfurt am Main: KfW.
- Region Vogelsberg e. V. (2022): Lokale Entwicklungsstrategie LEADER-Region Vogelsberg. EU-Förderphase 2023–2027. Lauterbach.
- Saave, Anna (2021): Einverleiben und Externalisieren: Zur Innen-Außen-Beziehung der kapitalistischen Produktionsweise. Bielefeld: transcript.
- Schipper, Sebastian (2013): Genealogie und Gegenwart der »unternehmerischen Stadt«. Neoliberales Regieren in Frankfurt am Main 1960–2010. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- StatistikHessen (2024): Hessische Gemeindestatistik, Tabelle 17. Wiesbaden.
- Stein, Ulf/Tröltzsch, Jenny/Vidaurre, Rodrigo/Schritt, Hannes/Bueb, Benedict/Reineke, Johanna/Flörke, Martina/Uschan, Thorben/Herrmann, Frank/Kollet, Stefan/Wagner, Niklas/McNamara, Ian/Guggenberg, Tom/Barjenbruch, Matthias/Dworak, Thomas/Schmidt, Guido (2024): Auswirkung des Klimawandels auf die Wasserverfügbarkeit – Anpassung an Trockenheit und Dürre in Deutschland. Dessau-Roßlau.
- Swyngedouw, Erik (2004): *Social power and the urbanization of water: flows of power*. Oxford: Oxford University Press.
- ZOV (2024): Beträchtliche Vorteile für die Landkreise. Siehe <https://www.zov.de>

Ländliches Wohnen unter dem Austeritätsregime

Eine Annäherung

Felix Wiegand

Zusammenfassung: *Der Beitrag untersucht, wie sich staatliche Kürzungs- und Sparpolitik bzw. finanzielle Engpässe in Gemeinden auf das Wohnen in ländlichen Räumen auswirken. Zu diesem Zweck wird zunächst ein Überblick über den sozialwissenschaftlichen Debattenstand zu den Themenfeldern Kommunal финанzen und Austerität, ländliche Räume sowie Wohnen in Deutschland gegeben. Dabei zeigt sich, dass das Thema ländliches Wohnen in der Forschung oft vernachlässigt wird. Im Anschluss analysiert der Text daher einige Besonderheiten und Herausforderungen der Wohnraumversorgung in ländlichen, insbesondere strukturschwachen Räumen. In solchen Regionen dominieren Eigenheime, während Mietwohnungen knapp sind – vor allem barrierefreie und bezahlbare Angebote fehlen. Die Entwicklung verläuft ungleich: In strukturschwachen Regionen, insbesondere in Ostdeutschland, gibt es hohe Leerstände, während attraktive Regionen unter Druck durch Zuzug und steigende Mieten leiden. Wo finanzielle Ressourcen fehlen, haben die Kommunen wenig eigene Möglichkeiten, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und soziale Problem zu bearbeiten.*

Um diese Zusammenhänge besser analysieren zu können, schlägt der Beitrag vor, zwischen den drei wohnungspolitischen Steuerungsmedien Geld, Eigentum und Recht zu unterscheiden und diese aus einer »multiskalaren« Perspektive zu betrachten – also die Wechselwirkungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen in den Blick zu nehmen. Die lokale Wohnraumversorgung hängt nicht nur von der finanziellen Situation der Kommune vor Ort ab, sondern wird auch maßgeblich durch Austeritätspolitiken auf übergeordneten Ebenen des Staates beeinflusst. Dies zeigt sich etwa anhand von Förderprogrammen (Geld), der Rolle landeseigener Wohnungsgesellschaften (Eigentum) oder gesetzlichen Regelungen (Recht). Aktuell drohen sich die Krise der Kommunal финанzen ebenso wie die Miet- und Wohnungskrise weiter zu verschärfen. Daher ist es wichtiger denn je, dass die Wechselwirkung beider Fragen nicht nur wissenschaftlich erforscht, sondern auch von gesellschaftlichen Akteuren von unten verstärkt zum Thema gemacht wird. Nur so können neue, sozial gerechte und ökologische Konzepte für das Wohnen in ländlichen Räumen entstehen und ein »Recht auf Dorf« durchgesetzt werden.

1. Einleitung

Ob schrumpfende Dörfer und Leerstand oder »neue Landlust« und ländliche Gentrifizierung, ob Heizungsgesetz, Grundsteuerreform oder Straßenausbaubeiträge, ob Geflüchtetenunterkünfte oder rechte Landnahme: Viele der Themen, die in den letzten Jahren im Zusammenhang mit ländlichen Räumen öffentlich diskutiert wurden, sind untrennbar mit Fragen des Wohnens verbunden. Mit dem hitzig geführten »Kampf ums Eigenheim« (Maak 2021) ist zudem jene Wohnform in den Fokus gesellschaftlicher Großdebatten gerückt, die bis heute als »wohnbezogene Materialisierung vorgestellter Ländlichkeit« gilt (Steinführer/Kordel 2024: 132).

All dies macht anschaulich, dass in Deutschland über die Hälfte der Bevölkerung nicht nur in ländlichen Räumen lebt, sondern auch dort *wohnt*. In wissenschaftlichen Debatten dominiert diesbezüglich oft ein quantitativer Zugriff: Der Fokus liegt auf demographischen Entwicklungen, Wanderungsbewegungen zwischen Stadt und Land oder den Bewohner*innen als kommunalem Einnahmen- bzw. Ausgabenposten. Demgegenüber bleibt die »Wohnungsfrage« im engeren Sinne, das heißt der »unter kapitalistischen Bedingungen unauflösbare Konflikt zwischen Wohnraum als Grundbedürfnis und als Ware« (Schönig/Vollmer 2020a: 7) sowie die damit verbundenen gesellschaftlichen Konflikte und staatlichen Regulierungsversuche, weitgehend außen vor. Das ist insbesondere mit Blick auf die diesem Band titelgebenden Kommunal финанzen in der multiplen Krise problematisch, beeinflussen sie doch maßgeblich die Möglichkeiten und Grenzen der sozialen Wohnraumversorgung vor Ort.

Der vorliegende Beitrag nimmt diese Leerstelle zum Anlass, um sich aus der Perspektive der kritischen Stadt- und Wohnungsforschung dem Thema des ländlichen Wohnens unter dem Austeritätsregime anzunähern. Hierzu gibt Abschnitt 2 zunächst einen kursorischen Überblick über den aktuellen sozialwissenschaftlichen Debattenstand zu den Themenfeldern Kommunal финанzen und Austerität, ländliche Räume sowie Wohnen in Deutschland. Daran anknüpfend stellt Abschnitt 3 die Besonderheiten und Herausforderungen der Wohnraumversorgung in ländlichen, insbesondere strukturschwachen Räumen dar. Auf dieser Grundlage wird in Abschnitt 4 eine multiskalare Perspektive auf wohnungspolitische Steuerungsmedien und Austerität eingeführt und schlaglichtartig illustriert. Abschnitt 5 formuliert schließlich ein Fazit und einen Ausblick.

2. Kommunal финанzen, Austerität und ländliches Wohnen: (K)ein Thema in den Sozialwissenschaften?

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist eine paradoxe Situation. Einerseits lässt sich in den letzten Jahren innerhalb der Sozialwissenschaften in Deutschland

ein steigendes Interesse an den Themen Kommunal финанzen und Austerität, ländliche Räume sowie Wohnen ausmachen. Andererseits werden diese Themen, trotz offenkundiger Wechselwirkungen, kaum zusammen diskutiert oder erforscht – weshalb es bisher an systematischen Analysen des Problemkomplexes mangelt.

Kommunal финанzen und Austerität

Arbeiten zu *Kommunal финанzen und Austerität* fokussieren zumeist aus einer fiskalpolitischen Perspektive auf die Ursachen, Verlaufsformen und Bearbeitungsweisen der kommunalen Finanzkrise in Deutschland. Dies gilt auch für die Veröffentlichungen aus dem Feld der kritischen Geographie, die in jüngerer Vergangenheit die Herausbildung bzw. Normalisierung eines »multiskalaren Austeritätsregimes«, eines »austeritätspolitischen Föderalismus« oder eines »ruralen Konsolidierungsstaats« diagnostiziert haben (vgl. Petzold/Wiegand 2018; Petzold 2018; Dudek 2021; Wiegand 2026; Kallert/Dudek: 99ff. in diesem Band).

Innerhalb dieser Literatur kommen Fragen der Wohnraumversorgung kaum vor. Dies lässt sich mit dem spezifischen Charakter des Politikfeldes erklären: Wohnen ist nicht nur ein existenzielles Bedürfnis, sondern – jedenfalls unter kapitalistischen Bedingungen – ebenso ein potentiell höchst profitables Gut, das sich darin trotz vieler Gemeinsamkeiten von anderen physischen und sozialen Infrastrukturen unterscheidet (vgl. Schönig 2025). Daher wurde und wird die Wohnraumversorgung – anders als etwa Gesundheit, Bildung oder der ÖPNV – in (West-)Deutschland bestenfalls in Zeiten akuter Wohnungskrisen, nicht jedoch dauerhaft und flächendeckend als (sozial-)staatliche Aufgabe begriffen (vgl. Schönig/Vollmer 2020b). Zudem erfolgt die rechtliche und finanzielle Regulierung maßgeblich auf Bundes- und Landesebene. Infolgedessen erscheint Wohnen nicht als Kern der kommunalen Daseinsvorsorge bzw. der Kommunalwirtschaft – und also nicht als zentrales Thema von Kommunal финанzen und Austerität.

Demgegenüber zeigen Arbeiten aus dem Feld der kritischen Stadt- und Wohnungsforschung eindrucksvoll, dass und wie austeritätspolitischer Konsolidierungsdruck in den 1990er und 2000er Jahren eine zentrale Ursache für die Neoliberalisierung der Wohnungspolitik und die Privatisierung öffentlicher, insbesondere städtischer Flächen und Wohnungsbestände war (vgl. Thiele 2016; Schipper 2021). Eine Aktualisierung dieser Analysen für die jüngere Vergangenheit und eine Einbeziehung ländlicher Räume stehen bisher jedoch aus.

Ländliche Räume

Eine ähnlich randständige Position nimmt die Wohnraumversorgung auch in sozialwissenschaftlichen Arbeiten zu *ländlichen Räumen* ein. Zuletzt hat diesbezüglich insbesondere die geographisch geprägte Perspektive einer »kritischen

Landforschung« an Relevanz gewonnen (vgl. Maschke/Mießner/Naumann 2021). Auch über diesen Debattenzusammenhang hinaus sind mehrere Überblickswerke erschienen, die »Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung« beleuchten (vgl. Krajewski/Wiegandt 2020) oder die »Geographie ländlicher Räume« analysieren (vgl. Grabski-Kieron et al. 2024).

Obwohl in diesen Veröffentlichungen eine große Bandbreite an Themen Niederschlag findet, wird die Frage der Wohnraumversorgung darin nicht oder bestenfalls am Rande diskutiert (ebd.: 132ff.; Maschke/Mießner/Naumann 2021: 75ff.). Mit der wichtigen Ausnahme der Kleinstadtforschung (vgl. Steinführer/Porsche/Sondermann 2021; s. folgender Abschnitt) gilt dies überwiegend auch dort, wo mit Blick auf Pendler*innenbewegungen das Verhältnis von Wohnen und Arbeiten untersucht oder die Zu- bzw. Abwanderung in ländlichen Räumen analysiert wird. Zentral ist dabei jedoch die geteilte Erkenntnis, dass »[d]ie demografische und wirtschaftliche Entwicklung [...] in räumlicher Hinsicht sehr viel differenzierter [ist]« (BBSR 2022: 33), als es die Rede von »dem« ländlichen Raum oder »eine polarisierte Darstellung von romantisierter Idylle versus dystopischen Bildern von »sterbenden Dörfern« (Naumann/Mießner 2020: 193) nahelegt – weshalb eine konkrete Analyse der lokalen Ausprägungen ländlichen Wohnens in all seinen Disparitäten notwendig ist.

In diesem Zusammenhang bieten Debatten um Schrumpfung und Peripherisierung (vgl. Großmann et al. und Deppisch/Klärner in diesem Band) mit den damit verbundenen Phänomenen wie Leerstand oder dem notwendigen Um- bzw. Rückbau von Wohnraum zwar direkte Anknüpfungspunkte an Fragen der Wohnungsforschung – diese werden bisher aber vorwiegend *stadtforscherisch* anhand einzelner urbaner Fallbeispiele, allen voran zum »Stadtumbau Ost«, empirisch bearbeitet (Becker/Naumann 2020: 264ff.).

Wohnen

Die skizzierten Forschungsdefizite sind kein Zufall: Zwar hat sich die sozialwissenschaftliche Debatte zu *Wohnen* in den letzten Jahren parallel zur Zuspitzung der Miet- und Wohnungskrise in Deutschland massiv ausgeweitet und in Gestalt einer interdisziplinären Wohnungsforschung auch zunehmend institutionalisiert (vgl. Schipper/Vollmer 2020; Schönig/Vollmer 2020c). Die dabei entstandenen Analysen zur politischen Ökonomie von Immobilienmärkten, zur Neoliberalisierung der Wohnungspolitik oder zur Mieter*innenbewegung fokussieren jedoch überwiegend auf urbane Ballungsräume.

Die Dominanz einer solchermaßen »größtstädtischen Brille« (Schenkel/Großmann 2021: 235) innerhalb der Wohnungsforschung ist nicht nur Ergebnis der »größtstädtischen Sozialisierung vieler Wissenschaftler*innen« (Naumann/Mießner 2020: 193). Vielmehr beruht sie auch darauf, dass der massive Anstieg

der Immobilien- und Mietpreise zunächst überwiegend ein Phänomen prosperierender (Groß-)Städte war. Infolgedessen flog die Wohnungsfrage in ländlichen, insbesondere in peripheren, strukturschwachen und von Austerität betroffenen Regionen lange Zeit »unter dem Radar« (Schönig 2020).

Demgegenüber rückt ländliches Wohnen in der jüngsten Vergangenheit vermehrt in den Fokus der Wohnungsforschung. Dies lässt sich zum einen damit begründen, dass Immobilienboom und Wohnungskrise mittlerweile auch das klein- und mittelstädtische Umland der Metropolen sowie landschaftlich attraktive, touristische Regionen erreicht und dort Prozesse der »ländlichen Gentrifizierung« angestoßen haben (vgl. Mießner/Naumann 2021; Lange/Üblacker 2022). Zum anderen besteht vor dem Hintergrund multipler Krisen und gesellschaftlicher Polarisierungsprozesse ein verstärktes Interesse an den alltäglichen Lebens- und Wohnrealitäten auch abseits der Wachstumsräume. In diesem Sinne sind zuletzt vermehrt Arbeiten erschienen, die sich mit der Wohnraumversorgung in Klein- und Mittelstädten, Wohnstandortentscheidungen in ländlichen Räumen oder der Zukunft des Eigenheims beschäftigen (vgl. Naumann/Mießner 2020; Schönig 2020; Warda 2021; Schenkel/Großmann 2021; Steinführer/Osterhage 2024).

3. Wohnraumversorgung in ländlichen Räumen

Um die spezifischen Wechselwirkungen von Kommunalfinzen, Austerität und ländlichem Wohnen nachvollziehen zu können, werden im Folgenden einige Besonderheiten und Herausforderungen der Wohnraumversorgung in ländlichen, insbesondere strukturschwachen Räumen benannt.

Besonderheiten ländlichen Wohnens

Im Vergleich zu städtischen Agglomerationen erweisen sich für ländliche Räume zuallererst die größere Verfügbarkeit von Boden und die im Durchschnitt deutlich niedrigeren Bodenpreise als charakteristisch. Dies schlägt sich in der Struktur des Wohnungsmarktes und einem höheren Wohnflächenverbrauch nieder: Während in (Groß-)Städten die große Mehrheit der Haushalte in Mietwohnungen lebt, ist in ländlichen Räumen das selbstgenutzte Eigenheim mit bis zu 70 % Anteil weiterhin die dominante Wohnform – und zugleich das erklärte Lebensziel vieler Menschen. Zwar sinkt auch hier der Anteil der flächenintensiven Ein- und Zweifamilienhäuser am Neubaugeschehen, mit 50 % und mehr liegt er aber weiterhin deutlich über den entsprechenden Zahlen für die Ballungsräume (BSR 2022: 68; BMEL 2024: 34f.; BMWSB 2025a).

Neben dem Eigenheim ist in ländlichen Räumen indes auch der Mietmarkt von Bedeutung – insbesondere für Haushaltsformen jenseits der bürgerlichen Kleinfam-

milie. Das Angebot konzentriert sich dabei auf Klein- und Mittelstädte und wird von privaten Kleinvermieter*innen und kommunalen bzw. genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen dominiert. Letzteres ist insbesondere für Ostdeutschland relevant, wo diese Unternehmen bis heute auch in ländlichen Räumen bis zu 30 % des Wohnungsbestandes halten. Während hier ein Grundbestand preisgünstiger Mietwohnungen in öffentlichem Eigentum bzw. mit Sozialbindung existiert, ist ein solches Angebot in ländlichen Räumen in Westdeutschland oftmals (fast) gar nicht verfügbar (Schönig 2020: 215f.; BMEL 2024: 35; Steinführer/Kordel 2024: 135).

Obwohl die Miet- und Eigentumspreise sowie die Wohnbelastungsquote, also der Anteil der Wohnkosten am Haushaltseinkommen, aufgrund der strukturellen Prägung des Wohnungsmarktes in ländlichen Räumen deutlich niedriger sind als in den Städten, entfaltet der Immobilienboom der letzten Jahre auch hier seine Wirkung. So stiegen zwischen 2010 und 2022 die Angebotsmieten in »sehr« bzw. »eher« ländlichen Räumen um rund 50 % und die Baulandpreise um 84 bzw. 124 % – und damit durchschnittlich fast ebenso stark wie in Ballungsräumen und Großstädten (BBSR 2022: 68; BMEL 2024: 35f.).

Solche Durchschnittswerte verdecken indes die ungleiche Entwicklung innerhalb ländlicher Räume. So unterscheiden sich beispielsweise die Angebotsmieten (nettokalt) für das Jahr 2022 zwischen dem ländlichen Umland von München, Stuttgart oder Frankfurt (11,50 €/qm und mehr) deutlich von jenen in peripherisierten Regionen in Rheinland-Pfalz, Nordhessen und dem östlichen Nordrhein-Westfalen (5,50 bis 7,00 €/qm) oder einzelnen, besonders preiswerten Kreisen in Sachsen und Thüringen (unter 5,50 €/qm) (BMWSB 2025a). Ein ähnliches Muster besteht auch beim Wohnungsleerstand. Dessen Quote lag 2022 in ländlichen Räumen mit 6,0 % deutlich über jener in Städten (3,8 %) bzw. der bundesweiten Quote von 4,5 %. Die vorhandenen Zuwächse der Leerstandsquoten sind dabei »vor allem in peripheren und ländlichen Räumen in allen Flächenländern Deutschlands zu erkennen«, wobei die höchsten Quoten mit 13 % und mehr in einzelnen Kreisen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vorliegen (BMEL 2024: 41; BMWSB 2025a).

Wohnungsfragen »unter dem Radar«

Vor dem Hintergrund dieser Besonderheiten steht die Wohnraumversorgung in ländlichen, insbesondere strukturschwachen Räumen vor spezifischen Herausforderungen. Diese lassen sich im Anschluss an eine Studie von Barbara Schönig (2020: 216ff.) zur Situation in sechs Thüringer Klein- und Mittelstädten zu drei zentralen Wohnungsfragen verdichten.

Dabei handelt es sich *erstens* um die »Bezahlbarkeit und Passfähigkeit des Wohnungsangebots« (ebd.: 217ff.). So führen die steigenden Immobilienpreise insbesondere einkommensschwache und sozial benachteiligte Haushalte auch in ländlichen Räumen an die Grenzen ihrer finanziellen Belastbarkeit. Die in allen sozia-

len Schichten ausgeprägte Verbreitung des selbstgenutzten Eigenheims erweist sich dabei als »Fluch und Segen« (BBSR 2022: 71f.). Einerseits schützt Eigenheimbesitz vor steigenden Mieten. Andererseits zwingt er zu laufenden Investitionen und kann so zu finanziellen Schwierigkeiten führen. Insbesondere ältere Eigentümer*innen halten dennoch vielfach an ihren Häusern fest – nicht zuletzt, weil kaum kleine, barrierefreie Mietwohnungen vorhanden sind (ebd.: 68ff.).

Dieser Mangel zeigt exemplarisch, dass es in ländlichen Räumen »trotz einer generellen Verfügbarkeit an preiswerten Wohnungen an bezahlbarem Wohnraum in bestimmten Segmenten [fehlt]« (Schönig 2020: 218). Von der Lokalpolitik wird die fehlende Passfähigkeit häufig jedoch vor allem mit Blick auf höherwertigen Wohnraum für Familien diagnostiziert – und gerade in strukturschwachen Regionen als Argument in Anschlag gebracht, um neue Einfamilienhausgebiete auszuweisen:

»Die von Bevölkerungsverlust gekennzeichneten Kommunen suchen [...] aus fiskal- und bevölkerungspolitischen Gründen nach Wegen, den Wohnwünschen einkommensstärkerer Familien nachzukommen, um deren Abwanderung in nahegelegene Dörfer entgegenzuwirken und Angebote für Zuzüge zu machen. [...] [W]ährend neue Flächen am Rand versiegelt werden, stehen in der Innenstadt oder in den kleineren Großsiedlungen unsanierte Bestände leer.« (ebd.: 218f.)

Die negativen Auswirkungen einer solchen Entwicklungsstrategie zeigen sich auch in älteren Ein- und Zweifamilienhausgebieten, die zunehmend als Herausforderung für die Kommunen identifiziert werden (ebd.: 219; Schenkel/Großmann 2021: 250f.; Steinführer/Kordel 2024: 136f.).

Damit ist *zweitens* auf die Frage der »sozialräumliche[n] (Des-)Integration durch Wohnraumversorgung« verwiesen (Schönig 2020: 219ff.). Zwar dominieren für ländliche Räume insgesamt die gleichen »Mythen über sozialräumlich nicht oder schwach differenzierte« lokale Wohnverhältnisse, die Schenk und Großmann (2021: 245) für Kleinstädte diagnostizieren. Studien zeigen jedoch, dass Transferleistungsbeziehende, sozial Benachteiligte und Geflüchtete vor allem in Klein- und Mittelstädten mit zentralörtlicher Funktion wohnen. Dieser Befund lässt sich mit dem dort vorhandenen Angebot an Mietwohnungen, Infrastrukturen und sozialen Netzwerken erklären – und darf zugleich nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch in Landgemeinden Armut und Formen der verdeckten Wohnungslosigkeit existieren (BBSR 2022: 55f., 69ff.).

Zugleich besteht in ländlichen Räumen ein teilweise hohes Maß kleinräumiger Segregation, also eine Konzentration einkommensschwacher bzw. sozial benachteiligter Haushalte in einzelnen Quartierstypen (ebd.: 59ff.). Hierzu zählen kleinere, einfach gebaute Wohnsiedlungen aus den 1950er und 1960er Jahren und, in Ostdeutschland, am Dorf- bzw. Stadtrand gelegene und von Peripherisierung, Stigmatisierung und Rückbau geprägte Plattenbauquartiere (Schönig 2020: 219ff.). Eben-

so betroffen sind Altbaubereiche entlang von Hauptverkehrsstraßen in Kleinstädten sowie Einzelobjekte in schrumpfenden Dörfern, in denen der Abbau sozialer Infrastrukturen die Problemlagen für ältere und benachteiligte Haushalte zusätzlich verstärkt.

Angesichts solcher Desintegrationsprozesse stellen für ländliche und insbesondere strukturschwache Räume *drittens* die »Steuerung und Ressourcen von Wohnraumversorgung« eine Herausforderung dar (ebd.: 221ff.). Dies verweist zunächst auf den »Handlungsrahmen lokaler Politik«, der durch »eine grundsätzliche Knappheit von Ressourcen sowie Akteuren« bestimmt ist (ebd.: 213). Ebenso wie für die kommunale Verwaltung generell stehen auch für die Wohnraumversorgung und die damit verbundenen Aufgabenfelder der Stadt- bzw. Gemeindeplanung deutlich geringere finanzielle, personelle und fachliche Möglichkeiten zur Verfügung als in urbanen Zentren. Zudem besteht insbesondere in finanzschwachen Kommunen eine hohe Abhängigkeit von externen Fördermitteln, die in der Regel in aufwändigen, kompetitiven Verfahren eingeworben werden müssen und lediglich befristet verfügbar sind (vgl. Belina et al. und Kallert/Dudek: 99ff. in diesem Band).

Gerade weil die kommunalen »Ressourcen für (proaktive) Stadt- und Wohnraumentwicklung jenseits der pflichtigen Bauleitplanung [...] begrenzt [sind]« (Schönig 2020: 213), kommt Akteuren außerhalb des Verwaltungsapparats eine wichtige Rolle zu. Dies kann einen erhöhten Einfluss privatwirtschaftlicher Partikularinteressen bedeuten, aber im Fall einer zielorientierten, fachlich fundierten Steuerung auch enge und effektive Kooperationsprozesse ermöglichen (ebd.: 222f.).

4. Ländliches Wohnen und Austerität – Ein Analyserahmen

Die wohnungspolitischen Herausforderungen in ländlichen, insbesondere strukturschwachen Räumen haben sichtbar gemacht, wie eng die Wohnraumversorgung mit der – nicht zuletzt finanziellen – Handlungsfähigkeit des (lokalen) Staates verknüpft ist. Eine empirische Untersuchung dieses Zusammenhangs kann von einem multiskalaren, mehrere staatliche Ebenen und deren Wechselwirkungen umfassenden Analyserahmen profitieren, dessen Umrisse im Folgenden skizziert werden.

Eine multiskalare Perspektive auf wohnungspolitische Steuerungsmedien und Austerität

Um die verschiedenen Dimensionen staatlicher bzw. kommunaler Regulierungsversuche der Wohnraumversorgung zu fassen, lassen sich im Anschluss an Holm (2011: 17f.) drei Steuerungsmedien unterscheiden. Dabei handelt es sich um Geld (finanzielle Fördermittel wie Subjekt- und Objektförderung), Eigentum (öffentliche

Grundstücke, Immobilien und Wohnungsbestände) sowie Recht (gesetzliche Regelungen wie Miet-, Bau- und Städtebaurecht und weitere Rechtsnormen).

In Abhängigkeit von den konkreten Kräfteverhältnissen können staatliche Akteure mit Hilfe dieser drei Steuerungsmedien spezifische wohnungspolitische Prioritäten verfolgen. Insofern die Möglichkeiten und Kompetenzen zur Regulierung der Wohnraumversorgung auf verschiedenen Ebenen des Staates unterschiedlich ausgeprägt sind, muss Wohnungspolitik dabei als ein multiskalares Politikfeld verstanden werden. Im Anschluss an Sebastian Schipper (2018: 25f., 72f., 96f.) lässt sich Holms Kategorisierung somit zu einem 9-Felder-Diagramm erweitern.¹

Tabelle 1: Multiskalare Darstellung wohnungspolitischer Steuerungsmedien

	Geld	Eigentum	Recht
Bundespolitik			
Landespolitik			
Kommunalpolitik			

Quelle: eigene Darstellung nach: Schipper 2018: 25f., 72f., 96f.

Mit Blick auf ländliches Wohnen unter dem Austeritätsregime ist eine solche multiskalare Betrachtungsweise nicht nur deshalb instruktiv, weil wesentliche Rahmenbedingungen der örtlichen Wohnungspolitik auf Bundes- und Landesebene festgelegt werden. Vielmehr wirkt auch das Austeritätsregime, etwa über die Verkettung haushaltspolitischer Restriktionen und die Abwälzung finanzieller Verantwortlichkeiten, hochgradig multiskalar (vgl. Petzold 2018; Wiegand 2026).

Im Ergebnis kann die Wohnraumversorgung vor Ort somit in doppelter Hinsicht von Austerität betroffen sein: einerseits durch die lokalen Auswirkungen von Kürzungsmaßnahmen und Neoliberalisierungsprozessen in der Wohnungspolitik von Bund und Ländern; und andererseits durch die unmittelbaren Folgen der kommunalen Finanzkrise auf die Steuerungskapazitäten des lokalen Staates selbst.

(K)eine Frage des Geldes? Wohnraumversorgung unter dem Austeritätsregime

Der naheliegendste Ausgangspunkt für eine konkrete Analyse der Wohnraumversorgung unter Bedingungen der Austerität ist das Steuerungsmedium Geld. Diesbezüglich ist augenscheinlich, dass der Bund und die allermeisten Länder die finan-

¹ Die EU-Ebene wird an dieser Stelle bewusst ausgeklammert, da sie die Wohnraumversorgung in ländlichen Räumen nur vereinzelt beeinflusst.

ziellen Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau zuletzt nicht gekürzt, sondern zumindest formal ausgebaut haben (BMWSB 2025b; BT-Drs. 20/14409: 3f.). Dennoch sind diese unzureichend, um den ländlichen Wohnungsfragen zu begegnen.

Dies betrifft zum einen die absolute Höhe der Mittel, die im Verhältnis zu den wohnungspolitischen Bedarfen weiterhin deutlich zu gering ausfällt (vgl. Pestel Institut 2024). Zum anderen sind auch der inhaltliche Zuschnitt und die fehlende räumliche Steuerungswirkung der Förderprogramme augenscheinlich. Während die spezifischen Problemstellungen ländlichen Wohnens nicht adressiert werden, hält die Förderung des selbstgenutzten Eigenheims an. Zwar wurden zuletzt Programme aufgelegt, die den Neubau bzw. die Modernisierung von Eigenheimen mit klimapolitischen Zielen zu verbinden versuchen. Ihr Umfang und ihre Wirkung bleiben bislang jedoch vergleichsweise gering (BT-Drs. 20/14409: 23).²

Diese wohnungspolitischen Defizite werden auf Ebene der Länder zusätzlich verschärft. Gerade Bundesländer mit strukturschwachen ländlichen Räumen – wie Brandenburg, Thüringen oder das Saarland – stehen selbst unter Konsolidierungsdruck und haben in der Vergangenheit wenig in die Wohnraumförderung investiert. Der Bestand an Sozialwohnungen ist hier besonders stark gesunken (Pestel Institut 2024: 4f.). Zudem existiert vielfach keine landeseigene Wohnungsgesellschaft (mehr), wodurch mittels des Steuerungsmediums Eigentum auch in ländlichen Räumen eine (pro-)aktive Regulierung der Wohnraumversorgung möglich wäre. Das Beispiel Hessen zeigt indes, dass die Existenz einer solchen Gesellschaft alleine hierfür kein Garant ist: Zwar konnte dort die Privatisierung der landeseigenen Wohnungsgesellschaft Nassauische Heimstätte/Wohnstadt (NHW) verhindert werden. Trotzdem verkauft die NHW im Rahmen ihrer unternehmerischen Geschäftspolitik systematisch ihre Wohnungsbestände in ländlichen Räumen und zieht sich zugunsten der urbanen Zentren aus der Fläche zurück (vgl. Manus 2020).

Neben diesen haushalts- und wohnungspolitischen Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene sind die lokalen Steuerungskapazitäten entscheidend durch die finanzielle Situation der jeweiligen Kommune geprägt. Gerade kleine, ländliche Gemeinden unter dem Austeritätsregime haben häufig Schwierigkeiten, den notwendigen, bereits reduzierten kommunalen Eigenanteil für bestehende Förderprogramme (z. B. der Städtebauförderung) aufzubringen. Ebenso wenig sind sie in der Lage, vorhandene Förderlücken durch eigene Mittel zu kompensieren, wie einzelne Großstädte dies tun.

Diese ungleiche Verteilung von Steuerungskapazitäten offenbart sich ebenso beim kommunalen Eigentum: Wo Finanzmittel und Verwaltungskapazitäten fehlen, sind Gemeinden kaum in der Lage, Immobilien und Grundstücken zu erwerben

2 Im Unterschied zur Wohnraumförderung lässt sich für die deutlich geringere, z. B. im Umgang mit Leerstand aber durchaus relevante Städtebauförderung festhalten, dass sie »sehr stark in die ländlichen Räume hineinwirkt« (BBSR 2022: 105).

und eine aktive Liegenschafts- und Bodenpolitik zu verfolgen. Unter Bedingungen von Haushaltskrisen und Konsolidierungsprogrammen geraten zudem die vorhandenen Ressourcen unter Druck. Dies reicht von einer erhöhten Gewinnabführung kommunaler Wohnungsgesellschaften über den Verkauf einzelner Immobilien und Grundstücke bis hin zur Insolvenz und Privatisierung ganzer Gesellschaften in ländlichen, strukturschwachen Kommunen in Ostdeutschland (vgl. dpa 2024).

Zuletzt verfestigt auch die Funktionsweise des Steuerungsmediums Recht die beschriebene Problematik weiter. Viele Regelungen gegen Leerstand oder zum Mieter*innenschutz gelten nur in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt – weshalb ländliche, strukturschwache Kommunen im Normalfall nicht darauf zurückgreifen können. Demgegenüber haben diese im Bereich der Bebauungspläne oder der Bauaufsicht zwar rechtliche Handhabe, vielfach jedoch nicht die finanziellen und personellen Ressourcen, das Wissen oder die Verhandlungsposition, um diese tatsächlich umzusetzen.

Im Ergebnis können ländliche Kommunen unter dem Austeritätsregime die Wohnraumversorgung vor Ort nur eingeschränkt steuern. Unter den Bedingungen der vorhandenen Förderstrukturen, Flächenreserven und politischen Präferenzen ist die Ausweisung von Neubaugebieten für Ein- und Zweifamilienhäuser eine naheliegende Handlungsoption – nicht zuletzt auch, weil dies, vermittelt über die Einwohner*innenzahl, höhere (Steuer-)Einnahmen und damit vermeintliche Vorteile in der interkommunalen Konkurrenz verspricht. Ob sich diese strukturelle Tendenz im konkreten Einzelfall durchsetzt oder ob Kommunen angesichts steigender infrastruktureller Kosten, einer veränderten Demographie und den Anforderungen des Klimaschutzes auch in ländlichen Räumen die dringend notwendige sozial-ökologische Transformation des Wohnens einläuten, muss Gegenstand zukünftiger empirischer Untersuchungen sein.

5. Fazit und Ausblick

Die vorliegende Annäherung an ländliches Wohnen unter dem Austeritätsregime zeigt, dass die Beschäftigung mit diesem Thema an zahlreiche sozialwissenschaftliche Beiträge anknüpfen kann. Zugleich ist es notwendig, den spezifischen Besonderheiten und Herausforderungen der Wohnraumversorgung in ländlichen, insbesondere strukturschwachen Räumen analytisch Rechnung zu tragen und eine multiskalare Perspektive auf wohnungspolitische Steuerungsmedien und Austerität einzunehmen. Dies gilt vor allem deshalb, weil die Situation in den einzelnen Kommunen infolge des großen Einflusses der verschiedenen Landespolitiken und lokaler Faktoren äußerst heterogen ist.

Innerhalb der multiplen Krise der Gegenwartsgesellschaft werden in den kommenden Jahren weder die Krise der Kommunalfinanzen noch die Miet- und Woh-

nungskrise verschwinden. Umso wichtiger wäre es, wenn die Wechselwirkung beider Fragen nicht nur wissenschaftlich erforscht, sondern auch von gesellschaftlichen Akteuren von unten verstärkt zum Thema gemacht würde. Gerade in ländlichen Räumen stehen derartige politische Mobilisierungen im Sinne eines »Recht[s] auf Dorf« (Maschke/Mießner/Naumann 2021: 120ff.) freilich vor besonderen Herausforderungen:

»Die Betroffenen leben [...] räumlich eher zerstreut, sind schlechter organisiert und meist weiter entfernt von den politischen und wirtschaftlichen Zentren, in denen Entscheidungen über Wohnraum getroffen werden.« (ebd.: 77)

Angesichts multipler Krisen und der Verschiebung politischer Kräfteverhältnisse wird es notwendig sein, auf diese und weitere Herausforderungen Antworten zu finden. Statt den »Kampf ums Eigenheim« der Rechten zu überlassen, braucht es gerade in ländlichen Räumen unter dem Austeritätsregime sozial-ökologische Gegenentwürfe, konkrete Angebote und eine organisierende Praxis – damit ländliche Wohnungsfragen nicht länger »unter dem Radar« fliegen.

Literaturverzeichnis

- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2022): Soziale Stadt- und Ortsentwicklung in ländlichen Räumen. Bonn: BBSR-Online-Publikation 02/2022. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-02-2022-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 vom 16.6.2025.
- Becker, Sören/Naumann, Matthias (Hg.) (2020): Regionalentwicklung in Ostdeutschland: Dynamiken, Perspektiven und der Beitrag der Humangeographie. Berlin/Heidelberg: Springer VS.
- BMEL (Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat) (Hg.) (2024): Kraft des Landes. Vierter Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume. Berlin: BMEL.
- BMWSB (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen) (Hg.) (2025a): Deutschlandatlas. <https://www.deutschlandatlas.bund.de> vom 16.6.2025.
- BMWSB (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen) (Hg.) (2025b): Kabinett beschließt Rekordinvestitionen. Pressemitteilung vom 24.6.2025. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/06/haushalt.html> vom 15.7.2025.
- BT-Drs. 20/14409 (Bundestagsdrucksache): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Nicole Gohlke, Dr. Gesine Lötzsch,

- weiterer Abgeordneter und der Gruppe Die Linke – Drucksache 20/13975 – Wohnungspolitische Bilanz der Bundesrepublik Deutschland seit 2014. <https://dser.ver.bundestag.de/btd/20/144/2014409.pdf> vom 16.6.2025.
- dpa (Deutsche Presse-Agentur) (2024): »Kritik an Privatisierung von kommunaler Wohnungsgesellschaft«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 12.11.2024. <https://www.sueddeutsche.de/stil/sozialer-wohnungsmarkt-kritik-an-privatisierung-von-kommunaler-wohnungsgesellschaft-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-241112-930-286084> vom 16.6.2025.
- Dudek, Simon (2021): »Auf dem Weg zum austeritätspolitischen Föderalismus in Bayern? Eine historisch-materialistische Politikanalyse sparpolitischer Restrukturierungsprozesse in der Raumordnung«, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 65(2), S. 45–57.
- Grabski-Kieron, Ulrike/Kordel, Stefan/Krajewski, Christian/Mose, Ingo/Steinführer, Annett (Hg.) (2024): *Geographie ländlicher Räume*. Paderborn: utb.
- Holm, Andrej (2011): »Wohnung als Ware – Zur Ökonomie und Politik der Wohnungsversorgung«, in: *Widersprüche: Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich* 31(121), S. 9–20.
- Krajewski, Christian/Wiegand, Claus-Christian (Hg.) (2020): *Land in Sicht: Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung*. Bonn: BpB.
- Lange, Vanessa/Üblacker, Jan (2022): »Ländliche Gentrifizierung und soziale Konflikte. Das Beispiel Gerswalde bei Berlin«, in: *Ethik und Gesellschaft* 1/2022.
- Maak, Niklas (2021): »Der Kampf ums Eigenheim«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20.02.2021. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/debatte-um-einfamilienhaeuser-verbote-sind-nicht-der-beste-ansatz-17207247.html> vom 15.7.2025.
- Manus, Christoph (2020): »Nassauische Heimstätte hat Tausende Wohnungen verkauft«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 16.06.2020. <https://www.fr.de/rhein-main/nassauische-heimstaette-hattausende-wohnungen-verkauft-13800627.html> vom 15.7.2025.
- Maschke, Lisa/Mießner, Michael/Naumann, Matthias (2021): *Kritische Landforschung: konzeptionelle Zugänge, empirische Problemlagen und politische Perspektiven*. Bielefeld: transcript.
- Mießner, Michael/Naumann, Matthias (2021): »Ländliche Gentrifizierung. Aufwertung und Verdrängung jenseits der Großstädte – Vorschlag für ein Forschungsprogramm«, in: *Geographica Helvetica* 76(2), S. 193–204.
- Naumann, Matthias/Mießner, Michael (2020): »Nachhaltiges Wohnen auf dem Dorf? Kommentar zu Lisa Vollmer und Boris Michel »Wohnen in der Klimakrise. Die Wohnungsfrage als ökologische Frage«, in: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 8(1/2), S. 193–198.

- Pestel Institut (2024): Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland. Studie beauftragt vom Verbände bündnis »Soziales Wohnen«. Hannover. <https://mieterbund.de/aap/uploads/2024/01/Bauen-und-Wohnen-im-Jahr-2024.pdf> vom 16.6.2025.
- Petzold, Tino (2018): *Austerity Forever?! Die Normalisierung der Austerität durch Recht und Scale in der BRD*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Petzold, Tino/Wiegand, Felix (2018): »Kommunale Austerität«, in: Bernd Belina/Matthias Naumann/Anke Strüver (Hg.): *Handbuch kritische Stadtgeographie*. 3. korrigierte und erweiterte Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 141–147.
- Schenkel, Kerstin/Großmann, Katrin (2021): »Wohnen in Kleinstädten – zwischen Potenzial- und Problemheuristiken«, in: Annett Steinführer/Lars Porsche/Martin Sondermann (Hg.): *Kompodium Kleinstadtforschung*. Hannover: ARL, S. 235–257.
- Schipper, Sebastian (2018): *Wohnraum dem Markt entziehen?* Wiesbaden: Springer VS.
- Schipper, Sebastian (2021): »Der Staat als Adressat städtischer sozialer Bewegungen. Wohnungspolitische Kämpfe und postneoliberale Konstellationen«, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 65(2), S. 58–71.
- Schipper, Sebastian/Vollmer, Lisa (Hg.) (2020): *Wohnungsforschung. Ein Reader*. Bielefeld: transcript.
- Schönig, Barbara (2020): »Unter dem Radar. Wohnungsfragen abseits der Wachstumsräume in Thüringer Klein- und Mittelstädten«, in: Barbara Schönig/Lisa Vollmer (Hg.): *Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung*. Bielefeld: transcript, S. 207–229.
- Schönig, Barbara (2025): »Wohnraum ist eine Ware – und eine unverzichtbare Infrastruktur. Für einen neuen Umgang mit der Macht des Faktischen in Wohnungsfragen«, in: Niklas Angebauer/Jacob Blumenfeld/Tilo Wesche (Hg.): *Umkämpftes Eigentum. Eine gesellschaftstheoretische Debatte*. Berlin: Suhrkamp, S. 303–331.
- Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (2020a): »Wohnungsfrage(n) ohne Ende und überall?! Sechs Thesen für eine interdisziplinäre Wohnungsforschung«, in: Barbara Schönig (Hg.): *Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung*. Bielefeld: transcript, S. 7–33.
- Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (2020b): »Wohnungsnot gestern und heute«, in: Sebastian Schipper/Lisa Vollmer (Hg.): *Wohnungsforschung. Ein Reader*. Bielefeld: transcript, S. 179–196.
- Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (Hg.) (2020c): *Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung*. Bielefeld: transcript.
- Steinführer, Annett/Osterhage, Frank (Hg.) (2024): *Vom Kommen, Gehen und Bleiben. Wanderungsgeschehen und Wohnstandortentscheidungen aus der Perspektive ländlicher Räume*. Braunschweig: Thünen Institut.

- Steinführer, Annett/Kordel, Stefan (2024): »Ländliche Räume als Sozialräume«, in: Ulrike Grabski-Kieron/Stefan Kordel/Christian Krajewski/Ingo Mose/Annett Steinführer (Hg.): *Geographie ländlicher Räume*. Paderborn: utb, S. 87–147.
- Steinführer Annett/Porsche, Lars/Sondermann, Martin (Hg.) (2021): *Kompodium Kleinstadtforschung*. Hannover: ARL.
- Thiele, Katja (2016): »Who governs? Struggles over Public-landed Property Policy in Berlin under (a not so new) Austerity Regime«, in: Barbara Schönig/Sebastian Schipper (Hg.): *Urban Austerity. Impacts of the Global Financial Crisis on Cities in Europe*. Berlin: Theater der Zeit, S. 103–116.
- Warda, Johannes (2021): »Wohnen im Einfamilienhaus«, in: Frank Eckardt/Sabine Meier (Hg.): *Handbuch Wohnsoziologie*. Wiesbaden: Springer VS, S. 255–273.
- Wiegand, Felix (2026, im Erscheinen): *Kommunale Finanzkrise und lokale Austerität. Ein historisch-geographischer Analyserahmen*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Digitalisierung in der Landwirtschaft für ein gutes Leben in ländlichen Räumen?

Louisa Prause

Zusammenfassung: Die Digitalisierung verändert die Landwirtschaft grundlegend – kann aber unterschiedlich eingesetzt werden: (1) Der industrielle Weg: Große Agrarkonzerne setzen auf Präzisionslandwirtschaft und Automatisierung, um noch größere Flächen mit noch weniger Menschen zu bewirtschaften. Dies verstärkt problematische Entwicklungen: weniger Arbeitsplätze, Verlust von Artenvielfalt und Konzentration der Macht bei großen Unternehmen. (2) Der alternative Weg: Kleinere und mittlere Betriebe nutzen digitale Technologien kreativ, um ihre sozialen und ökologischen Funktionen zu stärken.

Der Beitrag zeigt drei positive Beispiele aus Deutschland: (1) Social Media Landwirtinnen: Influencerinnen zeigen auf Instagram ihren Alltag auf ökologischen Höfen. Die Werbeeinnahmen ermöglichen ihnen eine nachhaltige Wirtschaftsweise. Gleichzeitig leisten sie wichtige Bildungsarbeit, machen Frauen in der Landwirtschaft sichtbar und verbinden Stadt und Land. (2) Roboter Landwirt*innen: Roboter für die mechanische Unkrautbekämpfung machen den Umstieg vom konventionellen auf ökologischen Anbau leichter. Sie ersetzen zeitaufwendiges Jäten und ermöglichen es Landwirt*innen, auf Pestizide zu verzichten – ohne dabei deutlich mehr Arbeitskräfte zu benötigen. Die gewonnene Zeit kann für Landschaftspflege genutzt werden. (3) Digital-Kooperative Landwirt*innen: Solidarische Landwirtschaft (SoLaWi) und Online-Hofläden verbinden Erzeuger*innen direkt mit Verbraucher*innen. Spezielle Software hilft bei der Organisation. So entstehen transparente, regionale Versorgungsstrukturen, die Bildungsangebote schaffen und lokale Gemeinschaften stärken.

Die Beispiele zeigen, dass Digitalisierung in der Landwirtschaft kein einheitliches Phänomen ist. Sie kann ländliche Räume schwächen – oder stärken. Entscheidend ist, welche Art von Landwirtschaft und welche digitalen Technologien gefördert werden. Richtig eingesetzt können digitale Werkzeuge gerade kleineren und mittleren Betrieben helfen, wirtschaftlich zu bleiben und gleichzeitig ihre wichtigen sozialen und ökologischen Aufgaben für ländliche Räume zu erfüllen. Dies ist besonders für strukturschwache Regionen eine Chance, die noch kleinere Betriebsstrukturen haben. Dafür braucht es die Förderung kleinerer, multifunktionaler Betriebe und digitaler Innovationen, die die sozialen Funktionen der Landwirtschaft fördern und nicht nur Produktivität erhöhen. Gemeinden können digitale Infrastruktur

aufbauen, regionale Vermarktungsplattformen initiieren und Kooperationen zwischen verschiedenen Akteuren ermöglichen.

1. Digitale Landwirtschaft

Intuitiv scheint es ganz natürlich, dass, wenn wir über ländliche Räume sprechen, auch von Landwirtschaft sprechen. Wirtschaftlich und finanziell betrachtet spielt die Landwirtschaft für ländliche Kommunen jedoch nur in den seltensten Fällen eine wichtige Rolle. In Deutschland arbeiten nur noch knapp 2 % aller Erwerbstätigen in der Landwirtschaft (vgl. BMEL 2024). Mit 0,8 % Anteil am Bruttoinlandsprodukt hat die Landwirtschaft selbst im europäischen Vergleich keinen großen Anteil an der deutschen Wirtschaftsleistung mehr. Die Landwirtschaft zahlt mit der Grundsteuer A eine deutlich verringerte Grundsteuer an die Kommunen. Landwirtschaftliche Betriebe sind in der Regel von der Gewerbesteuer befreit, da ihre Tätigkeit nicht als Gewerbe, sondern als Urproduktion gilt.

Die Bedeutung der Landwirtschaft für ländliche Räume in Deutschland lässt sich also nicht aus einem rein ökonomischen Blickwinkel erfassen. Stattdessen müssen wir Landwirtschaft als multifunktional begreifen. Neben der Kernfunktion der Landwirtschaft – die Produktion von Lebensmitteln – übernimmt sie wichtige ökologische und soziale Funktionen nicht nur, aber besonders für die ländlichen Räume.

Die ökologische Bedeutung der Landwirtschaft wurde in den letzten Jahren verstärkt in der Debatte um die Klima- und Biodiversitätskrise aufgearbeitet. Agrar-Ernährungssysteme haben global einen Anteil von fast einem Drittel an den Treibhausgasemissionen, wobei etwa die Hälfte der Emissionen auf den landwirtschaftlichen Betrieben selbst anfällt (vgl. Food and Agriculture Organization of the United Nations 2024). In Deutschland trägt die Landwirtschaft immerhin noch knapp 10 % zu den Treibhausgasemissionen bei (vgl. UBA 2025). Die industrielle Landwirtschaft mit ihren Monokulturen, großen, homogenen Schlägen ohne Landschaftselemente und dem hohen chemischen Einsatz von Pestiziden oder Düngemitteln ist zudem einer der Haupttreiber für das Artensterben sowie die Wasserverschmutzung.

Die Digitalisierung verändert derzeit tiefgreifend, wie landwirtschaftlich gearbeitet wird. Große Agrarkonzerne, die diese Technologien anbieten, ebenso wie Teile der europäischen Agrarpolitik, sehen in der Digitalisierung die Chance Landwirtschaft produktiver, profitabler und gleichzeitig ökologisch nachhaltiger zu machen (vgl. Visser/Sippel/Thiemann 2021). Präzisionslandwirtschaft verspricht eine genauere und damit nachhaltigere Nutzung chemischer Inputs. Robotik und Automatisierung stellt hingegen eine Landwirtschaft in Aussicht, die ohne Arbeitskräfte auskommt und die der*die Landwirt*in nur noch vom Büro aus dirigiert (vgl. Baur/Iles 2023; Prause 2021).

Diesen optimistischen Zukunftsbildern steht in der Forschung eine deutlich kritischere Debatte gegenüber, die die Digitalisierung der Landwirtschaft insbesondere als eine Stabilisierung eines agrar-industriellen landwirtschaftlichen Modells versteht, das durch den Klimawandel und das Artensterben selbst in der Krise steckt und auch gesellschaftlich zunehmend unter Druck gerät. Digitalisierung dient in dieser Lesart insbesondere der Optimierung von Wachstums- und Erntezeiten, um die Lebensmittelproduktion an die Anforderungen globaler Lieferketten anzupassen, sowie der Überwachung von Arbeitskräften, um die Arbeitsprozesse in der Landwirtschaft zu optimieren (vgl. Praise/Hackfort/Lindgren 2021; Praise 2025). Digitalisierung fördert außerdem eine Form von Datenextraktivismus, der wiederum die Macht großer Agrarkonzerne stärkt und die Abhängigkeit der Landwirt*innen von den Produkten und dem Wissen dieser Konzerne vertieft (vgl. Fraser 2018; Miles 2019; Sauvagerd/Mayer/Hartmann 2024).

Ich schließe mich in diesem Beitrag zwar der Lesart an, dass die Digitalisierung in der Landwirtschaft, so wie sie derzeit im Mainstream ausgestaltet ist, ein agrar-industrielles Produktionsmodell stützt, das ökologisch und sozial schon lange nicht mehr tragbar ist. Gleichzeitig gibt es aber auch nicht nur eine Form der Digitalisierung in der Landwirtschaft. Ein kleiner Strang der Literatur zur Digitalisierung der Landwirtschaft beschäftigt sich mit alternativen Formen der Digitalisierung (vgl. Praise/Eggert 2023; Fraser 2022; Ditzler/Driessen 2022). Diese Beiträge zeigen, wie Landwirt*innen digitale Nischentechnologien kreativ nutzen, um Landwirtschaft ökologisch und sozial nachhaltiger zu gestalten. In dieser Debatte wird zwar auch auf die Gefahr hingewiesen, dass die Digitalisierung und Automatisierung weitere Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und damit in ländlichen Räumen vernichten könnten. Gleichzeitig wird argumentiert, dass geeignete digitale Technologien auch Familienbetriebe unterstützen können, zum Beispiel bei der Buchführung und Betriebsorganisation, und so kleinere Betriebe und Arbeitsplätze in ländlichen Räumen halten kann. Über die Frage der Arbeitsplätze hinaus hat sich die Debatte zur Digitalisierung der Landwirtschaft jedoch bislang recht wenig mit ihrem Einfluss auf ländliche Räume auseinandergesetzt.

In diesem Beitrag gehe ich der Frage nach, wie Digitalisierung die sozialen Funktionen der Landwirtschaft für ländliche Räume unterstützen kann. Ich entwickle hierbei eine explizit positive Vision, die sich auf konkrete Beispiele in der deutschen Landwirtschaft bezieht, ohne Aussagen darüber machen zu können, wie weit verbreitet diese Form der Nutzung digitaler Technologien oder wie groß ihr Einfluss auf ländliche Räume ist.

2. Die sozialen Funktionen von Landwirtschaft

Die Landwirtschaft kann eine Reihe wichtiger Funktionen für ländliche Räume übernehmen. Um diese in den Blick zu nehmen, stütze ich mich auf das Konzept der multifunktionalen Landwirtschaft. Der Begriff erhielt in den 1990er Jahren Einzug in den politischen und akademischen Diskurs (vgl. Renting et al. 2009). Im weitesten Sinne bezieht sich die Multifunktionalität der Landwirtschaft auf die Tatsache, dass landwirtschaftliche Aktivitäten über die reine Herstellung von Nahrungsmitteln und Agrarprodukten hinaus weitere Funktionen haben können. Dazu gehören die Aufrechterhaltung natürlicher Ressourcen, die Landschaftspflege, der Erhalt der Biodiversität und der Beitrag zur sozioökonomischen Lebensfähigkeit ländlicher Regionen.

Mein Fokus liegt hier auf den sozialen Funktionen der Landwirtschaft, da diese besonders relevant für ein gutes Leben in ländlichen Räumen sind. In ihrem Überblickstext unterscheiden Nowack, Schmid und Grethe (2021) zwischen Lebensmittelproduktion, sozial-ökologischen, sozial-ökonomischen und sozial-kulturellen Funktionen der Landwirtschaft. Die Lebensmittelproduktion erfüllt dann eine soziale Funktion für ländliche Räume, wenn sie nicht nur für den Weltmarkt produziert, sondern einen Beitrag für die regionale Versorgung mit Lebensmitteln leistet. Wenn Höfe also Lebensmittel produzieren, die den kulturellen und gesundheitlichen Bedürfnissen der Menschen in der Region entsprechen und diese auch regional vertreiben. Sozio-ökonomische Funktionen umfassen die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen sowie die Förderung der Zusammenarbeit von Akteuren in der Region. Bei letzterem übernehmen landwirtschaftliche Betriebe eine aktive Rolle bei dem Aufbau von Kooperationen und Synergien zwischen verschiedenen Wirtschaftsakteuren in ländlichen Räumen. Durch die Landwirtschaft können Möglichkeiten für andere Unternehmer*innen in ländlichen Räumen geschaffen werden, sich beispielsweise im Tourismus, der Produktion lokaler Marken und Hofläden zu engagieren, basierend auf Werten, die mit der Landwirtschaft verbunden sind (vgl. Granvik et al. 2012). Sozial-ökologische Funktionen umfassen die Schaffung von Wohnraum auf Höfen, die Aufrechterhaltung von Erholungsräumen oder die Stärkung der territorialen Identität. Landwirtschaftliche Betriebe können durch eine nachhaltige Bewirtschaftung ihres Landes und den Erhalt wichtiger natürlicher und gebauter Infrastrukturen ländliche Siedlungen vor Naturkatastrophen wie Überschwemmungen und Bränden schützen: zum Beispiel durch Bewirtschaftungsformen, die die Versickerungsfähigkeit des Bodens verbessern und so das Risiko für Überschwemmungen minimieren. Mittels einer ökologisch nachhaltigen Bewirtschaftung und Erhalt identitätsstiftender Landschaftselemente können landwirtschaftliche Betriebe zudem einen wichtigen Beitrag zu der Lebensqualität, dem Erholungswert, touristischen Angeboten sowie dem Zugehörigkeitsgefühl und der Identität der Menschen in Bezug auf ein spezifisches sozial

konstruiertes Gebiet leisten. In Norddeutschland pflegen Landwirt*innen etwa sogenannte Knicks zwischen ihren Feldern. Das sind Hecken, die meist mit essbaren Beerensträuchern bepflanzt sind. Diese sind nicht nur wichtig für den Erhalt der lokalen Biodiversität, sondern auch ein beliebtes Ausflugsziel zum gemeinsamen Brombeersammeln in der Erntesaison. Dies ist auch ein Beispiel für die vierte sozial-ökologische Dimension, nämlich die direkten oder indirekten Gelegenheiten und Momente der positiven Mensch-Natur-Interaktion, einschließlich daraus resultierender gesundheitlicher Vorteile. Dies kann auch durch den Erhalt von Wäldern oder Teichen geschehen, die öffentlich zugänglich sind, oder durch Angebote wie »Urlaub auf dem Bauernhof«. Landwirtschaftliche Betriebe können also einen wichtigen Beitrag zur Naturpflege, der Erhaltung der ökologischen Vielfalt und der Bewahrung der Mensch-Natur-Beziehung leisten. Eng damit verknüpft ist auch die sozio-kulturelle Funktion der Landwirtschaft, nämlich die Bewahrung des kulturellen Erbes. Dies kann durch die Pflege bestimmter Landschaften genauso wie durch den Erhalt traditionellen landwirtschaftlichen Wissens und Praktiken entstehen. In der Literatur wird auch darauf verwiesen, dass landwirtschaftliche Betriebe oftmals zur Stärkung des Gemeinschaftszusammenhalts beitragen, etwa durch Hoffeste, die die Möglichkeiten für positive soziale Interaktionen, Solidarität und die Einbindung marginalisierter Gruppen eröffnen (vgl. Hill/Bradley 2019). Zuletzt können landwirtschaftliche Betriebe die Rolle eines Vermittlers zwischen Stadt und Land einnehmen und neue Möglichkeitsräume für den Austausch zwischen ländlichen und städtischen Bewohner*innen bieten.

3. Digitalisierung und soziale Funktionen der Landwirtschaft

Im folgenden Abschnitt beschreibe ich drei Beispiele aus der deutschen Landwirtschaft, in denen Landwirt*innen Digitalisierung nutzen, um die sozialen Funktionen ihrer Betriebe auszubauen. Die Daten für diese Analyse stammen aus Onlinerecherchen zur Nutzung digitaler Technologien in der Landwirtschaft sowie 32 Interviews mit Landwirt*innen, Technologieentwickler*innen, landwirtschaftlichen Berater*innen, Angestellten in der Landwirtschaft, Angestellten im Vertrieb digitalisierter Landmaschinen sowie mit Vertreter*innen von Institutionen wie der Landwirtschaftskammer, des alternativen Bauernverbandes und dem SoLaWi-Netzwerk, die ich, gemeinsam mit meinen ehemaligen Kolleginnen Sarah Hackfort und Frederike Engelbrecht-Bock von 2020–2022 durchgeführt habe.

3.1. Die Instagram-Landwirt*innen

Geraldine und Annemarie sind Influencerinnen und sie sind Landwirtinnen. Ihre Accounts haben 440.000 (Geraldine) und 360.000 (Annemarie) Follower*innen (vgl.

Instagram 2025a, b). Und beide sind in verschiedenen Dokumentationsformaten im öffentlich-rechtlichen Fernsehen aufgetreten. Auf Social Media dokumentieren sie ihren Alltag auf ihren landwirtschaftlichen Betrieben – oder zumindest eine medial geschönte Version davon. Als Influencerinnen generieren sie zusätzliches Einkommen durch Werbekooperationen und können so eine ökologische Form der Landwirtschaft mitfinanzieren. Auf Geraldines Hof im Schwarzwald betreibt sie mit ihrer Familie ökologische Mischlandwirtschaft im Nebenerwerb mit wenigen Kühen und einer Schafferde in extensiver Grünlandhaltung, Hühnern, Obst- und Gemüseanbau für die Selbstversorgung: eine arbeitsintensive Form der Landwirtschaft, die es seit den 1950er Jahren kaum noch in kommerzieller Form in Deutschland gibt, aber ökologisch, landschaftlich und kulturell für ländliche Räume ausgesprochen wichtig ist. So werden nicht nur lebenswerte, biodiverse und resiliente Kulturlandschaften erhalten, auch landwirtschaftliche Kulturpraktiken, die immer weiter aussterben, werden auf solchen Höfen fortgesetzt. Die Digitalisierung in Form der Social Media Nutzung erlaubt jedoch nicht nur eine Querfinanzierung dieser Art der Landwirtschaft. Durch die Social Media Präsenz leisten Landwirtinnen wie Geraldine und Annemarie auch Bildungsarbeit zur Landwirtschaft (wenn auch manchmal leicht verzerrt). Annemarie berichtet von ihrem großen ökologischen Milchviehbetrieb in der Uckermark mit mehr als 300 Kühen und 12 Angestellten (vgl. WDR 2025). Das ist keine Nebenerwerbslandwirtschaft, sondern ein kommerziell wirtschaftender laufender Betrieb. Influencerinnen wie Geraldine und Annemarie vermitteln so auch einem urbanen Publikum ein Bild von unterschiedlichen Formen der Landwirtschaft und tragen dazu bei, die Verknüpfungen zwischen Stadt und Land zu stärken. Geraldine und Annemarie machen außerdem Frauen und ihre Perspektiven in der Landwirtschaft sichtbar. Oft sind die Diskurse in und um die Landwirtschaft in Deutschland stark von Männern geprägt. Schätzungen gehen davon aus, dass nur etwa 35 % der in der Landwirtschaft tätigen Menschen Frauen sind und sie gerade in Führungspositionen stark unterrepräsentiert sind. Die Influencerinnen betrachten oftmals auch die sozialen Aspekte der Landwirtschaft, die sich um Fragen von Familienleben und -organisation auf Höfen drehen oder der sozialen Einbindung in der Nachbarschaft und den Dörfern.

Eine weiter verbreitete Form, Digitalisierung in dieser Form zu nutzen, ist Onlinemarketing. Landwirt*innen werben schon lange online über Anzeigen, Präsenz auf Google Maps, etc. für ihre Angebote. Dies ist besonders relevant für Höfe, die einen Teil ihres Einkommens aus touristischen Angeboten finanzieren. Auch hier leistet Digitalisierung oftmals einen Beitrag dazu, dass Landwirt*innen Höfe bewirtschaften können, die eher dem Ideal von »Urlaub auf dem Bauernhof« als der hoch-industrialisierten Landwirtschaft entsprechen. Auch solche Modelle können helfen, Kulturlandschaften in ländlichen Räumen zu erhalten. Sie bieten darüber hinaus oftmals auch Freizeitangebote für die lokalen Anwohner*innen mit Streichelzoos oder ähnlichen Angeboten.

3.2. Die Roboter Landwirt*innen

Welche soziale Funktion die Robotik oder weitergefasst die Automatisierung in der Landwirtschaft spielt, ist in der Literatur umstritten (Rotz et al. 2019; Prause 2021; Ditzler/Driessen 2022). Auf den ersten Blick geht es darum, Arbeitskräfte einzusparen, was unter dem Aspekt der sozial-ökonomischen Funktionen der Landwirtschaft erst einmal negativ für ländliche Räume wäre. Die Beispiele der Robotiknutzung für die mechanische Unkrautbekämpfung im ökologischen Landbau, die ich in Deutschland untersucht habe, haben jedoch gezeigt, dass mit den Robotern derzeit hauptsächlich Jobs für Saisonarbeitskräfte weggefallen sind (Interview, Vertreter farmdroid Deutschland, 19.04.2022; Landwirtin, 08.07.2022; Teilnehmende Beobachtung und Gespräche Robotertag SoLaWi Speisegut e.V., 25.05.2023). Diese konnten meist auch nicht vollständig ersetzt werden, die Höfe beschäftigten lediglich weniger Saisonarbeiter*innen. Da es für Landwirt*innen immer schwieriger wird, gut ausgebildete saisonale Angestellte zu finden, die meist aus osteuropäischen Staaten angeworben werden, und zudem die Arbeitsplätze schlecht bezahlt sind und die körperliche Arbeit hart ist, ist fraglich, wie groß der sozial-ökonomische Beitrag dieser Jobs für ländliche Räume je war.

Dauerhafte und qualifizierte Arbeitskräfte können die Roboter bislang nicht ersetzen. In Betrieben, die keine Saisonarbeiter*innen beschäftigen, führte der Einsatz von Robotik (so er denn funktionierte) insbesondere dazu, dass die Angestellten und die Landwirt*innen mehr Zeit für andere Aufgaben haben, z. B. für die Landschaftspflege, die ein wichtiger Teil der sozial-ökologischen und sozial-kulturellen Funktion der Landwirtschaft ist (Teilnehmende Beobachtung und Gespräche Robotertag SoLaWi Speisegut e.V., 25.05.2023; Prause/Argüelles im Erscheinen).

Robotik kann auch einen wichtigen Beitrag dazu leisten, konventionell arbeitenden Landwirt*innen eine einfachere Möglichkeit zu bieten, zu einem ökologischeren Modell zu wechseln (Schnebelin/Labarthe/Touzard 2021). Unkrautbekämpfung ist oft eine zentrale Hürde für Landwirt*innen für die Umstellung von konventionellem auf ökologischen Anbau, da die pestizidbasierte Unkrautbekämpfung vergleichbar wenig Arbeitsaufwand bedeutet und sehr effektiv ist. Die Nutzung von Pestiziden führt jedoch zu einem Verlust von Biodiversität, insbesondere Insekten leiden unter den Giften. Verschiedene Studien weisen auch immer wieder auf mögliche negative Folgen für die menschliche Gesundheit hin (Hongoeb et al. 2025). Insbesondere viele Herbizide, also Wirkstoffe für die Unkrautbekämpfung, wurden in Europa daher in den letzten Jahrzehnten verboten (Argüelles/March 2023). Die mechanische Unkrautbekämpfung ist zeitaufwendiger, benötigt andere Maschinen und anderes Know-How. Eine gut funktionierende Robotik kann diesen Schritt vereinfachen. In diesem Sinne kann Robotik andere soziale Funktionen der Landwirtschaft, insbesondere sozial-ökologische Funktionen, indirekt unterstützen, indem sie eine sehr zeit- und arbeitsintensive Aufgabe, nämlich das Unkrautjäten, über-

nimmt und einen neuen Weg für die Umstellung zur ökologischen Landwirtschaft aufzeigt (Prause/Argüelles im Erscheinen).

3.3. Die digital-kooperativen Landwirt*innen

Digitale Technologien ermöglichen es kooperativen landwirtschaftlichen Betrieben, sich direkt mit Verbraucher*innen zu vernetzen. Ein besonders innovatives Modell, das die traditionellen Rollen von Produzent*innen und Konsument*innen aufweicht, ist die Solidarische Landwirtschaft (SoLaWi). In diesem Konzept werden Lebensmittel nicht über den anonymen Markt vertrieben, sondern in einen transparenten Wirtschaftskreislauf eingebunden, der von den Beteiligten gemeinschaftlich organisiert und finanziert wird. Die sogenannten Ernteteilenden verpflichten sich in der Regel für mindestens ein Jahr gegenüber einem landwirtschaftlichen Betrieb und übernehmen Verantwortung für den gesamten Anbauzyklus. Sie unterstützen die Produktion aktiv an Mitmachtagen und tragen gemeinsam sowohl das Risiko von Ernteausfällen als auch die Vorteile einer erfolgreichen Ernte. Dieses Modell stärkt die regionale Landwirtschaft, sichert die Versorgung mit saisonalen Lebensmitteln und schafft neue Bildungs- und Erfahrungsräume. Darüber hinaus leistet die Solidarische Landwirtschaft einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zur wirtschaftlichen Absicherung der dort tätigen Landwirt*innen.

In Deutschland gibt es mittlerweile mehr als 560 dieser Betriebe (vgl. Netzwerk SoLaWi 2025). Einige von ihnen nutzen Softwarelösungen wie OpenOliator, um die Kistenplanung zu vereinfachen, Ackereinsätze zu planen und Abrechnungen zu erstellen. Das senkt den Zeitaufwand, der für die komplexe Verwaltung dieser Wirtschaftsform benötigt wird und macht die SoLaWis für alle Beteiligten attraktiver (vgl. Prause/Eggert 2023).

Eine andere Art digital-kooperativer Landwirtschaft ist die online Direktvermarktung zum Beispiel über Plattformen wie die Marktschwärmerei oder über Online-Hofläden. Andere Landwirt*innen stellen Automaten auf, an denen man frische Ernteerzeugnisse kaufen kann. Solche Automaten werden während der Erntezeit aufgestellt und bieten beispielsweise Blaubeeren oder Erdbeeren mittels Kartenzahlung an (Interview, Landwirt, 23.09.2020). Andere Betriebe setzen auf komplett digitalisierte Hof- oder Dorfläden, eine digitale Wiederbelebung des Tante Emma Ladens, aber eben mit elektronischen Preisschildern, Self-Check Out und Kameraüberwachung (vgl. Ackerpay 2025).

Wie gezeigt leistet die digital-kooperative Landwirtschaft eine ganze Reihe sozialer Funktionen für ländliche Räume: Sie stärkt die lokale Nahrungsmittelsicherheit und Infrastruktur und vernetzt ländliche und urbane Räume. Sie schafft Jobs und Einkommen in ländlichen Räumen. Die digital-kooperativen Landwirt*innen leisten oftmals auch Bildungsarbeit zu Landwirtschaft beispielsweise im Kontext der SoLaWis. Wenn sie Hofläden betreiben, dann kann dies zu mehr sozialem Aus-

tausch und Zusammenhalt beitragen. Die Digitalisierung kann Landwirt*innen dabei unterstützen, diese Funktionen aufrechtzuerhalten und dabei gleichzeitig wirtschaftlich zu bleiben.

4. Digitale Landwirtschaft und ländliche Räume

Der Beitrag der Digitalisierung der Landwirtschaft für die Lebensqualität in ländlichen Räumen wird kontrovers diskutiert. Die Mainstream-Technologien, wie die Farmmanagementplattformen großer Agrar-Chemie- und Agrar-Maschinenkonzerne, digitalisierte und automatisierte Agrarmaschinen und Präzisionslandwirtschaft stabilisieren ein Produktionssystem der Landwirtschaft, das immer größere Flächen mit immer weniger Menschen bewirtschaftet, das kleine Betriebe verdrängt, die Biodiversität gefährdet und Landschaften »ausräumt«. Größere Betriebe agieren vermehrt nach industriellen Logiken, die auf Effizienz und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet sind und nutzen meist digitale Technologien, die dies unterstützen. Diese industrielle, großflächige Landwirtschaft findet sich in Deutschland insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern. Hier blieben nach 1990 deutlich größere Betriebsstrukturen erhalten, die aus den ehemals kollektivierten Landwirtschaftsbetrieben der DDR hervorgegangen waren. Die Betriebe sind häufig Genossenschaften oder Kapitalgesellschaften und bewirtschaften oft mehrere 100 bis 1000 Hektar. Arbeitskräfte sind vielfach angestellt, weniger Familienarbeit bestimmt den Arbeitsalltag. Die Identifikation mit dem Betrieb und Dorfleben nimmt bei verstärkter Betriebsgröße tendenziell ab und die sozial-kulturellen Funktionen werden geschwächt. Kleinere Betriebe, insbesondere Familienbetriebe, leisten hingegen vielfältigere Beiträge zum sozialen Gefüge der ländlichen Räume z. B. durch Ehrenamt, lokale Netzwerke oder gesellschaftliches Engagement (vgl. Novack et al. 2023). Es sind auch diese Höfe, die eher eine arbeitsintensive Diversifizierung, also z. B. Formen kooperativer Landwirtschaft, Lernorte oder Bildungsangebote, verfolgen und so den sozialen Zusammenhalt sowie gesellschaftliche Teilhabe fördern (vgl. ebd. 2023). Diese Betriebe setzen auch häufig Digitalisierung anders ein. In Kombination mit Formen ökologischer und kooperativer Landwirtschaft haben bestimmte digitale Technologien durchaus das Potenzial, die sozial-ökologischen, sozial-ökonomischen und sozial-kulturellen Funktionen der Landwirtschaft zu stärken und gleichzeitig einen wichtigen Beitrag für die Nahrungsmittelversorgung in ländlichen Räumen zu leisten.

Kommunen können hierbei eine wichtige Rolle spielen: einerseits als Initiatoren und Umsetzer digitaler Infrastruktur, andererseits aber auch als Partner für die Landwirtschaft und Facilitator von Kooperation und Vernetzung im Bereich der Lebensmittelversorgung. Als Teil des Förderprogramms Land.Digital, welches das BMEL von 2017 bis 2022 förderte, wurde zum Beispiel mit Beteiligung der Kommu-

ne ein bestehender Online-Marktplatz um regional erzeugte Nahrungsmittel erweitert. Angebote des Handels und von Erzeugerbetrieben in der Altmark (Sachsen-Anhalt) sind dort eingestellt und können online bestellt werden. Verknüpft wurde dies mit einem Logistiksystem, das die Waren und Erzeugnisse einmal wöchentlich abholt und zu den Kund*innen transportiert (vgl. BMEL 2023).

Solche Projekte können jedoch in der Antragsstellung und Durchführung viele Kapazitäten von Kommunen binden. Gerade im Bereich der Digitalisierung berichten viele Kommunen, insbesondere kleinere, von mangelhafter technischer Expertise und unzureichenden finanziellen Mitteln für die Digitalisierung (vgl. Stadt.Land.Digital 2018).

Gleichzeitig braucht es für einen positiven Beitrag der digitalen Landwirtschaft für ein gutes Leben in ländlichen Räumen jedoch auch eine grundlegende Transformation des Subventionssystems für die Landwirtschaft. Auf dieses haben die Kommunen jedoch keinen Einfluss, da dies die EU in Brüssel entscheidet. Ein Großteil der EU-Subventionen erfolgt immer noch als Direktzahlung an landwirtschaftliche Betriebe. Die ökologischen Funktionen der Landwirtschaft haben im Subventionssystem der EU in den letzten Jahren zwar an Bedeutung gewonnen, die sozialen Funktionen der Landwirtschaft bleiben jedoch oft unberücksichtigt, obwohl sie eine so zentrale Rolle für ländliche Räume spielen. Ähnliches gilt für die Innovationsförderung. Die private und öffentliche Forschung zur Digitalisierung der Landwirtschaft konzentriert sich darauf, die Produktivität zu steigern und die industrielle Landwirtschaft ökologischer zu gestalten, hauptsächlich in Form präziser ausgebrachter Inputs. Hier könnte es sich lohnen, gezielt digitale Innovationen zu fördern, die Landwirt*innen dabei unterstützen, die sozialen Funktionen ihrer Betriebe zu stärken. Auch bei der Landvergabe aus öffentlicher Hand ist es sinnvoll, die sozialen Funktionen der Landwirtschaft stärker einzubeziehen. Ansätze wie die Gemeinwohlorientierte Verpachtung integrieren sowohl soziale wie auch ökologische Funktionen.

Unter diesen Bedingungen kann Digitalisierung in der Landwirtschaft durchaus einen Beitrag leisten, um lokale Netzwerke und Gemeinschaften zu stärken, verschiedene Wirtschaftsakteure zusammenzubringen und die ländliche-urbane Vernetzung voranzutreiben. Auch Wissen und Bildung zur Landwirtschaft kann so erhalten und weitergegeben werden. Richtig eingesetzt kann Digitalisierung auch zum Erhalt von Kulturlandschaften und der Umwelt in ländlichen Räumen beitragen sowie neue Einkommensquellen für Landwirt*innen erschließen und den ländlichen Raum mit gesunden und frischen Nahrungsmitteln versorgen. Die sozialen Funktionen einer digitalisierten Landwirtschaft zu unterstützen, kann insbesondere eine Strategie ländlicher Entwicklung in strukturschwachen Regionen sein: Dort herrscht oft noch eine kleinteiligere Agrarstruktur mit einem relevanten Anteil kleinerer und mittlerer Familienbetriebe vor, für die diese Form der digitalisierten multifunktionalen Landwirtschaft interessant ist, um

die Zukunft ihrer Höfe zu sichern. Dies könnte auch zu mehr gesellschaftlicher Anerkennung und lokaler Verankerung der Landwirt*innen beitragen und den Beruf auch für jüngere Menschen wieder attraktiver machen. Nur gut 6 % der EU-Landwirte sind unter 35 Jahre alt. Digitalisierung in Kombination mit agrar-ökologischen und kooperativen Produktionsformen in der Landwirtschaft kann somit auch eine Chance für ländliche Räume sein, die von hoher Abwanderung der Jugend betroffen sind, indem sie neue Wege zu sinnvoller, ökologisch fundierter und trotzdem angemessen bezahlter Arbeit ermöglichen.

Literaturverzeichnis

- Ackerpay (2025): Digitaler Shopmanager. <https://ackerpay.com/> vom 10.6.2025.
- Argüelles, Lucía/March, Hug (2023): »A relational approach to pesticide use: Farmers, herbicides, nutsedge, and the weedy path to pesticide use reduction objectives«, in: *Journal of Rural Studies* 101, 103046.
- Baur, Patrick/Iles, Alastair (2023): »Inserting machines, displacing people: how automation imaginaries for agriculture promise ›liberation‹ from the industrialized farm«, in: *Agriculture and Human Values* 40(3), S. 815–833.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2024): Landwirtschaftliche Arbeitskräfte. <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/landwirtschaftliche-arbeitskraefte> vom 6.6.2025.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2023): Land.Digital – Chancen der Digitalisierung für ländliche Räume. <https://www.bml.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/land-digital-band1.html> vom 23.7.2025.
- Ditzler, Lenora/Driessen, Clemens (2022): »Automating Agroecology: How to Design a Farming Robot Without a Monocultural Mindset?«, in: *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 35(2).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2024): Greenhouse gas emissions from agrifood systems. Global, regional and country trends, 2000–2022. <https://www.fao.org/statistics/highlights-archive/highlights-detail/greenhouse-gas-emissions-from-agrifood-systems.-global--regional-and-country-trends--2000-2022/en> vom 6.6.2025.
- Fraser, Alistair (2018): »Land grab/data grab: precision agriculture and its new horizons«, in: *The Journal of Peasant Studies* 46(5), S. 893–912.
- Fraser, Alistair (2022): »You can't eat data?: Moving beyond the misconfigured innovations of smart farming«, in: *Journal of Rural Studies* 91, S. 200–207.
- Granvik, Madeleine/Lindberg, Gunnar/Stigzelius, Karl-Anders/Fahlbeck, Erik/Surry, Yves (2012): »Prospects of multifunctional agriculture as a facilitator of sustainable rural development: Swedish experience of pillar 2 of the Common

- Agricultural Policy (CAP)«, in: *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography* 66(3), S. 155–166.
- Hill, Berkeley/Bradley, Dylan (2019): »Evaluating Brexit’s impact on the social contributions made by agriculture«, 93rd Annual Conference, April 15–17, 2019, Warwick University, UK, AES.
- Hongoeb, Juthamas/Tantimongcolwat, Tanawut/Ayimbila, Francis/Ruankham, Warelee/Phopin, Kamonrat (2025): »Herbicide-related health risks: key mechanisms and a guide to mitigation strategies«, in: *Journal of Occupational Medicine and Toxicology* 20(6).
- Instagram (2025a): biohof_paulsen. https://www.instagram.com/biohof_paulsen/ vom 10.6.2025.
- Instagram (2025b): geraldineschuele. <https://www.instagram.com/geraldineschuele/> vom 10.6.2025.
- Miles, Christopher (2019): »The combine will tell the truth: On precision agriculture and algorithmic rationality«, in: *Big Data & Society* 6(1).
- Netzwerk Solidarische Landwirtschaft e.V. (SoLaWi) (2025): Fachtag Solidarische Landwirtschaft 2025. <https://www.solidarische-landwirtschaft.org/aktuelles/termine/fachtag/2025/> vom 10.6.2025.
- Nowack, Wiebke/Schmid, Julia/Grethe, Harald (2021): »Social dimensions of multi-functional agriculture in Europe – towards an interdisciplinary framework«, in: *International Journal of Agricultural Sustainability* 20(5), S. 758–773.
- Nowack, Wiebke/Popp, Thies/Schmid, Julia/Grethe, Harald (2023): »Does agricultural structural change lead to a weakening of the sector’s social functions? A case study from north-west Germany«, in: *Journal of Rural Studies* 100, 103034.
- Prause, Louisa (2021): »Digital Agriculture and Labor: A Few Challenges for Social Sustainability«, in: *Sustainability* 13(11), 5980.
- Prause, Louisa/Eggert, Alwin (2023): »Digitalisation for a Socio-ecological Transformation in Agriculture«, in: Patricia Jankowski/Anja Höfner/Marja Hoffmann/Friederike Rohde/Rainer Rehak/Johanna Graf (Hg.): *Shaping Digital Transformation for a Sustainable Society*. Berlin, S. 104–110.
- Prause, Louisa/Hackfort, Sarah/Lindgren, Margit (2021): »Digitalization and the third food regime«, in: *Agriculture and Human Values* 38(3), S. 641–655.
- Prause, Louisa (2025): »The farm as digital factory: controlling labour and nature in digital agriculture«, in: *The Journal of Peasant Studies* 52(5), S. 907–925.
- Prause, Louisa/Argüelles, Lucia (im Erscheinen): »Weeding the World How to weed the world in 2050: Weeds and the twin transition in agriculture«, in: *Technological Forecasting & Social Change*.
- Renting, Henk/Rossing, Walther A.H./Groot, Jeroen C.J./Van der Ploeg, Jan Douwe/Laurent, Catherine/Perraud, Daniel/Stobbelaar, Derk Jan/Van Ittersum, Martin K. (2009): »Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual ap-

- proaches and prospects for an integrative transitional framework«, in: *Journal of Environmental Management* 90(2), S. 112–123.
- Rotz, Sarah/Gravely, Evan/Mosby, Ian/Duncan, Emily/Finnis, Elizabeth/Horgan, Mervyn/LeBlanc, Joseph/Martin, Ralph/Tait Neufeld, Hannah/Nixon, Andrew/Pant, Laxmi/Shalla, Vivian/Fraser, Evan (2019): »Automated pastures and the digital divide: How agricultural technologies are shaping labour and rural communities«, in: *Journal of Rural Studies* 68, S. 112–122.
- Sauvagerd, Monja/Mayer, Maximilian/Hartmann, Monika (2024): »Digital platforms in the agricultural sector: Dynamics of oligopolistic platformisation«, in: *Big Data & Society* 11(4).
- Schnebelin, Éléonore/Labarthe, Pierre/Touzard, Jean-Marc (2021): »How digitalisation interacts with ecologisation? Perspectives from actors of the French Agricultural Innovation System«, in: *Journal of Rural Studies* 86, S. 599–610.
- Stadt.Land.Digital (2018): Digitalisierung als Chance. Positionen der kommunalen Spitzenverbände. https://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Publikation/stadt-land-digital-digitalisierung-und-intelligente-vernetzung-deutscher-kommunen.pdf?__blob=publicationFile&v=13 vom 23.7.2025.
- Visser, Oane/Sippel, Sarah/Thiemann, Louis (2021): »Imprecision farming? Examining the (in)accuracy and risks of digital agriculture«, in: *Journal of Rural Studies* 86, S. 623–632.
- Westdeutscher Rundfunk (WDR) (2025): Bauernhof und Social Media: Ein Leben als Vierfach-Mama und Bio-Bäuerin. <https://www.youtube.com/watch?v=e3dv1a4aIZM> vom 10.6.2025.
- Umweltbundesamt (UBA) (2025): Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgasemissionen. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/t/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas> vom 6.6.2025.

Zu den Autor*innen und Gesprächspartner*innen

Bernd Belina (Prof. Dr.) ist Professor für Humangeographie am Institut für Humangeographie der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Es beschäftigt sich mit Themen aus den Bereichen der Stadtforschung und der Politischen Geographie.

Helen Dabo ist Masterstudentin der Transformationsstudien an der Europa-Universität Flensburg und wissenschaftliche Hilfskraft am Norbert Elias Center for Transformation Design & Research.

Larissa Deppisch (PhD) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen. Sie forscht mithilfe qualitativer und quantitativer Methoden zu sozialer Ungleichheit und Rechtspopulismuszuspruch in ländlichen Räumen.

Simon Dudek (Dr.) lehrt und forscht in den Arbeitsgruppen Wirtschaftsgeographie und Humangeographie an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der Raumplanung, der Analyse ländlicher Räume und der Finanzialisierungsforschung.

Dominik Frankenberg (Dr.) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Thünen-Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen mit Sitz in Braunschweig. Sein Forschungsfokus erstreckt sich insbesondere auf die Themenfelder Kommunalfinanzien, Finanzausgleich und öffentliche Daseinsvorsorge sowie Reformansätze zur Steigerung der Effizienz und Effektivität des öffentlichen Sektors.

Katrin Großmann (Prof. Dr.) lehrt Stadt- und Raumsoziologie an der FH Erfurt. In ihren Arbeiten verfolgt sie Fragen einer zukunftsfähigen Entwicklung von Gesellschaften in Stadt und Region und verbindet hier normative Debatten mit analytischen Perspektiven. Sie forscht u. a. zu Peripherie-Zentrum-Beziehungen, sozialen Konflikten, bezahlbarem Wohnen, Energiearmut und Energiegerechtigkeit, ihr räumlicher Schwerpunkt sind die Kleinstädte.

Christoph Hedtke ist Sozialgeograph und arbeitet an der FH Erfurt im Forschungskollektiv Peripherie und Zentrum. Dort forscht er zu lokalen Konflikten und interessiert sich hierbei besonders für die Bedeutung von Emotionen und Peripherisierung in Konfliktodynamiken sowie für radikal rechte Mobilisierungen und Projekte.

Mario Hesse (Dr.) ist Geschäftsführer des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS). Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich der Kommunalfinanzen und der öffentlichen Infrastruktur.

Andreas Kallert (Dr.) arbeitet an der Professur für Wirtschaftsgeographie der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. Seine Arbeitsschwerpunkte sind aktuelle Krisen des Finanzsystems, Austerität und die Entwicklung ländlicher Räume.

Andreas Klärner (Prof. Dr.) ist Wissenschaftlicher Direktor am Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen und Honorarprofessor an der Universität Göttingen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Soziologie ländlicher Räume mit einem Schwerpunkt auf Sozialstruktur, Armut und gesellschaftliche Teilhabe.

Nadine Köstner ist seit 2023 Kämmererin der Marktgemeinde Nordhalben (Landkreis Kronach).

Katharina Kullmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Promovendin an der FH Erfurt. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit ist die Untersuchung der kommunalen Handlungsfähigkeit vor dem Hintergrund des über mehrere Ebenen hinweg verflochtenen politischen Systems. Dabei bewegt sie sich an der Schnittstelle zwischen Stadtforschung, Regionalforschung und politikwissenschaftlicher Institutionenforschung.

Tim Leibert (Dr.) ist Senior Researcher am Leibniz-Institut für Länderkunde in Leipzig. Seine Arbeitsschwerpunkte sind demographischer Wandel, Binnen- und internationale Wanderungen sowie Regionalentwicklung, insbesondere in ländlichen Räumen.

Lisa Maschke promoviert mit einem Stipendium der Rosa-Luxemburg-Stiftung im Fachbereich Wirtschaftsgeographie an der Universität Trier. Nebenbei ist sie für die gemeinnützige kommunale Beratungsgenossenschaft KlimaKom eG tätig. Ihre Interessenschwerpunkte sind ungleiche räumliche Entwicklung, räumliche Gerechtigkeit sowie die Normalisierung der radikalen Rechten und Möglichkeiten der Demokratieförderung in ländlichen Räumen.

Hans-Peter Mayer ist das Geschäftsführende Präsidialmitglied des Bayerischen Gemeindetags. Er ist mehr als 25 Jahre im Verband und war in den letzten zwölf Jahren u. a. Finanzreferent des Bayerischen Gemeindetags.

Michael Mießner (Jun.-Prof. Dr.) ist Juniorprofessor für Wirtschaftsgeographie an der Universität Trier. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Kritische Geographie ländlicher und regionaler Entwicklung, Gentrifizierungs- und Wohnungsmarktforschung sowie Raumplanung.

Manfred Miosga (Prof. Dr.) ist Professor für Stadt- und Regionalentwicklung an der Universität Bayreuth, Präsident der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum sowie Initiator der Transformationsplattform forum1.5. Seine Forschungsgebiete umfassen Transformationsforschung, nachhaltige Raumentwicklung und Fragen räumlicher Gerechtigkeit.

Johanna Mutscheller schloss 2025 ihr Geographiestudium an der Universität Heidelberg ab. Derzeit studiert sie den Master »Geographie des Globalen Wandels« an der Universität Freiburg.

Matthias Naumann (Prof. Dr.) ist Professor für Humangeographie an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen urbane und ländliche Entwicklung, Transformationen von Infrastruktur und Politische Geographie.

Martina Ortner (Prof. Dr.) ist Professorin für migrationssensible Soziale Arbeit an der OTH Regensburg. Ihre Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte sind (Post-)Migration, Rechtsextremismus und Gemeinwesenarbeit.

Thieß Petersen (Dr.) ist promovierter Volkswirt und Senior Advisor im Programm Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh. Er beschäftigt sich vor allem mit makroökonomischen Fragestellungen sowie der wirtschafts- und sozialpolitischen Flankierung der ökologischen Transformation.

Tino Petzold (Dr.) ist Vertretungsprofessor für Humangeographie mit Schwerpunkt Wirtschaftsgeographie am Institut für Geographie an der Universität Münster. Seine Arbeitsschwerpunkte bilden öffentliche Finanzen, Klima- und Wasserforschung im Stadt-Land-Kontext.

Michael Pöhnlein ist seit 2014 Erster Bürgermeister der Marktgemeinde Nordhalben (Landkreis Kronach) und Sprecher der Interessensgemeinschaft wasserliefernder Kommunen Bayern.

Louisa Prause (Dr.) ist seit 2024 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Helmholtz Zentrum für Umweltforschung (UFZ) und seit 2025 Vertretungsprofessorin für Gesellschaftliche Konflikte in sozial-ökologischen Transformationen an der Universität Kassel. Ihre derzeitigen Arbeitsschwerpunkte sind sozial-ökologische Transformationen, Gerechtigkeit und Ungleichheit in der twin transition, Digitalisierung von Agrar-Ernährungssystemen, Konflikte um Land und Ressourcen sowie Arbeitskämpfe und soziale Bewegungen im Agrarsektor.

Christian Raffer (Dr.) ist wissenschaftlicher Projektleiter im Team »Wirtschaft, Finanzen und Nachhaltigkeitsindikatorik« am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Berlin. Er hat Volkswirtschaftslehre studiert und im Bereich Public Economics/Finanzwissenschaften promoviert. Am Difu verantwortet er unter anderem das KfW-Kommunalpanel. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Kommunal финанzen und kommunale Haushaltsführung, Regionalökonomie sowie Empirie. Außerdem beschäftigt er sich mit Fragen kommunaler Nachhaltigkeitssteuerung.

Jeroen Royer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Länderkunde in Leipzig. Dort forscht er zu »left behind places« und Fragen der Regionalentwicklung.

Susann Schäfer (Prof. Dr.) ist Professorin für Wirtschafts- und Sozialgeographie an der Universität Heidelberg. In ihrer wirtschaftsgeographischen Forschung befasst sie sich mit unternehmerischen Ökosystemen sowie Regionalentwicklung mit speziellem Fokus auf »abgehängte« Regionen.

Henrik Scheller (Dr.) ist Leiter des Teams »Wirtschaft, Finanzen und Nachhaltigkeitsindikatorik« am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Berlin. Er studierte Politikwissenschaften und wurde mit einer Arbeit über die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs promoviert. Am Difu verantwortet er eine Vielzahl interdisziplinärer Projekte zur kommunalen Finanz- und Haushaltswirtschaft – meist in Verbindung mit Fragen der öffentlichen Investitionstätigkeit und Infrastrukturplanung. Henrik Scheller ist Mit-Herausgeber des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen.

Serhii Svyharets ist Geograph und war wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt Beyond »left behind places« Tabelle am Leibniz-Institut für Länderkunde, Leipzig. Seine Forschungsschwerpunkte sind Migration und Integration, Mobilität sowie Regionalentwicklung.

Tim Starke (Dr.) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS). Seine Arbeitsschwerpunkte liegen

im Bereich der Kommunal финанzen und dabei insbesondere den Kommunalen Finanzausgleichssystemen.

Achim Truger (Prof. Dr.) ist Professor für Sozioökonomie, Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen, an der Universität Duisburg-Essen. Er ist seit März 2019 Mitglied des Sachverständigenrates Wirtschaft der Bundesregierung.

Lena Wenz ist selbständige Graphic Recorderin, Designerin & Illustratorin und visualisiert die Inhalte ihrer Kund*innen. Sie lebt in Bayreuth und ist überregional tätig. Homepage: <https://www.lenawenz.de>

Felix Wiegand ist wissenschaftlicher Mitarbeiter (Postdoc) am Institut für Sozialforschung (IfS) in Frankfurt am Main. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Wohnungs- und Stadtforschung sowie kommunale (Finanz-)Krisen und Austerität.

