

A complex network diagram consisting of numerous nodes of varying sizes, colored in red and green, connected by thin, light-colored lines. The nodes are scattered across the page, with a higher density in the upper and lower right areas. The lines represent connections between these nodes, creating a web-like structure.

STUDIEN

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG

ANDREAS KALLERT, BERND BELINA,
MICHAEL MIESSNER UND MATTHIAS NAUMANN

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE?

ZUR ENTWICKLUNG LÄNDLICHER RÄUME
IN HESSEN

ANDREAS KALLERT, BERND BELINA,
MICHAEL MIESSNER UND MATTHIAS NAUMANN

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE?

ZUR ENTWICKLUNG LÄNDLICHER RÄUME
IN HESSEN

BERND BELINA ist Professor für Humangeographie an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen Politische Geographie, geographische Stadtforschung und historisch-materialistische Theorien räumlich ungleicher Entwicklung. Aktuell interessiert ihn der Zusammenhang zwischen sozial-räumlichen Ungleichheiten und dem Aufstieg der AfD.

ANDREAS KALLERT ist Politikwissenschaftler und promovierte an der Philipps-Universität Marburg zum Thema Bankenrettungen während der Finanzkrise in Deutschland. Seine Arbeitsschwerpunkte sind aktuelle Krisen des Finanzsystems und Entwicklung des ländlichen Raums. Nebenbei beschäftigt er sich mit der strukturellen Nicht-Aufklärung des NSU-Komplexes.

MICHAEL MIESSNER ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Geographie der Technischen Universität Dresden. Er forscht zu Fragen ländlicher und regionaler Entwicklung, zu Raumordnungspolitik sowie den Immobilienentwicklungen und Gentrifizierungsprozessen abseits der Großstädte.

MATTHIAS NAUMANN ist Professor für Geographie und Regionalforschung an der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt. Seine Schwerpunkte sind Stadt- und Regionalentwicklung, Transformation von Infrastruktur und Politische Geographie. In aktuellen Arbeiten verknüpft er Fragen ländlicher Entwicklungen mit Ansätzen der Kritischen Geographie.

IMPRESSUM

STUDIEN 14/2020

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Henning Heine

Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2194-2242 · Redaktionsschluss: Oktober 2020

Illustration Titelseite: Frank Ramspott/iStockphoto

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

INHALT

Vorwort	5
Zusammenfassung	6
Einleitung	7
1 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Ein Überblick	9
1.1 Zentrale Begriffe der bundesdeutschen Raumordnung	9
1.1.1 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	9
1.1.2 Daseinsvorsorge	11
1.1.3 Das Konzept der zentralen Orte	12
1.1.4 Zwischenfazit	12
1.2 Neoliberalisierung, Austerität und räumliche Disparitäten	12
1.2.1 Neoliberale Restrukturierung der Daseinsvorsorge	12
1.2.2 Daseinsvorsorge unter Bedingungen von Austerität	14
1.2.3 Zunehmende Disparitäten und die Peripherisierung ländlicher Räume	15
1.3 Zwischenfazit	16
2 Ländliche Räume und räumliche Disparitäten in Hessen	17
2.1 Zur Operationalisierung ländlicher Räume	17
2.2 Ländlichkeit in Hessen	18
2.3 Sozioökonomische Lage in den Teilräumen Hessens	26
2.4 Zwischenfazit	40
3 Die aktuelle hessische Struktur- und Regionalpolitik	41
3.1. Analyserahmen: Kulturelle Politische Ökonomie und kritische Diskursanalyse	41
3.2 Regionalpolitische Problemdeutungen und Lösungsvorschläge in Hessen – Ergebnisse der Diskursanalyse	42
3.2.1 Problem- und Ursachendeutungen	42
3.2.2 Lösungsvorschläge	44
3.3 Ökonomische Vorstellungswelten ländlicher Räume in Hessen	46
3.3.1 Aktivierende, chancenorientierte ökonomische Vorstellungswelt	46
3.3.2 Austeritäre, wettbewerbszentrierte ökonomische Vorstellungswelt	46
3.3.3 Keynesianische, sozialstaatsorientierte ökonomische Vorstellungswelt	47
3.3.4 Zwischenfazit	47
3.4 Kritik der gegenwärtigen hessischen Struktur- und Regionalpolitik	47
3.4.1 Allgemeine Kritik der hessischen Finanzpolitik und ihrer regionalen Auswirkungen	48
3.4.1.1 Projektorientierung als Hindernis für langfristige Struktur- und Regionalpolitik	48
3.4.1.2 Kommunale Verschuldung und Investitionsstau	49
3.4.2 Ausgewählte Politikfelder der hessischen Struktur- und Regionalpolitik	54
3.4.2.1 Gesundheitsversorgung	54
3.4.2.2 Breitband und Mobilfunk	56
3.5 Einordnung der hessischen Struktur- und Regionalpolitik	57
4 «Progressiver Ruralismus»: Elemente eines Kompasses für sozialökologische Transformationen ländlicher Räume	59
4.1 Analyse: Ausgangsbedingungen ländlicher Räume	59
4.2 Kompass für einen «progressiven Ruralismus»: Finanzierung und Demokratisierung	61
4.2.1 Kompass I: Finanzierung als Voraussetzung für einen «progressiven Ruralismus»	61
4.2.1.1 Expose: Mängel bei der kommunalen Finanzausstattung	61
4.2.1.2 Propose: Wege aus der Unterfinanzierung	61
4.2.2 Kompass II: Demokratisierung als Voraussetzung für einen «progressiven Ruralismus»	63
4.2.2.1 Expose: Entdemokratisierung ländlicher Räume	63
4.2.2.2 Propose: Demokratisierung des Landes	64
4.3 Politize: «Progressiver Ruralismus» als Teil einer sozialökologischen Transformationsperspektive	66
Abkürzungsverzeichnis	68
Literatur	69

VORWORT

Liebe Leserin, lieber Leser,

gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land sind ein durch und durch linkes Thema. Ihnen liegt die Forderung nach Gleichheit und Gerechtigkeit zugrunde: Menschen müssen die Möglichkeit haben, selbst und frei zu entscheiden, ob sie in ihrer angestammten Umgebung, im heimatlichen Ort, bleiben wollen oder in einen Ballungsraum ziehen. Diese Entscheidung darf nicht davon abhängig sein, dass viele Dörfer keinen Anschluss mehr an den öffentlichen Nahverkehr haben, es an ortsnahen Kitas, Schulen, Einkaufsmöglichkeiten, einem schnellen Internet und einer ausreichenden ärztlichen Versorgung fehlt. Ebenso wie es nicht sein darf, dass wegen hoher Mieten der Umzug in eine Metropole nicht möglich ist.

Für das renommierte Dresdner ifo-Institut ist klar: «Städte quellen über, das Land dünnt sich aus.» Der Anteil der Landbevölkerung liegt auf dem niedrigsten Stand seit 1871, lautet der Befund einer Studie von Anfang des Jahres. In Hessen etwa leben mehr als 80 Prozent der Bevölkerung in urbanen Räumen. Bei diesem Thema handelt es sich also keineswegs um ein rein «ostdeutsches Phänomen». Die Politik muss sich den Herausforderungen auch in westdeutschen Bundesländern stellen.

Für die vorliegende Studie haben die Autoren vor Ort Meinungen und Ideen von kommunalpolitisch Engagierten erkundet und deren Überlegungen in die Untersuchung einfließen lassen. Die Arbeit lässt erkennen, dass es den einen ländlichen Raum nicht gibt. Deshalb bedarf es differenzierter Maßnahmen, um einer

Verödung entgegenzuwirken. Auch die Konzepte der schwarz-grünen Landesregierung und der Oppositionsparteien in Hessen werden einer gründlichen Bewertung unterzogen.

Ein wesentliches Fazit: Der zentrale Ansatz – die Forderung: «Die Arbeit zu den Menschen!» – muss konkret angegangen werden. Denn ohne ausreichende und dauerhafte Arbeitsplätze in den ländlichen Räumen wird sich der Wegzug in die Metropolen mit allen Konsequenzen wie aussterbende Dörfer, überfüllte Städte, klimatische Verwerfungen nur schwer stoppen lassen. Allein nach Frankfurt am Main zum Beispiel pendeln während der Woche täglich etwa 360.000 Menschen, viele von ihnen mit dem Auto.

Die Forderung «Recht auf Dorf» beinhaltet eine funktionierende Daseinsvorsorge für alle und überall. Für konkrete Veränderungen aber braucht es andere politische Mehrheiten im Bund und auf Landesebene. Nötig sind sie auch unmittelbar vor Ort – und möglich, wie diese Studie zeigt. Denn linke und gewerkschaftliche Vorstellungen hinsichtlich der ländlichen Räume Hessens seien «in vielen Punkten konsens- und koalitionsfähig für kommunalpolitische Akteure und Interessen», resümieren die Autoren.

Wir wünschen dieser Publikation, dass sie bei der Frage nach dem «Wie» gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land eine Orientierung gibt für linke Politik und Anstoß ist für eine intensive Debatte.

Dr. Dagmar Enkelmann, Vorstandsvorsitzende der Rosa-Luxemburg-Stiftung, und
Dieter Storck, Vorsitzender Landesstiftung Hessen

ZUSAMMENFASSUNG

Angesichts der auffällig hohen Stimmengewinne rechtspopulistischer Parteien in strukturschwachen und ländlichen Räumen erfahren regionale Disparitäten und der Umgang mit ihnen über Expertenkreise hinaus Aufmerksamkeit. Politik, Medien und Wissenschaft beziehen sich hierbei auf die «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» als übergeordnetes Ziel von Raumordnungspolitik. Aus der Perspektive von Kritischer Geographie und Kritischer Regionalwissenschaft untersucht die vorliegende Studie die Entwicklung ländlicher Räume in Hessen und die gegenwärtige hessische Struktur- und Regionalpolitik. Sie fragt darüber hinaus, wie eine linke Politik auf dem und für das Land aussehen kann, die strukturelle Benachteiligungen ländlicher Regionen adressiert und dort eine Verbesserung der Lebensverhältnisse anstrebt. Wie kann ein «progressiver Ruralismus» an bestehende Ansätze ländlicher Entwicklung anschließen und darüber hinausgehen, um gesellschaftliche Utopien jenseits großstädtischer akademischer Milieus zu entwickeln?

Zu Beginn steht eine kritische Auseinandersetzung mit dem politischen Handlungsziel «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse», das – wenn es nicht zu einer bedeutungslosen Kompromissformel verkommen soll – mit konkreten Inhalten gefüllt werden muss. Darauf aufbauend umreißt die Studie Veränderungen hinsichtlich der staatlichen Aufgabe der Daseinsvorsorge und sozialräumlicher Disparitäten im Zuge von Neoliberalismus und Austerität. Vor diesem Hintergrund werden relevante Entwicklungen in den ländlichen Räumen Hessens in Bezug auf die Siedlungsstruktur, Wohlstandsverteilung, Versorgung mit Ärzt*innen, Schulen und anderen Infrastrukturen aufgezeigt und kartographisch dargestellt. Es zeigt sich, dass Hessen von einem deutlichen Gefälle zwischen der urbanisierten Rhein-Main-Region und seinen tendenziell peripherisierten Landesteilen gekennzeichnet ist. Dörfer und Kleinstädte in der Rhein-Main-Region stehen sozioökonomisch tendenziell deutlich besser da und haben mehr Infrastrukturen als kleine Siedlungen im Rest des Landes. Andererseits sind Groß- und Mittelstädte mit gewissen Zentralitätsfunktionen in den ländlichen Räumen sozioökonomisch schlechter gestellt als solche in der Rhein-Main-Region. Die ländlichen, weniger gut ausgestatteten Teilräume Mittel- und Nordhessens

sowie im Odenwald sind innerhalb Hessens mit seiner sozialräumlichen Polarisierung diejenigen Orte, denen sich eine Politik für ländliche Räume in besonderer Weise annehmen sollte.

Die Ergebnisse unserer an die Kulturelle Politische Ökonomie angelehnten Analyse der Struktur- und Regionalpolitik in Hessen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Ländliche Räume und ihre spezifischen Probleme haben in der Landespolitik durchaus einen Bedeutungsgewinn erfahren. Da dieser Politik jedoch ein Steuerungsansatz zugrunde liegt, der sich auf Aktivierung und Herstellung von Chancengleichheit beschränkt – im Sinne von gleichen Chancen für alle, am Markt und am Wettbewerb teilzunehmen –, bleiben damit strukturelle Ursachen wachsender sozialräumlicher Disparitäten unberührt. Hierzu gehört die unzureichende finanzielle Grundausstattung vieler Kommunen, denen trotz diverser Sonder- und Entschuldungsprogramme und einer ausgeweiteten projektorientierten Förderpolitik weiterhin die Mittel fehlen, gute Lebensverhältnisse für alle Menschen sicherzustellen und sozialen Spaltungen entgegenzuwirken. Unterfinanzierung, Verschuldung und Investitionsstau sind und bleiben die zentralen Probleme der Kommunen im ländlichen Raum Hessens.

Die Studie schließt in Anlehnung an das «Manifesto for Progressive Ruralism in an Urbanizing World» mit Überlegungen für einen «progressiven Ruralismus» ab. Entscheidend für die Herstellung besserer Lebensverhältnisse auf dem Land ist, ob es gelingt, solidarische Wege aus der Unterfinanzierung zu finden und Politik auf dem und für das Land zu demokratisieren. Beides, eine ausreichende Finanzierung und Demokratisierung, sind notwendige Voraussetzung für soziale und räumliche Gerechtigkeit. Die Studie enthält eine Reihe von konkreten Vorschlägen, wie diese Ziele erreicht werden können. Diese schließen auch an Überlegungen an, die derzeit innerhalb der Linken unter den Stichworten «sozialökologische Transformationen» und «Stärkung sozialer Infrastrukturen» diskutiert werden. Zudem geht sie auf die wichtige Frage ein, wie Fragen der ländlichen Entwicklung wieder politisiert werden und wie mögliche Bündnisse aussehen könnten, die einen «progressiven Ruralismus» vertreten. Denn dieser ist auf milieu- und parteiübergreifende Koalitionen angewiesen.

EINLEITUNG

Ländliche Räume werden zugleich idealisiert und vernebelt. Gelten sie den einen als rückständig, sehen die anderen in ihnen den Ort alles «Authentischen». Mit dem alltäglichen Leben auf dem Land haben solche Fremd- und teils auch Selbstzuschreibungen oft nur wenig zu tun. Ziel dieser Studie ist es, jenseits dieser Vereinfachungen einen kritischen Blick auf die Entwicklung ländlicher Räume in Hessen zu werfen. Im Zentrum stehen dabei sozioökonomische Verhältnisse in ihrer räumlichen Ausprägung sowie die Frage, wie eine progressive Politik auf dem und für das Land aussehen kann, die Benachteiligungen ländlicher Regionen adressiert sowie gute und gleichwertige Lebensverhältnisse anstrebt. Wie kann ein «progressiver Ruralismus» an bestehende Ansätze ländlicher Entwicklung anschließen und darüber hinausgehen, um solidarische Verhältnisse auf dem Land zu schaffen?¹

Die Studie verfolgt die Perspektive von Kritischer Geographie und Kritischer Regionalwissenschaft, die Ideologien kritisieren, strukturelle Zusammenhänge fokussieren, die politische Ökonomie nicht absolut, aber doch zentral stellen und die Welt nicht nur unterschiedlich interpretieren, sondern auch verändern wollen (vgl. Belina 2020a; Krumbein u. a. 2008). Bislang spielten ländliche Räume in beiden Forschungsperspektiven keine zentrale Rolle, jedoch beginnen aktuelle Arbeiten die Relevanz ländlicher Entwicklung zu erkennen und für ihre Untersuchungen die Möglichkeiten kritischer Wissenschaft zu nutzen (Dudek/Kallert 2017; Maschke u. a. 2020; Mießner/Naumann 2019; Vorbrugg/Ouma 2020).

Die Disziplinen Kritische Geographie und Kritische Regionalwissenschaft befassen sich mit Fragen der Raumplanung und der Raumordnungspolitik, in der die «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» als übergeordnetes Ziel eine wichtige Rolle einnimmt (vgl. Mießner 2017). Angesichts zunehmender Stimmungengewinne rechtspopulistischer Parteien erfahren regionale Disparitäten und der Umgang mit ihnen über die Raumplanung hinaus vermehrt politische Aufmerksamkeit. Das Konzept der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bildet daher den Ausgangspunkt der Studie, das zusammen mit der staatlichen Aufgabe der Daseinsvorsorge und dem System zentraler Orte in Kapitel 1 zunächst vorgestellt wird, um daraufhin aufzuzeigen, wie sich deren Verständnis und Verwendung in Zeiten des Neoliberalismus verändert haben. Zentrale Aspekte sind dabei Austerität, der Rückbau öffentlicher Daseinsvorsorge und die für Wirtschaftswachstum in Kauf genommene Zunahme sozialräumlicher Disparitäten. Kapitel 2 befasst sich mit der Entwicklung ländlicher Räume in Hessen auf Basis einer kritischen Auseinandersetzung mit bereits vorliegenden Studien. Zentral ist hier der ausgeprägte Kontrast zwischen der prosperierenden Rhein-Main-Region und den ländlichen Räumen Mittel- und Nord-

hessens. In Kapitel 3 werden bisherige politische Entwicklungsansätze und Instrumente der hessischen Landespolitik hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die ländlichen Gebiete untersucht. Im abschließenden Kapitel 4 werden als eine Art Kompass zentrale Aspekte eines «progressiven Ruralismus» skizziert. Die Metapher des Kompasses wurde gewählt, weil es hier vor allem um Leitlinien für die grundsätzliche Ausrichtung einer solidarischen Politik für ländliche Räume in Hessen geht, nicht um einen ausgearbeiteten «Straßenplan», der den genauen Weg vorgibt (vgl. Wright 2017). Die Studie versteht sich damit als Einstieg in eine linke Debatte um ländliche Räume in Hessen. Wir möchten politisch Aktiven in Stadt und Land (in der Doppelbedeutung von ländlichen Räumen und Bundesland Hessen) für Fragen ländlicher Entwicklung sensibilisieren und ihnen eine Orientierungshilfe bieten.

Im Anschluss an politisch-ökonomische Arbeiten der Kritischen Geographie und Kritischen Regionalwissenschaften konzentriert sich die Studie auf sozioökonomische Verhältnisse und macht daran den Bedarf für weiter gehende Forschungen zu ländlichen Räumen und den Möglichkeiten linker Interventionen deutlich. Zugleich ist uns bewusst, dass darüber hinaus erheblicher Forschungsbedarf zu folgenden Themen und Zusammenhängen besteht: Fremdheit und rassistische Diskriminierungen (bspw. Sibley 2006; Zinn-Thomas 2019), soziale Ungleichheiten und Armut (bspw. Chassé 2019; Shucksmith 2012) sowie ökologische Herausforderungen und damit einhergehende Marginalisierungen von bestimmten Bevölkerungsgruppen (bspw. Bauriedl 2019; Kousis 1998). Diese Fragen ebenfalls einzubeziehen hätte jedoch den Rahmen der vorliegenden Studie gesprengt.

Unser Dank gilt unseren Interviewpartnern: Roland Heinrich (Freiwilligenzentrum Alsfeld e. V.), Markus Holle (Beauftragter für Zukunftsfragen im Landkreis Hersfeld-Rotenburg), Berthold Janssen (Dorfladen Schönstadt eG), Stephan Paule (Bürgermeister von Alsfeld), Michael Riese (Stadtverordnetenversammlung Alsfeld, Rosa-Luxemburg-Club Vogelsberg), Paul Runkel (Freiwilligenzentrum Alsfeld e. V.), Frank Schmidt (Bürgermeister von Löhnberg), Dietmar Schnell (Kreistagsabgeordneter Vogelsbergkreis, Rosa-Luxemburg-Club Vogelsberg), Christopher Vogel (Mobiles Beratungsteam gegen Rechtsextremismus und Rassismus – für demokratische Kultur in Hessen e. V., Sprecher der AG Ländliche Räume im Bundesverband Mobile Beratung).

Nach Abschluss der empirischen Phase – der aufgrund der Corona-Pandemie unvermittelter erfolg-

¹ Vom ländlichen Raum im Singular wird im Folgenden gesprochen, wenn die Raumkategorie gemeint ist, von ländlichen Räumen im Plural, wenn die Vielfalt der Teilräume betont wird oder von Regionen innerhalb der Raumkategorie die Rede ist.

te als geplant – wurde das Problem deutlich, dass wir Gespräche ausschließlich mit männlichen Personen geführt haben. Dies spiegelt einerseits den «vorherrschenden Androzentrismus sowie das konservativ-bewahrende Milieu» (Oedl-Wieser/Schmitt 2019: 73) auf dem Land wider, wo «das politische Machtgefüge [...] nach wie vor vielerorts männlich dominiert» ist und Frauen «in der lokalen und regionalen politischen Öffentlichkeit immer noch stark unterrepräsentiert sind» (ebd.: 77; vgl. auch Oltmanns 2019). Andererseits ist diese Einseitigkeit auch unser Versäumnis, das zu kor-

rigieren in Zeiten sozialer Distanzierung leider nicht mehr praktikabel erschien.

Wir danken weiterhin Elke Alban für die bewährt präzise Umsetzung der Karten, der Rosa-Luxemburg-Stiftung, hier insbesondere Stefanie Ehmsen für die Betreuung der Studie, und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) für die Bereitstellung von Daten für die Kartographierung. Michael Krell hat uns bei der Auswertung vorliegender Studien und Forschungsarbeiten und bei der Aufbereitung ihrer Ergebnisse unterstützt.

1 GLEICHWERTIGKEIT DER LEBENSVERHÄLTNISSE: EIN ÜBERBLICK

Das Thema «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» hat Konjunktur. War diese Begrifflichkeit vor wenigen Jahren nur Spezialist*innen der Raumplanung bekannt, hat sie nun Eingang in aktuelle politische und mediale Diskurse gefunden. Unterstrichen wird dieser Bedeutungszuwachs durch zahlreiche Studien, die sich mit dem Ausmaß der (Un-)Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in verschiedenen Regionen Deutschlands auseinandersetzen (u. a. APuZ 2019; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2019; Fink u. a. 2019), und auch durch die Tagespolitik, in der sich neuerdings auf diesen Begriff bezogen wird. Die Etablierung der rechtspopulistisch bis offen rechtsextremen Partei Alternative für Deutschland (AfD) beruht nicht zuletzt auf ihren Wahlerfolgen in ländlichen, oftmals als «abgehängt» bezeichneten Regionen. Dadurch entsteht vermehrt Handlungsdruck für die Regional- und Strukturpolitik. Entsprechend schreiben sich mittlerweile (wieder) viele politische Akteure die Förderung von gleichwertigen Lebensverhältnissen auf die Fahnen.

Bereits 2014 richtete der Freistaat Bayern ein sogenanntes Heimatministerium ein und nahm die Förderung «gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse in ganz Bayern, in Stadt und Land» als Staatsziel in die Bayerische Verfassung auf (Dudek/Kallert 2017: 6). Die Bundesregierung setzte neben der Neuaufstellung eines dem Innenministerium zugeordneten «Heimatministeriums» auch eine Kommission «Gleichwertige Lebensverhältnisse» ein, deren erste Arbeitsergebnisse Mitte 2019 vorgestellt wurden. «Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall» (BMI 2019b) beinhaltet allgemeine politische Strategien für den Umgang mit räumlichen Disparitäten. Diese umfassen zwölf Schwerpunkte und sehr vage Forderungen: von «Dörfer und ländliche Räume stärken» über «Breitband und Mobilfunk flächendeckend ausbauen» bis hin zu «eine faire Lösung für kommunale Altschulden finden». An den Formulierungen lässt sich unschwer die politische Unverbindlichkeit erkennen, die dieses Konsenspapier der drei Ministerien für Inneres, Bau und Heimat, für Ernährung und Landwirtschaft sowie für Familien, Senioren, Frauen und Jugend kennzeichnet. So kritisieren Kersten u. a. (2019: 5), dass die Ergebnisse «weniger der Aufbruch in eine neue Politik des sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalts als vielmehr ein Akt (guten politischen Willens) seien, dessen Verwirklichung weitgehend unklar bleibt». Ähnlich kritisch sieht dies auch das Präsidium der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) (Baumgart/Priebs 2019). Im fast zeitgleich veröffentlichten sogenannten Deutschlandatlas (BMI 2019a) sind die Lebensverhältnisse in verschiedenen Dimensionen differenziert erfasst, dabei jedoch so wertneutral nebeneinander ab-

gebildet, dass keine Aussagen über eine grundlegende ungleiche Entwicklung und deren Ursachen getroffen werden können.

Zum besseren Verständnis der Diskussion gibt dieses einführende Kapitel einen Überblick über die aktuelle Fachliteratur zum Thema Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum. Zunächst erörtern wir mit Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Daseinsvorsorge und zentrale Orte drei wichtige Begriffe der bundesdeutschen Raumordnungspolitik (Kapitel 1.1). Anschließend werden diese drei Begriffe und die damit verbundenen politischen Ansätze und Überlegungen in den Kontext von Neoliberalisierung und Austerität eingeordnet und mit der Debatte um zunehmende räumliche Disparitäten verbunden (Kapitel 1.2).

1.1 ZENTRALE BEGRIFFE DER BUNDESDEUTSCHEN RAUMORDNUNG

Geht es um ländliche Räume, sind für die Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik drei Begriffe zentral: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Daseinsvorsorge und zentrale Orte. Allen ist gemeinsam, dass es sich um für die Diskussion der Raumordnung durchaus sinnvolle Begrifflichkeiten handelt, die aber inhaltlich nur vage bestimmt und deshalb Gegenstand von politischen Auseinandersetzungen sind. In den vergangenen Jahrzehnten wandelte sich das Verständnis dieser Begriffe angesichts der Neoliberalisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse mit der Folge, dass ländliche Räume Gefahr laufen, von wirtschaftlichen Impulsen, politischer Repräsentation und gesellschaftlicher Teilhabe abgekoppelt zu werden.

1.1.1 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wurde 1994 im Zuge der deutschen Wiedervereinigung als politisches Handlungsziel in Artikel 72 des Grundgesetzes aufgenommen. Dieser Artikel regelt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern.² Damit wird allerdings in erster Linie ein Eingriffsrecht der Bundesregierung in Landesrecht formuliert, sollte die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine Bundesgesetzgebung erforderlich machen. Diese Möglichkeit des Bundes wird jedoch vom Bundesverfassungsgericht sehr restriktiv ausgelegt, wonach das «bundesstaatliche

² Bereits 1949 war in Artikel 72 des Grundgesetzes die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegenüber den Ländern geregelt. Damals stand an der Stelle der «Gleichwertigkeit» die «Einheitlichkeit» – also ein Begriff, der noch deutlicher auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse abzielt. Dennoch war bereits der Begriff der «Einheitlichkeit» so unbestimmt, dass er von Jurist*innen als «Leerformel» (Arndt 1993: 362) bezeichnet wurde. Der Passus wurde vom Parlamentarischen Rat an dieser Stelle eingefügt, um die Bestrebungen der Alliierten, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegenüber den Ländern einzuschränken, durch die Aufnahme des unbestimmten Begriffes zu umgehen (Mießner 2017). Mit der Verfassungsreform 1994 im Zuge der deutschen Wiedervereinigung wurde aus der «Einheitlichkeit» die noch unbestimmtere «Gleichwertigkeit» der Lebensverhältnisse.

Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse» erst bedroht sei, «wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben» (BVerfG 2002). Das Verfassungsgericht legt jedoch nicht genauer fest, was die Kriterien und Schwellenwerte sein sollen, die eine solche Beeinträchtigung des Sozialgefüges nahelegen. Damit wird das Gleichwertigkeitspostulat zu einem «verfassungsrechtlich stumpfen Schwert» (Kersten u. a. 2019: 7). Etwas konkreter bestimmt das Raumordnungsgesetz, dass «im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen [...] ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben [sind]. Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen.» Des Weiteren sei auf «einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen» hinzuwirken (BMJV 2020: §2 Abs. 1). Doch auch diese Formulierungen lassen den konkreten Inhalt der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sehr unbestimmt.

Diese rechtliche Unbestimmtheit bildet die Grundlage dafür, dass immer wieder insistiert wird, «gleichwertig» bedeute nicht «gleich» (ARL 2016; Barlösius 2006; Ragnitz/Thum 2019). Mit dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geht also nicht die Gleichverteilung von Angeboten und Leistungen der Daseinsvorsorge einher. Diese Position ist jedoch zweischneidig. Einerseits stimmt es, dass es für die geforderte Herstellung sozialer Integration «nicht notwendig [ist], die Verschiedenartigkeit der Teilräume in Gleichförmigkeit zu überführen, wohl aber extreme Unterschiede in den Lebensverhältnissen abzubauen und Mindestbedingungen zur Teilnahme zu gewährleisten» (Barlösius/Neu 2007: 82). Dass «Gleichwertigkeit» nicht «gleich» bedeutet, kann dementsprechend als Forderung nach Mindeststandards mit dem Ziel der regionalen sozialen Kohäsion ausgelegt werden. Andererseits kann die Formulierung, etwa mit Bezugnahme auf demographische Veränderungen, auch dazu dienen, die mangelhafte flächendeckende Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zu rechtfertigen (etwa hier: Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer 2011).

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entzieht sich demnach einer eindeutigen und rechtlich verbindlichen Definition – so gilt das Begriffspaar auch als «leerer Signifikant», der es als Kompromissbegriff unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren erlaubt, sich in politischen Konflikten positiv auf ihn zu berufen. Zugleich droht er, strukturelle Widersprüche zwischen sozialräumlicher Ausgleichspolitik und Förderung von Wirtschaftswachstum zu überdecken (Mießner 2017: 138 ff.). Gleichwohl wird der Begriff vor allem in der Fach- und mitunter auch in der politischen Diskussion mit konkreten Inhalten zu füllen versucht.

Allgemein bezieht die Diskussion in der Raumordnung das Konzept der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auf die Themenfelder Wohnen, Arbeit, Wirtschaft, Soziales und Infrastrukturen (ARL 2016; Fink u. a. 2019; Koppers u. a. 2018). Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2017) betrachtet als Teil seiner laufenden Beobachtung der regionalen Lebensverhältnisse folgende Bereiche:

- demographische Faktoren (z. B. Alterung, Bevölkerungsentwicklung),
- wirtschaftliche Faktoren (z. B. BIP je Erwerbstätige, Beschäftigte in wissensintensiven Sektoren),
- infrastrukturelle Versorgung (z. B. Versorgung mit Ärzt*innen, Erreichbarkeit von IC/ICE-Bahnhöfen),
- Arbeitsmarktdaten (z. B. Erwerbslosenquote, Pendeldistanzen),
- Wohlstand (z. B. Verschuldung und Einkommen) und
- Wohnungsmarkt (Angebotsmieten).

Diese Auswahl ist jedoch kritisch zu hinterfragen. So wurde jüngst angemerkt, dass das Ziel einer gesunden Umwelt in der Debatte bislang kaum berücksichtigt wird (Milbert 2019). Auch gibt es unterschiedliche Herangehensweisen, gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermitteln (siehe bspw. BBSR 2012; Fink u. a. 2019) sowie einzelne Bereiche zu gewichten und sie zueinander ins Verhältnis zu setzen. So kann zum Beispiel argumentiert werden, dass niedrige Grundstückskosten auf dem Land fehlende Infrastrukturen ausgleichen (vgl. hierzu Kapitel 2.3).

Weiterhin ist die konkrete Abgrenzung, was (noch) als gleichwertig gelten kann, schwierig. Ist die Einbeziehung medizinischer Versorgung in den Kriterienkatalog noch weitgehend unumstritten, wird etwa die Frage nach der Erreichbarkeit deutlich kontroverser diskutiert: Wie weit darf ein Krankenhaus entfernt sein, wie weit die nächste Allgemeinärztin oder Fachärztin? Und wie steht es etwa um Mobilfunk, Lebensmittelläden oder Kultureinrichtungen? Selbst wenn man sich auf sinnvolle Dimensionen der Gleichwertigkeit einigen würde, ist die entscheidende Frage: Ab wann ist etwas ungleichwertig? Dies lässt sich etwa am Indikator Bevölkerungsentwicklung illustrieren. Dieser wirkt sich bei sinkenden Einwohnerzahlen aggregiert mit anderen Indikatoren negativ auf die Lebensverhältnisse aus. Für gute oder schlechte Lebensbedingungen ist jedoch weniger entscheidend, ob mehr oder weniger Menschen in einer Gemeinde oder einem Kreis wohnen. Vielmehr ließe sich diskutieren, ob eine sinkende Bevölkerungszahl vor allem dann negative Auswirkungen auf die Lebensqualität hat, wenn aus ökonomischen Effizienzgründen Schließungen von Krankenhäusern, Behörden oder aber auch von Lebensmittelläden die Folge sind – es sich also um eine «sich selbst verstärkende Entwicklung» (Fink/Tiemann 2017: 2) handelt, die jedoch politisch durch Sach- und Sparzwänge vermittelt ist (Neu 2009b: 83).

Eine weitere Problematik bei der Messung bezieht sich auf die gewählte Maßstabsebene: Zumeist bezieht

hen sich die Indikatoren aus pragmatischen Gründen auf die Kreisebene (kreisfreie Städte, Landkreise). Allerdings ist diese Ebene für die zu betrachtenden Dimensionen von Lebensverhältnissen nicht immer gut geeignet und entsprechend umstritten. So weist Milbert (2019: 31) darauf hin, dass die Kreisebene etwa zur Erfassung von Arbeitsmärkten zu klein, für eine Abschätzung der Qualität der Daseinsvorsorge jedoch zu groß sei. Dies unterstreicht die Notwendigkeit von länderspezifischen Untersuchungen wie die hier vorliegende Studie zu Hessen, die auch die Gemeindeebene in den Blick nehmen.

Die berechnete Forderung, dass der Staat dem im Grundgesetz und Raumordnungsgesetz verankerten Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nachkommen muss (Kersten u. a. 2019), droht aufgrund der Abstraktheit dieses Ziels ins Leere zu laufen. Im Namen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erhobene Ansprüche können mit Verweis auf andere Kriterien, Grenzwerte oder räumliche Maßstabebenen zurückgewiesen oder durch eine Aufrechnung von Vor- und Nachteilen relativiert werden. Deshalb ist es wichtig, solche Forderungen mit konkreten Inhalten zu verbinden. Ein sinnvoller Weg ist dabei die Übersetzung von Gleichwertigkeit in die Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge.

1.1.2 Daseinsvorsorge

Für die Konkretisierung dessen, was gleichwertige Lebensverhältnisse ausmachen sollte, spielt die Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle (Neu 2009a: 11). Unter diesem Begriff wird mit Bezug auf den Staats- und Verwaltungsrechtler Ernst Forsthoff³ derjenige Bereich der Verwaltung verstanden, der öffentliche Güter von allgemeinem Interesse bereitstellt. Der Begriff ist normativ, weil er mit dem Anspruch einhergeht, «dass der Staat sicherstellt, dass der Bevölkerung eines Gemeinwesens bestimmte Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stehen, die für das menschliche Dasein notwendig sind» (Mause 2018: 415). In der Regel werden die Wasser- und Energieversorgung, Wohnungen, Verkehr, Post, Müll- und Abwasserentsorgung, Gesundheitsdienste, Schulen, Altenpflege, Kinderbetreuung, aber auch Kulturangebote zur Daseinsvorsorge gerechnet (BBSR 2017: 28; Henneke 2009: 18; Kersten u. a. 2015). Vorrangig werden diese Leistungen von Kommunen sowie anderen staatlichen Einrichtungen erbracht, aber zunehmend auch von privaten Akteuren (in ehrenamtlicher und kommerzieller Form) oder in Kooperation zwischen privatem und öffentlichem Sektor – zum Beispiel im Rahmen von Public-private-Partnerships (PPP).

Jedoch sind auch die Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht exakt bestimmbar. Darüber hinaus existiert keine leistungsspezifische rechtliche Definition für die jeweiligen Teilbereiche.⁴ Welche Daseinsvorsorgeleistungen wo vorgehalten werden, ist vielmehr das Ergebnis staatlicher Interventionen und der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, innerhalb derer sie

ausgehandelt und geregelt werden. Die Daseinsvorsorge befindet sich in einem stetigen Wandel, in dem sich Interessensgegensätze verschiedener Akteure materialisieren (Kersten u. a. 2012: 62). Häufig münden diese Aushandlungen in einen unbefriedigenden Status quo.

Zwei aktuelle Beispiele sollen dies illustrieren. Es gehört mehr oder minder zum derzeitigen gesellschaftlichen Konsens, dass die Mieten möglichst auf einem sozialverträglichen Niveau zu halten sind und alle Zugang zum Mobilfunk des neuesten Standards (5G) haben sollen. Allerdings betätigt sich der Staat bei der Bereitstellung dieser Güter (bezahlbarer Wohnraum und 5G) lediglich als unentschlossener Regulierer (siehe die unzureichende Mietpreisbremse) oder Lückenfüller, wenn etwa die Mobilfunkstrategie der Bundesregierung (2019a) vorsieht, im für private Anbieter wenig lukrativen ländlichen Raum mit staatlicher Förderung 5.000 Mobilfunkmasten errichten zu lassen. Diese Beispiele drücken ein geändertes Verständnis der Rolle des Staates bei der Daseinsvorsorge aus. In den Sozialwissenschaften ist in diesem Zusammenhang häufig von einem Wandel des fordistischen Wohlfahrtsstaats hin zu neoliberalen Formen der Staatlichkeit die Rede (vgl. Candeias 2009; Hirsch 1996). Bis in die 1970er Jahre hinein versuchten staatliche Stellen, mit einer umfassenden infrastrukturellen Versorgung Ungleichheiten auszugleichen, auch zum Zweck des Wirtschaftswachstums (Versorgungsstaat). Seitdem dominiert eine Auffassung, wonach sich der Staat auf Rahmenseetzungen und Anreize («Fördern und Fordern») beschränkt sowie regionalpolitisch auf endogene Potenziale – Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb von Regionen – statt auf von außen herangeführte Ressourcen setzt («Gewährleistungsstaat»). Die öffentliche Verwaltung wäre demnach nicht länger allein zuständig für die Daseinsvorsorge, sondern überträgt diese Aufgaben nach Möglichkeit auf private Anbieter und Akteure und gewährleistet somit lediglich Grundfunktionen staatlicher Infrastruktur (Canzler/Knie 2009; Dümke 2015: 34 ff.).

Im Vergleich zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse lässt sich das, was zur Daseinsvorsorge gehört, besser konkretisieren. Wie genau jedoch die Daseinsvorsorge bestimmt, ausgestaltet und organisiert werden soll, bleibt Gegenstand von gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen.

³ Forsthoff, ein Schüler Carl Schmitts, war in seinen jungen Jahren stark von nationalsozialistischen Ideen (siehe sein Buch «Der totale Staat» von 1933) geprägt, denen zufolge das Individuum in der Gemeinschaft aufgeht und entsprechende individuelle Freiheiten zugunsten eines starken, vorsorgenden Staates aufgegeben werden müssen. Allerdings löste sich Forsthoff bereits Mitte der 1930er Jahre von der NS-Ideologie, erkannte individuelle Ansprüche und Bedürfnisse an und passte sein Verständnis der Daseinsvorsorge in der Nachkriegszeit den veränderten Umständen und Vorstellungen an (Neu 2009a: 10 [Fn. 1–3]). ⁴ Die Bandbreite reicht von minimalistischen liberal-staatsfernen Vorstellungen (Hösch 2000: 116) bis hin zu umfassenden Konzepten, die fordern, der Staat solle Einrichtungen schaffen, die gewährleisten, «dass wichtige Grundbedürfnisse allen Menschen in rechtsverbindlich abgesicherter Weise kostenlos oder zumindest kostengünstig zur Verfügung stehen» (Hirsch u. a. 2013: 12).

1.1.3 Das Konzept der zentralen Orte

Das Konzept der zentralen Orte ist ein wichtiger Ansatz in der Raumplanung, der Orte danach klassifiziert, welche Rolle sie bei der Daseinsvorsorge spielen. In Anlehnung an die «Theorie Zentraler Orte» nach Walter Christaller (1980 [1933]) geht das Konzept davon aus, dass größere Orte besser mit Institutionen und Einrichtungen (z. B. Verwaltungen, Unternehmen, Kultureinrichtungen, Infrastrukturen der Daseinsvorsorge etc.) ausgestattet sind und deswegen ihr Umfeld mitversorgen können (Flex u. a. 2016; Gawron 2008). Seine Umsetzung findet dieses Konzept zum Beispiel in Landesentwicklungsplänen (LEP). Hier hat man unterschiedliche Zentralitätsstufen eingeführt, die Mindeststandards der Versorgung und Ausstattung sicherstellen sollen. Im Entwurf des hessischen Landesentwicklungsplans⁵ 2000 etwa sind zehn Oberzentren mit überregionaler Versorgung, 95 Mittelzentren für die regionale Versorgung und weitere 318 Gemeinden als Grundzentren für die Grundversorgung ausgewiesen (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2019). Landesplanerisch betrachtet können funktionsfähige zentrale Orte ganz wesentlich zu einer flächendeckenden Versorgung mit sozialen Einrichtungen sowie anderen Dienstleistungs- und Verwaltungsfunktionen und damit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen. Dies bedeutet, dass vor allem die ländlichen Räume mit geringer Bevölkerungsdichte und kleinteiliger Siedlungsstruktur von einem Zentrale-Orte-System, das sich an dem Ziel einer gleichwertigen Ausstattung orientiert, profitieren können.

Gleichwohl wird am Konzept der zentralen Orte Kritik formuliert. Der Dorfforscher Gerhard Henkel (2018: 242) verweist darauf, dass es bereits als Begründung für die Schließung von Schulen, medizinischen Einrichtungen oder auch Kirchen in ländlichen Räumen herhalten musste und um eine «Umverteilung der Ressourcen zugunsten der Zentralorte» zu rechtfertigen. Es diene, so sein Schluss, «vorrangig den Herrschaftsinteressen der staatlichen Administration» und schade «der großen Masse der deutschen Dörfer» (ebd.: 196; mit Verweis auf Stiens 1990). Auch wenn die von ihm genannten Beispiele tatsächlich eine Ausdünnung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen belegen, so sollte dies nicht vorrangig dem Zentrale-Orte-Konzept angelastet werden. Vielmehr könnte hervorgehoben werden, dass im Zuge des neoliberalen Umbaus des Staates die jeweiligen Schwellenwerte etwa für den Erhalt von Dorfschulen gezielt so verändert wurden, dass Leistungen der Daseinsvorsorge auf dem Land abgebaut werden konnten. Anstatt das grundsätzlich sinnvolle Konzept der zentralen Orte vorschnell zu verwerfen, sollte die inhaltliche (und das heißt stets: finanzielle) Ausstattung von Programmen, die sich darauf beziehen, einer Kritik unterzogen werden.

So sind ländliche Räume häufig nur noch durch zentrale Orte der untersten Stufe (Grundzentren) versorgt,

was bedeutet, ihre Ausstattung mit Daseinsvorsorgeinfrastrukturen ist zunehmend unzureichend. Unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnissen sind wenig besiedelte Räume zudem von der Ausdünnung zentraler Orte oder gar ihrem Wegfall bedroht (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2010: 58; Gawron 2008). Hinzu kommt noch die Konkurrenz zentraler Orte untereinander, die sich in ausgeprägtem Streben nach Statuserhalt und der damit verbundenen Vorteile ausdrückt (Dudek/Kallert 2017: 30; Kühn/Milstrey 2015: 187). Problematisch ist zudem, dass von staatlicher Seite zu wenig unternommen wird, um die derzeitigen bereits vergleichsweise niedrigen Standards in Bezug auf die Ausstattung mit Einrichtungen und Leistungen der Daseinsvorsorge verbindlich durchzusetzen.

1.1.4 Zwischenfazit

Mit den raumordnerischen Konzepten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Daseinsvorsorge und zentrale Orte werden grundsätzlich sinnvolle Instrumente benannt, die für eine flächendeckende Versorgung ländlicher Räume genutzt werden können. Zugleich sind alle drei Begriffe inhaltlich so vage bestimmt und ihre konkrete Ausgestaltung Gegenstand politischer Auseinandersetzungen, dass es in ihrem Namen in den vergangenen Jahrzehnten zu einem weiteren «Abhängen» ländlicher Räume kam. Hintergrund dafür war der neoliberale Umbau des fordistischen Wohlfahrtsstaates in Richtung eines «nationalen Wettbewerbsstaates» mit seiner «alle sozialen Sphären umgreifenden Ausrichtung der Gesellschaft auf das Ziel globaler Wettbewerbsfähigkeit» (Hirsch 1996: 109).

1.2 NEOLIBERALISIERUNG, AUSTERITÄT UND RÄUMLICHE DISPARITÄTEN

Wie sich die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die Daseinsvorsorge und zentrale Orte im Rahmen der Neoliberalisierung von Staat und Gesellschaft verändert haben und welche Konsequenzen das für ländliche Räume hatte, skizzieren wir im Folgenden anhand der Begriffe Neoliberalisierung, Austerität und räumliche Disparitäten.

1.2.1 Neoliberale Restrukturierung der Daseinsvorsorge

Die Debatten um die Bereitstellung von bzw. die Ausstattung mit Infrastrukturen kreisten in den letzten Jahrzehnten zunehmend um Fragen von Wirtschaftlichkeit und Wettbewerb (Einig 2008; Schuppert 2005). Dies verweist auf die wirtschafts- und neoliberale Vorstellung, wonach der Staat nur diejenigen Leistungen

⁵ Landesentwicklungspläne sind das zentrale, raumordnerische Instrument der räumlichen Planung, in dem unter anderem die jeweiligen Zentralitätsstufen für zentrale Orte festgelegt werden. Der LEP für Hessen wurde 2020 neu formuliert und angepasst, wobei eine der Änderungen die Typisierung von ländlichen Räumen betrifft: So soll es laut Planentwurf zukünftig statt vormals einer Klasse nun zwei Klassen ländlicher Räume – «ländliche Räume mit Verdichtungsansätzen» und «dünn besiedelte ländliche Räume» – geben (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2020: 18 ff.).

und Dienste selbst organisieren und bereitstellen soll, die vom Markt nicht (im ausreichenden Maße) erbracht werden können. Mehr Wettbewerb und die Zulassung von privaten Anbietern würden die Kosten sowie Risiken der Daseinsvorsorge für die öffentliche Hand minimieren und für eine effizientere Leistungserbringung sorgen (Rottmann u. a. 2019). Bei dieser neoliberalen Betrachtungsweise bleibt jedoch unberücksichtigt, dass private Unternehmen nur in potenziell gewinnbringende Sektoren investieren. Somit muss, der wirtschaftsliberalen Logik folgend, der Staat all jene Aufgaben und Bereiche der Daseinsvorsorge übernehmen, die aufgrund des schlechten Kosten-Einnahme-Verhältnisses der Abgabenfinanzierung bedürfen und von privaten Trägern nicht lukrativ betrieben bzw. organisiert werden können.

Gerade in Zeiten von niedrigen Profitraten und minimalen oder gar negativen Zinsen sucht das Kapital nach neuen Anlagemöglichkeiten (vgl. für das Beispiel Wohnungen als Ware: Belina 2018; Holm 2011; zum Thema kommunaler Boden: Heinz/Belina 2019), weshalb mittlerweile auch abseits der Metropolen Immobilien für Investoren attraktiv werden (Fehlberg/Mießner 2015). Hinzu kommt, dass neben Wohnungen auch andere Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie Krankenhäuser und Pflegeheime, die Wasserversorgung oder die Verkehrsinfrastruktur enorme Investitionsmöglichkeiten bieten, denen privates Kapital in der Regel jedoch nur dann nachgeht, wenn die Profitaussichten genügend Anreize bieten (Engartner 2017; Mattered u. a. 2017). Dies ist in besonderem Maße für ländlich-periphere Regionen problematisch. Aufgrund niedriger Nutzerzahlen sowie der häufig geringen Kaufkraft der lokalen Bevölkerung ist die Bereitschaft privater Investoren, sich hier zu engagieren, äußerst gering.

Nachdem der neoliberale Gewährleistungsstaat über eine lange Zeit Investoren neue Märkte erschlossen hat, statt Leistungen selbst zu erbringen, ist mit den Wahlerfolgen der AfD in «peripherisierten Räumen»⁶ eine erneute Thematisierung der Daseinsvorsorge bei politischen Akteuren zu konstatieren. Das hat jedoch bislang noch nicht zu einer Verbesserung der Lage beigetragen. Viele ländliche Räume zeichnen sich schon seit Langem durch große Defizite bei den sozial-infrastrukturellen Leistungen (Naumann/Reichert-Schick 2012) aus, überall lässt sich eine «Toleranz neuer Ungleichheiten» (Kersten u. a. 2012: 69) beobachten. Gerade in ländlich-peripheren Räumen setzen ein rückläufiges Nutzeraufkommen und eine sich verändernde Altersstruktur der Bewohner*innen Dynamiken in Gang, die die Prozesse des Leistungsabbaus verstärken (Reichert-Schick 2015: 78) und teilweise dramatische Folgen haben: «In schrumpfenden Gemeinden und Städten ist eine flächendeckende und bezahlbare Daseinsvorsorge daher längst nicht mehr selbstverständlich.» (Neu 2014: 117) Manche Neoliberale sind dazu übergegangen, den staatlichen Auftrag einer flächendeckenden Daseinsvorsorge gänzlich infrage zu stellen: Wer in nachfrageschwachen Räumen wohne,

habe auch die Folgen einer solchen Entscheidung zu tragen. So überlastete etwa eine Grundversorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln die Allgemeinheit, es gelte: «Daseinsvorsorge ist keine Dortseinsvorsorge.» (Holz-Rau u. a. 2010: 502)

Für ländliche Räume mit schrumpfender Bevölkerung bedeutet dies häufig, dass sich der Staat aus vielen Bereichen der Daseinsvorsorge zurückgezogen hat, während etliche private Anbieter ihren Aufgaben nur mangelhaft nachkommen. So leiden zum Beispiel vor allem ländliche Räume unter der 1994 erfolgten Privatisierung der Deutschen Bundespost, die vielerorts mit einer Einschränkung der Versorgung im Bereich der Telekommunikation und Postdienste einherging. Besonders in strukturschwachen Regionen gelegenen und unter Sparzwang stehenden Kommunen fehlen oftmals die Haushaltsmittel, um eine gute Daseinsvorsorge sicherzustellen. Damit verlieren sie weiter an Attraktivität für Bewohner*innen und Unternehmen. Diese «Abseitsfälle» (Fink u. a. 2019: 15) aus geringer Wirtschaftskraft, hoher Arbeitslosigkeit, Verschuldung, Abwanderung und hohen Belastungen durch Sozialtransfers wird durch den zunehmenden, auch politisch forcierten⁷ Wettbewerb zwischen den Kommunen und auf den internationalen Märkten weiter verstärkt.

Die Kommunen sind in hohem Maße auf von der Wirtschaftsentwicklung abhängige Steuern (Gewerbe-, Grund- und Einkommensteuern) angewiesen,⁸ die – neben dem kommunalen Finanzausgleich – den Handlungsspielraum für Investitionen in Infrastruktur und Daseinsvorsorge abstecken (Bertelsmann Stiftung 2019a; Sarcinelli/Stopper 2006). Hinzu kommt, dass im «nationalen Wettbewerbsstaat» auch auf kommunaler Ebene die Möglichkeit, Einnahmen über Steuern (insbesondere auf Kapital) zu generieren, systematisch und strukturell beschränkt wird: Niedrige Steuersätze (Gewerbesteuern) und günstige Rahmenbedingungen sollen die begehrten Kapitalinvestitionen anlocken und somit Arbeitsplätze schaffen (Belina 2013; Dudek/Kallert 2017; Kallert/Dudek 2019). Vielen Gemeinden bleibt angesichts ihrer wenig wettbewerbsfähigen Lage und Ausstattung oftmals nichts ande-

⁶ Siehe zum Begriff Peripherisierung die Erläuterungen in Kapitel 1.2.3. ⁷ Beispielsweise betonen die «Leitbilder der Raumentwicklung» der Ministerkonferenz für Raumordnung die Wichtigkeit des Wettbewerbs zwischen Regionen. Im ersten Leitbild «Wettbewerbsfähigkeit stärken» heißt es etwa, dass «weitere Impulse zur Initiierung regionaler Wachstumsbündnisse» benötigt würden, «um Standortqualitäten zu erhöhen, die regionale Selbstorganisation (Regional Governance) zu verbessern und Regionen und Teilräume hinsichtlich ihrer Entwicklungsziele deutlicher zu profilieren» (Ministerkonferenz für Raumordnung 2016: 4). ⁸ Die Hebesätze für die Realsteuern – Gewerbe- und Grundsteuern A & B – können die Kommunen im Rahmen bestimmter Vorgaben selbst bestimmen. Veränderungen dieser Hebesätze wirken sich damit direkt auf ihr Steueraufkommen aus. Die Gewerbesteuer verbleibt abzüglich von Gewerbesteuerumlagen komplett bei den Kommunen, an der Einkommensteuer sind die Kommunen mit 15 Prozent des Aufkommens beteiligt. Die Erträge aus Gewerbe- und Einkommensteuer sind konjunkturabhängig: Steigen die Gewinne und Löhne, wachsen auch die Steuereinnahmen der Kommunen – und umgekehrt. Der Anteil der Gewerbesteuer am Gesamtsteueraufkommen der Kommunen lag 2018 bei 41,7 Prozent, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer betrug 37,5 Prozent, während die Grundsteuern mit 12,6 Prozent zu Buche schlugen. Insgesamt tragen die Steuereinnahmen in den alten Ländern 44,4 Prozent und in den neuen Ländern 32,5 Prozent zu den Gesamteinnahmen der Kommunen bei (Bundesministerium der Finanzen 2019a: 1 u. 9).

res übrig, als sich am *race to the bottom* zu beteiligen und ansiedlungswilligen Unternehmen sehr weit entgegenzukommen. Da nützt auch die häufig geäußerte Forderung nach einer verstärkten interkommunalen Kooperation (vgl. ARL 2008; Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 2012; Greiving u. a. 2008; Kersting 2006) wenig. Gerade in an Bevölkerung verlierenden und «abgehängten» Regionen verschärfen «ausbleibende Wachstumsüberschüsse und zunehmende Verteilungskonflikte» die «Konkurrenz um Einwohner, Investoren und staatliche Mittel» (Kühn/Milstrey 2015: 200).

1.2.2 Daseinsvorsorge unter Bedingungen von Austerität

Austerität bezeichnet eine Strategie zur Verringerung der Staatsverschuldung, die ganz auf die Ausgabenseite und das Sparen fokussiert ist und gerade nicht an der Einnahmeseite (Steuern und Abgaben) ansetzt. Diese strenge Sparpolitik, die insbesondere in Krisenzeiten zur Anwendung kommt, trifft regelmäßig sozial schwache Gruppen und Gegenden weit stärker als wohlhabende. Spätestens seit den 1980er Jahren gehören Austeritätspolitiken zum neoliberalen Programm (Petzold 2018). Das Ideal eines ausgeglichenen Staatshaushaltes soll «in erster Linie über ausgabenseitige Kürzungen und weniger über einnahmeseitige Maßnahmen» erreicht werden, weshalb «konkrete Austeritätspolitiken mehrheitlich die Form von Einschnitten bei staatlichen (Sozial-)Leistungen und öffentlicher Beschäftigung an[nehmen]. Wenn auch private Vermögen herangezogen werden, dann über die Erhöhung von Massensteuern, Beiträgen und Gebühren, die breite Bevölkerungsschichten – und arme Haushalte überproportional – belasten.» (Wiegand u. a. 2016: 17)

Für die Daseinsvorsorge ist eine ausreichende kommunale Finanzausstattung von zentraler Bedeutung. Aufgrund hoher Steuereinnahmen und historisch niedriger Refinanzierungskosten für Kredite hatte sich die kommunale Haushaltslage in Deutschland in den letzten Jahren deutlich verbessert. Doch trotz beachtlicher Überschüsse (2018: 8,7 Mrd. Euro; 2017: 9,7 Mrd. Euro; Bundesministerium der Finanzen 2019b: 17) nimmt die Spreizung in der Finanzkraft weiter zu: Während prosperierende Kommunen Schulden abbauen und zugleich investieren konnten, um weiter an Attraktivität zu gewinnen, sind viele Kommunen immer noch stark verschuldet und damit in ihrem Handlungsspielraum stark eingeschränkt (Bardt/Orth 2019). Selbst Wirtschaftsprüfungsgesellschaften stellen fest, dass gerade finanzschwache Kommunen zu Steuererhöhungen als Mittel der Haushaltskonsolidierung greifen – mit der Folge: «Reiche und arme Kommunen driften in punkto Attraktivität weiter auseinander», weshalb die «Zwei-Klassen-Gesellschaft» längst Realität sei (EY 2017). Auch die Bertelsmann Stiftung (2019a) kommt in ihrem «Kommunalen Finanzreport» zu dem Schluss, dass die Unterschiede bei der finanziellen Ausstattung immer größer werden. Trotz des flächendecken-

den Wachstums des Steueraufkommens verschärfen sich die bestehenden regionalen Disparitäten weiter. Schwache Kommunen haben kaum noch eine Chance aufzuholen. Letztere zeichnen sich durch geringere Steuereinnahmen, höhere Sozialausgaben, langjährige Haushaltsdefizite, drastische Kassenkredite und wenige Rücklagen aus.

Seit einigen Jahren ist die Überschuldung von Kommunen als ein Grund für wachsende räumliche Disparitäten Gegenstand von politischen Diskussionen. Entsprechende Programme zur kommunalen Entschuldung wurden in der Folge in mehreren Bundesländern aufgelegt: etwa der «Kommunale Schutzschirm» in Hessen (siehe Kapitel 3.4.1.2), der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz oder die Stabilisierungshilfen in Bayern. Jedoch könnten gerade solche Finanzhilfen aufgrund ihrer restriktiven Bedingungen wiederum Nachteile für finanzschwache Kommunen, die ortsansässigen Unternehmen sowie die Bewohner*innen nach sich ziehen. Eine erste Untersuchung der Auswirkungen von solchen konditionalen Konsolidierungsprogrammen stammt von Boettcher u. a. (2018). Die Autor*innen haben einen positiven Effekt der Konsolidierungsprogramme auf die Kassenkredite und Haushaltsdefizite der in die Programme einbezogenen Kommunen nachgewiesen. Allerdings gehe dies auf Kosten der Sachinvestitionen, die hinter denen der nicht unterstützten Kommunen deutlich zurückgeblieben seien. Die Studie warnt davor: Am Ende könnten die Konsolidierungsmaßnahmen der Wettbewerbsfähigkeit der staatlich unterstützten Kommunen schaden. Ähnliches konstatieren die Autor*innen für die kommunalen Steuern: Bei den Grund- wie auch bei den Gewerbesteuren würden die Sätze zwischen den wirtschaftsschwachen und wirtschaftsstarken Kommunen immer mehr auseinanderdriften. Die Belastungen in den unterstützten Kommunen seien deutlich höher, wohingegen die Pro-Kopf-Einnahmen bei den wirtschaftsstarken Kommunen im Untersuchungszeitraum stärker gewachsen seien. Selbst wenn bei den Ersteren eine Erhöhung der Gewerbesteuern für kurzfristige Einnahmensteigerungen sorgen sollte, «werden diese Kommunen mit höheren Steuersätzen (und niedrigeren Investitionen) zukünftig unattraktiv(er) für die Ansiedlung und Ausweitung von gewerblicher Aktivität» sein (ebd.: 598). Zudem konnte Eicker-Wolf (2015) in seiner Studie zum hessischen Entschuldungsprogramm zeigen, dass neben dem Gewerbe vor allem untere Einkommensschichten weit überproportional von Leistungskürzungen und Gebührenerhöhungen betroffen sind: Höhere Gebühren für KITAS, die Friedhofsnutzung, den Zugang zu Bädern sowie Kürzungen und Streichungen bei Bibliotheken, Hausaufgabenhilfen oder Mittagsbetreuungen würden einkommensschwache Bewohner*innen besonders stark belasten.

Arme Kommunen werden zwar durch die Verlagerung eines Teils ihrer Schulden auf die Landesebene entlastet, aber zugleich leiden unter den strikten Aufla-

gen zur Haushaltskonsolidierung ihre Investitionstätigkeiten und Versorgungsleistungen sowie ihre Wettbewerbsfähigkeit. Mit einem Schuldenschnitt dagegen hätte man auch die Gläubiger, das heißt in erster Linie Banken und institutionelle Investoren, an den Kosten beteiligt. In einem solchen disziplinierenden Ansatz zeigt sich die Machtverschiebung zugunsten des Finanzkapitals: «Sparen ist Herrschen». (Esser/Fach 1983: 434) Diese autoritäre und kontraproduktive Form des Sparens weist «erzieherische Momente» (Scheller 2017: 46) gegenüber stark verschuldeten Kommunen auf. Die mittlerweile verfassungsrechtlich institutionalisierte Schuldenbremse in Bund und Ländern ist das dazugehörige, wenn auch mittlerweile politisch stark umstrittene Projekt (Eicker-Wolf/Himpele 2011; Stützele 2013), mit dem «Austerität qua Recht normalisiert» wird (Petzold 2018: 271). Diese Politik blockiert dringend notwendige Investitionen in Infrastrukturen, erschwert die Erbringung freiwilliger kommunaler Leistungen sowie eine Senkung von Steuern und Gebühren und nimmt wachsende räumliche Disparitäten billigend in Kauf.

1.2.3 Zunehmende Disparitäten und die Peripherisierung ländlicher Räume

Sich wechselseitig verstärkende Entwicklungstendenzen wie Abwanderung vor allem junger und qualifizierter Menschen, der Abbau von Infrastrukturen, fehlende Arbeitsplätze und leere Kommunalkassen werden als Peripherisierung bezeichnet. Darunter versteht Keim (2006: 3) die «gradueller Schwächung und/oder Abkopplung sozial-räumlicher Entwicklungen gegenüber den dominanten Zentralisierungsvorgängen», die sich nicht allein auf ländliche Regionen beschränkt, sondern auch städtische Räume erfassen kann. Damit einher gehen Funktions- und Machtverluste für die betroffenen Räume, worunter die Handlungsfähigkeit lokaler Akteure leidet (Neu 2009b: 82). Die Folge ist eine «dauerhafte Verfestigung von Strukturdefiziten» (Beetz 2008: 11) mit entsprechenden Auswirkungen für die lokale Bevölkerung, die zusätzlich durch eine Etikettierung bzw. Stigmatisierung von außen verstärkt werden können (Kühn 2016). Peripherisierung kann dabei auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen erfolgen und umfasst auch diskursive Elemente der Fremd- und Selbstzuschreibung als Peripherie (Fischer-Tahir/Naumann 2013).

Peripherisierung steht für eine Zunahme regionaler Disparitäten zwischen «Gewinner- und Verliererregionen», die sich ohne Maßnahmen einer ausgleichenden Strukturpolitik in der Regel noch vertiefen. Austeritätspolitik wirken zusätzlich als Treiber dieser Entwicklungen. Das «wohlfahrtsstaatliche Partizipationsversprechen» ist unter solchen Vorzeichen nicht mehr in allen Regionen einlösbar. Dies verdeutlichen auch aktuelle Studien zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland: Zwar hatten sich während der relativ guten Wirtschaftsentwicklung nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 die regionalen Dispari-

täten zunächst abgeschwächt, weil die Krise die prosperierenden Regionen zuerst erfasst hatte. Mit dem wiedereinsetzenden Wirtschaftswachstum zeichneten sich die regionalen Unterschiede jedoch erneut in aller Deutlichkeit ab, haben sich sogar zum Teil noch intensiviert (Mießner 2015b). Der aktuelle sozioökonomische Disparitätenbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung (Fink u. a. 2019) kommt zu dem Ergebnis, dass rund 13,5 Millionen Menschen in der Bundesrepublik in Regionen mit erheblichen Strukturproblemen leben. Diese Regionen sind gekennzeichnet durch eine hohe kommunale Verschuldung, schwerwiegende Defizite bei der örtlichen Infrastruktur, schlechte Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven und eine hohe Armutsgefährdung. War unter den Bedingungen fordistischen Wachstums in den 1960er Jahren und dem damit verbundenen räumlichen Expansionszwang des Kapitals noch eine räumliche Angleichung möglich (Brenner 2004; Mießner 2015a u. 2017), sind heute im Kontext von Neoliberalisierung und Finanzialisierung⁹ die Voraussetzungen dafür kaum mehr gegeben. So konstatiert die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung in ihrem Fazit, dass gleichwertige Lebensverhältnisse allein mithilfe von Wirtschaftswachstum und den üblichen Instrumenten des räumlichen Ausgleichs nicht länger zu erreichen seien (Fink u. a. 2019: 14).

Eine Studie im Auftrag des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass sich die Regionen in Deutschland gegensätzlich entwickeln: Während viele Großstädte stark wachsen, verlassen gerade junge und gut ausgebildete Menschen ländlich geprägte oder strukturschwache Regionen. Zugleich ist die Arbeitslosigkeit dank der guten Konjunktur vielerorts deutlich zurückgegangen, wobei es anderswo kaum nennenswerte Verbesserungen gegeben hat (Hüther u. a. 2019). Als «gefährdete Regionen» mit besonders großen Problemen in den Bereichen Wirtschaft, Demographie und Infrastruktur gelten 19 von 96 Raumordnungsregionen. Diese befinden sich mehrheitlich in Ostdeutschland, im Ruhrgebiet und im Saarland, in der Westpfalz, rund um Bremerhaven und in Schleswig-Holstein (Oberst u. a. 2019: 107 f.). Eine weitere aktuelle Studie im Auftrag des IW konzentriert sich auf die wirtschaftliche Entwicklung und identifiziert die stärksten ländlichen Regionen in Brandenburg (Landkreis Dahme-Spreewald, Teltow-Fläming), Baden-Württemberg (Landkreis Biberach) und vor allem Bayern (Landkreis Eichstätt, Miesbach, Dingolfing-Landau), während die schwächsten Regionen bis auf die niedersächsischen Landkreise Holzminden und Goslar in den übrigen ostdeutschen Bundesländern verortet werden (Hünemeyer/Kempermann 2020). Der Raumordnungsbericht des BBSR (2017) listet enorme Einschränkungen bei der Verfügbarkeit

⁹ Unter Finanzialisierung wird eine Verschiebung der Bedeutung von Einkommen aus Produktion und Lohnarbeit hin zu Einkommen aus Finanzgeschäften verstanden. Damit einher geht eine Machtverschiebung innerhalb der Wirtschaft hin zu Unternehmen aus der Finanzindustrie.

von Daseinsvorsorgeleistungen vor allem in dünn besiedelten und peripheren Teilräumen auf: So gibt es etwa bei der Erreichbarkeit von (Grund-)Schulen, bei der Versorgung mit Breitband, bei der Versorgung mit und der Erreichbarkeit von Hausärzt*innen oder bei der Erreichbarkeit von Krankenhäusern (medizinische Grundversorgung) erhebliche Differenzen. Die erzwungene Sparpolitik wirkt sich negativ auf die Leistungsfähigkeit vieler struktur- und finanzschwacher Kommunen aus. Darunter leidet die allgemeine Daseinsvorsorge. Ohne wirkungsvolle politische Gegenmaßnahmen ist daher eine Verstärkung räumlicher Ungleichheiten zu befürchten.

1.3 ZWISCHENFAZIT

Wenn auch nicht alle ländlichen Regionen auf die gleiche Art und Weise von Peripherisierung betroffen sind, so haben die bisherigen Ausführungen doch gezeigt,

dass die regionale Entwicklung Deutschlands durch erhebliche Disparitäten gekennzeichnet ist. Die Lebensverhältnisse sind hier alles andere als gleichwertig. Die Raumordnungspolitik verfügt zur Bearbeitung dieses Problems über die Konzepte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Daseinsvorsorge und zentrale Orte, an denen sich orientiert werden kann. Sie alle liefern Anhaltspunkte, die für die Bekämpfung von Ungleichverhältnissen genutzt werden können. Sie sind bisher jedoch so vage gehalten und definiert, dass in ihrem Namen in den letzten vier Jahrzehnten soziale Dienste und wichtige Infrastrukturen abgebaut werden konnten und Versorgungsprobleme sich verschärft haben. Diese Tendenz wurde regional- und strukturpolitisch insbesondere mithilfe von Austeritätspolitiken vorangetrieben. Die sozialen und räumlichen Auswirkungen dieser Politik im Bundesland Hessen sind Gegenstand des folgenden Kapitels.

2 LÄNDLICHE RÄUME UND RÄUMLICHE DISPARITÄTEN IN HESSEN

Dieses Kapitel behandelt die Entwicklung ländlicher Räume in Hessen und zeigt bestehende Disparitäten in Bezug auf die Einkommens- und Wohlstandsverteilung, Bildung und die Erreichbarkeit von Gesundheitseinrichtungen auf. In einem ersten Schritt befassen wir uns mit der Frage, wie das Konzept Ländlichkeit und die sozioökonomische Lage am besten operationalisiert (das heißt in empirisch messbare Merkmale überführt) werden können (Kapitel 2.1). Im Anschluss betrachten wir vier Typologierungsversuche ländlicher Räume in Hessen und präsentieren jeweils kartographische Darstellungen der verschiedenen Typen. Wir zeigen: Welche Regionen Hessens zum ländlichen Raum gezählt werden, hängt sehr stark von der jeweiligen Operationalisierung ab (Kapitel 2.2). Im nächsten Schritt wenden wir uns der sozioökonomischen Lage in den ländlichen Teilräumen Hessens unter Heranziehung drei unterschiedlicher Konzepte von gleichwertigen Lebensverhältnissen zu. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Erstellung des Gleichwertigkeitsindex des BBSR lässt erkennen, mit welchen methodischen «Tricks» in Hessen existierende Disparitäten ausgeblendet oder verharmlost werden können (Kapitel 2.3). Abschließend fassen wir die Ergebnisse der quantitativen Kartierung ländlicher Räume in Hessen zusammen: Sowohl bei der Ländlichkeit als auch bei der sozioökonomischen Lage der Kommunen wird deutlich: Hessen ist von einem grundlegenden Kontrast geprägt: zwischen der wohlhabenden urbanisierten Rhein-Main-Region und dem ländlichen Teil Hessens, der (mit nur wenigen Ausnahmen) als peripherisiert bezeichnet werden kann (siehe Kapitel 2.4).

2.1 ZUR OPERATIONALISIERUNG LÄNDLICHER RÄUME

Ländliche Räume in der Bundesrepublik Deutschland zeichnen sich durch eine sozioökonomische Heterogenität aus. In diesem und den folgenden Unterkapiteln stellen wir unterschiedliche Bestimmungen ländlicher Räume in Hessen und deren sozioökonomischer Lage vor. Damit verfolgen wir zwei Ziele: Erstens soll daran erinnert werden, dass methodische Herangehensweisen Einfluss auf die Untersuchungsergebnisse nehmen und dass es daher notwendig ist, die «Black Box» der Berechnungen immer wieder zu öffnen, um zu verstehen, was genau sie überhaupt abbilden. Zweitens geht es uns darum, anhand der Darstellung der aktuellen Entwicklung ländlicher Räume in Hessen die Aufmerksamkeit auf die wachsenden sozioökonomischen Disparitäten zu richten, die zwischen wohlhabenden und gut versorgten städtischen Regionen in Südhessen und eher ländlich geprägten, weniger gut versorgten Räumen in Mittel- und Nordhessen bestehen.

Die Ansätze zur Bestimmung ländlicher Räume, die wir in dieser Studie berücksichtigen, lassen sich grob

in zwei Gruppen einteilen: solche der Abgrenzung, die ländliche Räume im Wesentlichen über Unterschiede zu städtischen Räumen bestimmen, und solche, die anhand der sozioökonomischen Lage ländliche Räume erfassen. Als ländlich gelten nach der ersten Definition alle Räume, die weder Stadt noch Ballungszentren sind: «Ländliche Räume werden also mittels einer Negativdefinition abgegrenzt und stellen eine Restkategorie dar.» (Born/Steinführer 2018: 18) Ausgangspunkt der Bestimmung sind damit nicht die Eigenschaften ländlicher Räume, sondern das Fehlen bestimmter Merkmale. Dabei werden üblicherweise zwei Kriterien herangezogen: Verstädterung und Zentralität.

Unter Verstädterung wird die Konzentration von Bevölkerung und ökonomischen Aktivitäten verstanden. Verstädterung wird operationalisiert, indem man die Siedlungsgröße und -dichte misst, mitunter auch die Arbeitsplatzdichte oder den Anteil an Beschäftigten in der Landwirtschaft. Die Unterscheidung zwischen dicht besiedelter Großstadt und dünn besiedeltem Dorf (mit diversen Zwischenkategorien) galt lange Zeit als ausreichend, um verschiedene Raumtypen zu beschreiben. Mit der zunehmenden räumlichen Mobilität von Menschen und Kapital und den damit einhergehenden räumlichen Verflechtungen entlang von Produktionsketten und Pendlerströmen wurde in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg die Differenzierung nach Zentralität immer wichtiger. Siedlungen wurden zunehmend danach unterschieden, wie weit entfernt sie von Einrichtungen/Institutionen mit bestimmten Funktionen liegen, die es nicht überall, sondern tendenziell nur in städtischen Zentren gibt. Man ordnet Siedlungen je nach ihrer Entfernung zu solchen Einrichtungen den Kategorien zentral oder peripher zu. Die Bedeutung der geographischen Lage wurde noch dadurch verstärkt, dass in der räumlichen Planung, dem Zentrale-Orte-Konzept (siehe Kapitel 1.1.3) folgend, Verwaltungs-, Bildungs- und andere Daseinsfunktionen systematisch in Städten verschiedener Zentralität (Ober-, Mittel- und Unterzentrum) angesiedelt wurden, damit von ihnen aus die Versorgung des Umlandes gewährleistet ist. Während das Kriterium der Verstädterung von der Siedlung selbst ausgeht, bezieht sich das Kriterium Zentralität auf die Lage der Siedlung im Raum. Operationalisiert wird Zentralität meist mit der (Reise-)Distanz zu wichtigen Infrastruktureinrichtungen wie Flughäfen, Hochschulen, Arztpraxen oder zu Verkehrsachsen oder auch mit dem Zugang von Haushalten zu einem Breitbandanschluss. Dörfer können sowohl in zentralen als auch in peripheren Regionen liegen. Dasselbe gilt für Städte, wobei sich in peripheren Regionen tendenziell nur Mittel- und Kleinstädte und keine Großstädte finden (siehe Karte 2).

Neben der Abgrenzung ländlicher von städtischen Räumen interessiert uns die weitere Differenzierung ländlicher Räume anhand sozioökonomischer Kriterien. Diese können sich stärker auf die lokale Bevölkerungsentwicklung, die finanzielle Lage von Individuen, Haushalten oder von Kommunen beziehen. Zur Berechnung der sozioökonomischen Lage wird eine Vielzahl unterschiedlicher Indikatoren he-

rangezogen (siehe Kapitel 2.3). Die Verbindung beider Aspekte, also von Ländlichkeit und schlechter sozioökonomischer Lage, wird mit dem Begriff der Peripherisierung gefasst (siehe Kapitel 1.2.3). Dies haben wir in Abbildung 1 versucht, schematisch darzustellen. In der Abbildung deutet dabei die Grauschattierung den zu erwartenden Grad der Peripherisierung an.

Abbildung 1: Zwei Achsen der Ländlichkeit: Verstädterung und Zentralität

		Zentralität	
		zentral: in der Nähe von Einrichtungen mit Funktionen, die es nur selten gibt	peripher: weit entfernt von Einrichtungen mit Funktionen, die es nur selten gibt
Verstädterung	städtisch: hohe Größe und Dichte	Groß-, Mittel- und Kleinstädte in Metropolregionen	Mittel- und Kleinstädte in ländlicher Region
	dörflich: geringe Größe und Dichte	Dörfer in Metropolregionen	Dörfer in ländlicher Region

Quelle: eigene Darstellung; je dunkler der Grauton, desto (potenziell) peripherisierter ist die Region

Im Folgenden greifen wir aus den zahlreichen vorliegenden Berechnungen und Klassifizierungen ländlicher Räume (vgl. Milbert 2019) vier heraus, die wir für unsere Operationalisierung ländlicher Räume und räumlicher Disparitäten in Hessen für besonders relevant halten. Dabei handelt es sich um die Arbeiten:

1. des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) am Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat,
2. den Landesentwicklungsplan (LEP) der Hessischen Landesregierung,
3. die Berechnungen des Johann Heinrich von Thünen-Instituts, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (Thünen-Institut), sowie
4. den im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellten sozioökonomischen Disparitätenbericht.

2.2 LÄNDLICHKEIT IN HESSEN

Von den aufgelisteten vier Forschungsansätzen und Arbeiten zu ländlichen Räumen bezeichnen drei (BBSR, LEP und Thünen-Institut) jeweils unterschiedliche Teilräume Hessens explizit als ländlich. Bei der Klassifizierung kommt dabei entweder die eingangs beschriebene Abgrenzung ländlicher Räume von städtischen Räumen zur Anwendung oder es wird nach dem Grad der Zentralität differenziert oder wir haben es mit einer Kombination aus beiden Ansätzen zu tun.

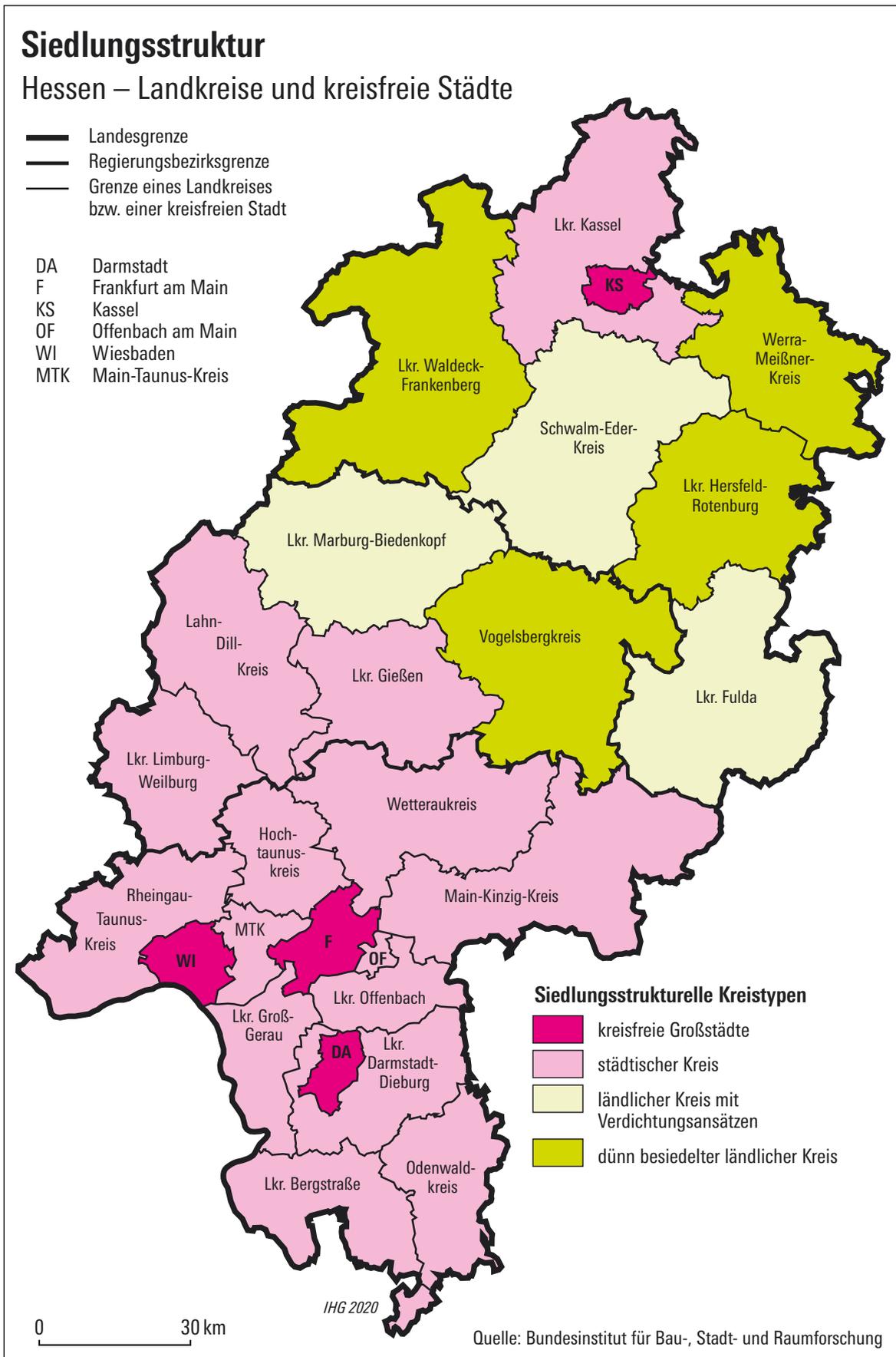
Das BBSR schlägt verschiedene Differenzierungen zwischen städtischen und ländlichen Räumen vor. Erstens wird basierend auf dem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten und der Einwohnerdichte, also anhand der Verstädterung, zwischen zwei städtischen und zwei ländlichen «siedlungsstrukturellen Kreistypen» unterschieden (BBSR 2020; Milbert 2015).¹⁰ Als ländlich werden in Hessen anhand der Daten von 2017 nur sieben Kreise klassifiziert. Unter die Kategorie «ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen» fallen die Landkreise Fulda, Marburg-Biedenkopf

und der Schwalm-Eder-Kreis und unter die Kategorie «dünn besiedelter ländlicher Kreis» die Landkreise Hersfeld-Rotenburg, Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis und der Vogelsbergkreis. Im südlichen Teil Hessens gibt es demnach keine ländlichen Kreise, während der nördliche Teil des Bundeslandes – bis auf die Stadt und den Landkreis Kassel – ausschließlich aus ländlichen Kreisen besteht.

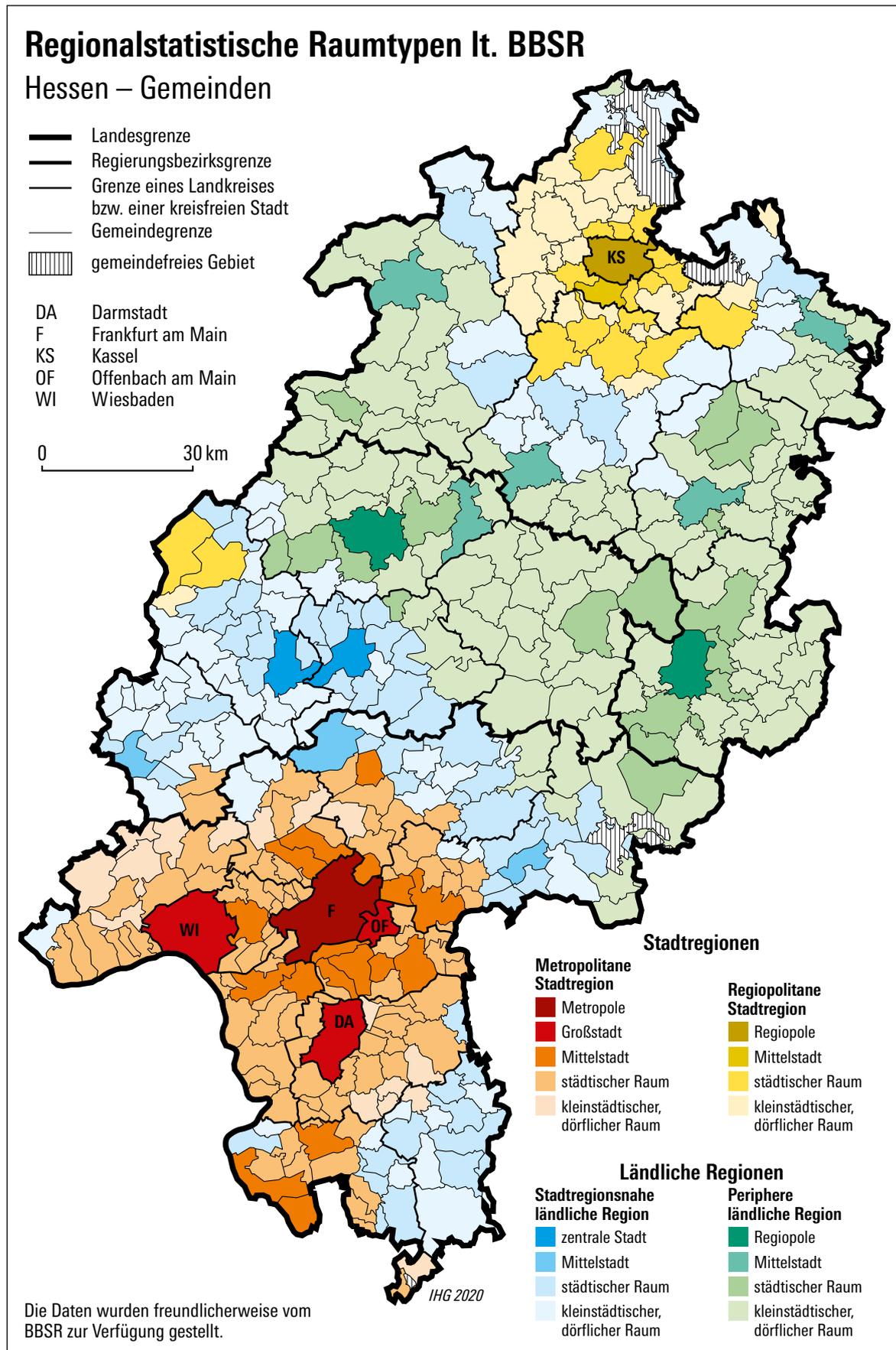
Zweitens kombiniert das BBSR zur Bestimmung von «regionalstatistischen Raumtypen für die Mobilitäts- und Verkehrsforschung» die Indikatoren Verstädterung und Zentralität anhand von Daten zur Bevölkerungsdichte und zur Erreichbarkeit von Einrichtungen/ Infrastrukturen auf Kreis- und auf Gemeindeebene. Während die Bevölkerungsdichte für den Unterschied zwischen Stadt und Dorf steht, ist mit der Erreichbarkeit der Unterschied zwischen Zentrum und Peripherie erfasst. Diese Darstellung erlaubt zum einen durch den Einbezug der Gemeindeebene einen detaillierteren Blick auf die Lebensverhältnisse und zum anderen eine Differenzierung ländlicher Räume nach ihrer Verflechtung mit großen Städten (vgl. Karte 2).

¹⁰ «Kreisfreie Großstädte» (mit mindestens 100.000 Einwohner*innen), «städtische Kreise» mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten von mindestens 50 Prozent und einer Einwohnerdichte von mindestens 150 Einwohner*innen pro Kilometer sowie Kreise mit einer Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte von mindestens 150 Einwohner*innen pro Kilometer, «ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen» mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten von mindestens 50 Prozent, aber einer Einwohnerdichte unter 150 Einwohner*innen pro Kilometer sowie Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50 Prozent mit einer Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte von mindestens 100 Einwohner*innen pro Kilometer, «dünn besiedelte ländliche Kreise» mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50 Prozent und einer Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte von unter 100 Einwohner*innen pro Kilometer (vgl. BBSR 2020).

Karte 1: Siedlungsstrukturelle Kreistypen Hessens nach BBSR



Karte 2: Regionalstatistische Raumtypen für die Mobilitäts- und Verkehrsforschung des BBSR

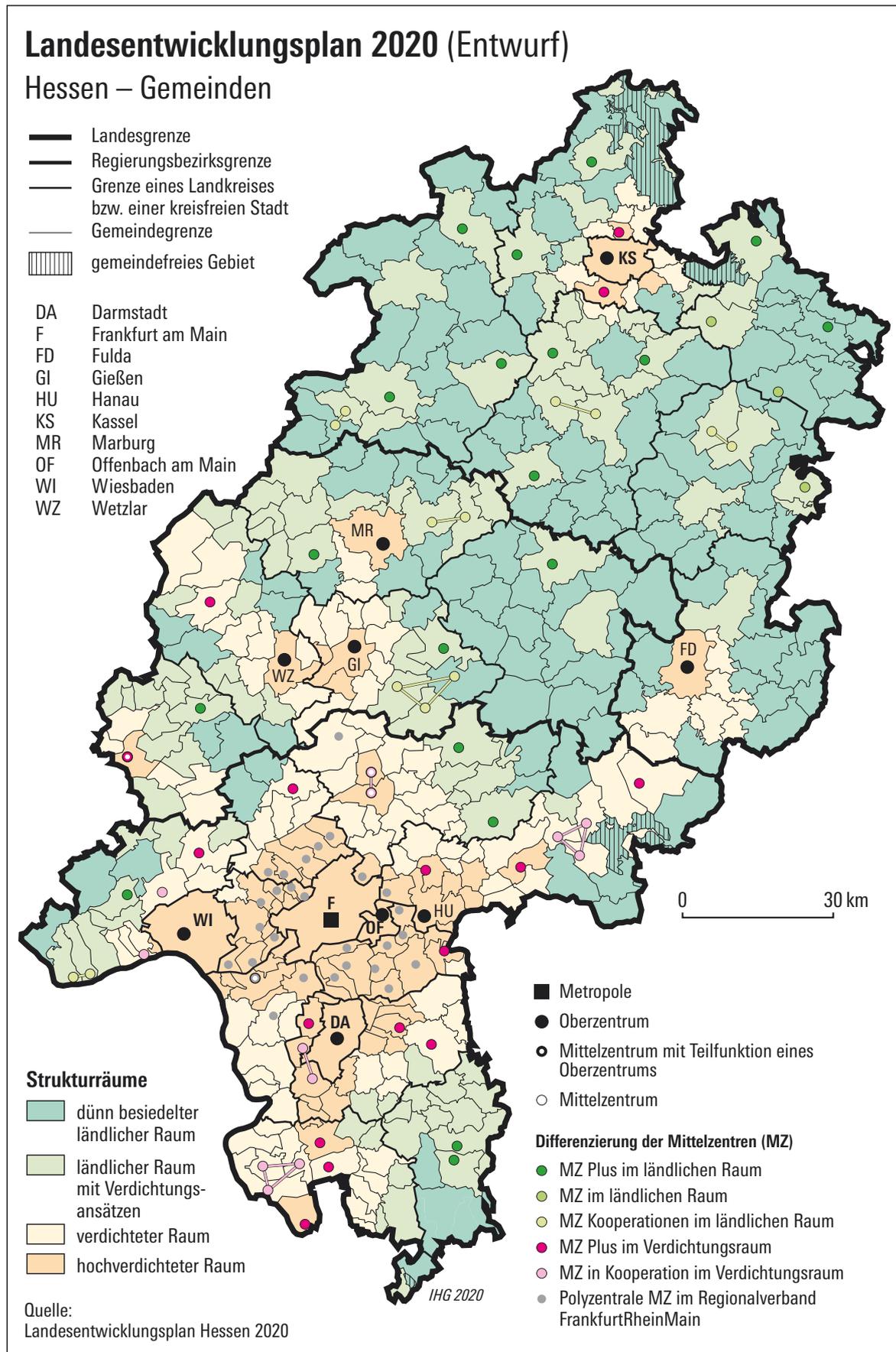


In dieser Klassifizierung gelten die Kreise und Gemeinden des Rhein-Main-Gebiets, die Stadt Kassel mit Umland sowie drei Gemeinden Westhessens im Umland des nordrhein-westfälischen Siegen als städtische Regionen (unterteilt nach Metropole mit internationaler und Regiopole mit regionaler Relevanz) und alle übrigen Teile Hessens als ländlich. Auffällig ist an dieser differenzierteren Darstellung, dass der größere Teil der ländlichen Regionen (grüne und blaue Farbtöne) den peripheren ländlichen Regionen (grüne Farbtöne) zugerechnet wird. Demnach sind auch die zentralen Orte Marburg und Fulda peripher. Prägend für die peripheren ländlichen Regionen ist jedoch der kleinstädtische, dörfliche Raum (hellgrün), der sich in einem breiten Band von Nordwesthessen über Mittelhessen nach Osthessen erstreckt.

Das Land Hessen differenziert ebenfalls «verschiedene Typen ländlicher Räume mit unterschiedlichen Strukturen», unterscheidet aber hauptsächlich zwischen zwei wesentlichen Abgrenzungen. Zum einen definiert es im «Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessens» ländliche Räume als «Förderkulisse mit ländlicher Siedlungsstruktur sowie vergleichbaren wirtschaftlichen, naturräumlichen und kulturhistorischen Gegebenheiten auf Ebene kommunaler Gebietsabgrenzungen» (Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und

Verbraucherschutz 2016: 30). Nach dieser Herangehensweise gehören lediglich das Rhein-Main-Neckar-Gebiet sowie einzelne Teile Nord- und Mittelhessens nicht zu den ländlichen Räumen und sind daher von den spezifischen Förderprogrammen des Landes Hessen für ländliche Räume ausgeschlossen. Circa 85 Prozent der Landesfläche mit rund 50 Prozent der Gesamtbevölkerung sind demnach ländliche Räume. Zum anderen geht der Entwurf des neuen Landesentwicklungsplans (LEP 2020) nun von zwei verschiedenen Kategorien ländlichen Strukturraums aus: «ländliche Räume mit Verdichtungsansätzen» und «dünn besiedelte ländliche Räume» (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2020: 19). Dem modifizierten LEP 2020 zufolge sind rund zwei Drittel des Bundeslandes (mit einem Anteil von etwa einem Viertel der Gesamtbevölkerung) ländlicher Strukturraum (vgl. Karte 3). Der Landesentwicklungsplan erfasst mit der «Einwohner-Arbeitsplatz-Dichte» sowie der «Ausprägung der Siedlungsstruktur» die Differenz zwischen Großstadt und Dorf sowie mit der «Lage an überregionalen Entwicklungsachsen» die Differenz zwischen Zentrum und Peripherie, die «zu erwartende Bevölkerungsentwicklung» sagt zudem etwas über den Grad der Peripherisierung aus (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2020: 24).

Karte 3: Strukturräume und zentrale Orte in Hessen nach dem Landesentwicklungsplan



Hier werden neben einigen Gemeinden im Odenwaldkreis im Südosten Hessens die zahlreichen Gemeinden außerhalb der (und abseits der Verkehrsachsen rund um die) Rhein-Main-Region um Frankfurt, Wiesbaden und Darmstadt sowie jenseits der Oberzentren Kassel, Marburg, Fulda und Gießen/Wetzlar zum ländlichen Raum gezählt. Diese Darstellung erlaubt darüber hinaus eine Differenzierung innerhalb der ländlichen Räume nach dünn besiedelten Räumen (dunkelgrün) und solchen mit Verdichtungsansätzen (hellgrün). Dabei zeigt sich, dass sich an die (hoch) verdichteten Räume häufig ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen anschließt. Weite Teile Mittel-, Ost- und Nordwesthessens gelten dagegen als dünn besiedelter ländlicher Raum, mit nur wenigen Ausnahmen wie zum Beispiel Alsfeld im Vogelsbergkreis.

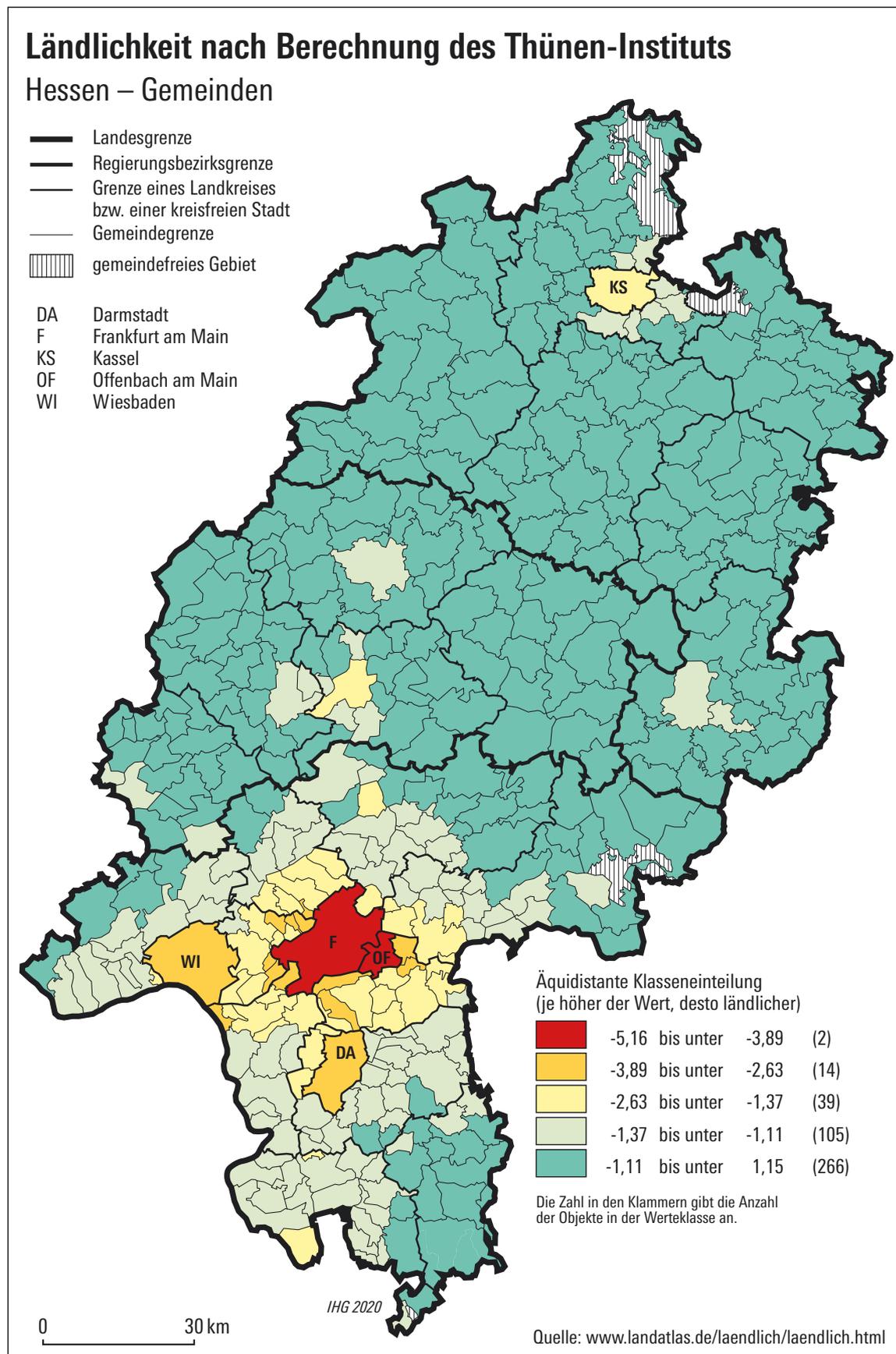
Auf Grundlage dieser Kategorisierung legt der Landesentwicklungsplan die anzustrebende Struktur zentraler Orte mit ihren entsprechenden Funktionen fest und gibt Förderempfehlungen ab, um eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Neben der Rhein-Main-Region mit der Metropole Frankfurt und weiteren Ober- und Mittelzentren (Wiesbaden, Darmstadt, Offenbach, Hanau) sowie dem Oberzentrum Kassel mit zwei benachbarten Mittelzentren (Marburg, Fulda, Gießen, Wetzlar) und Mittelzentren. In Karte 3 sind alle Mittelzentren eingetragen, die im Landesentwicklungsplan je nach Lage und Ausstattung mit Funktionen in sechs Kategorien eingeteilt sind. Unter Mittelzentren werden «übergemeindliche Versorgungs-, Arbeitsmarkt- und Wohnschwerpunkte» verstanden mit «städtischem Charakter und in der Regel nicht unter 10.000 Einwohnern» (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2020: 39). Im ländlichen Raum liegt die Bevölkerungszahl mitunter auch darunter. Diese Zentren sind mit bestimmten Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen und anderen sozialen Einrichtungen, Behörden und zum Beispiel einem Verwaltungsgericht ausgestattet (ebd.). Drei der Mittelzentren der unteren Kategorie liegen im als peripher geltenden ländlichen Raum, das

heißt in großer Distanz zum nächsten größeren Mittel- oder Oberzentrum. Nur Mittelzentren, denen «Kooperationsfunktionen» im ländlichen Raum zugeschrieben werden, liegen in relativer Nähe zu anderen Mittelzentren. Der Landesentwicklungsplan fordert diese Kommunen auf, die «Möglichkeiten der interkommunalen Aufgabenteilung bzw. des Verbundgedankens zu nutzen und formalisierte Kooperationsvereinbarungen zu schließen» (ebd.: 40).

Das Thünen-Institut hat die Ländlichkeit von Kreisregionen (in Hessen identisch mit den kreisfreien Städten und Kreisen)¹¹ berechnet (Küpper 2016). Die daraus resultierenden Typen ländlicher Kreise werden im folgenden Kapitel (2.3) zur sozioökonomischen Lage in Karte 8 dargestellt. Auf Grundlage dieser Berechnungen wurde für diese Studie die Ländlichkeit der Gemeinden in Hessen ermittelt. Das Thünen-Institut misst Ländlichkeit als Abweichung verschiedener Merkmale einer Gemeinde vom Bundesdurchschnitt (ebd.). Die Ländlichkeit ist demnach umso ausgeprägter, je geringer die Siedlungsdichte, je höher der Anteil land- und forstwirtschaftlicher Fläche, je höher der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser, je geringer das Bevölkerungspotenzial¹² und je schlechter die Erreichbarkeit großer Zentren ist. Für den Online-Landatlas¹³ hat man diese Berechnung zusätzlich auf Gemeindeebene vorgenommen. Leider ist nicht ersichtlich, welche Grenzwerte den dort verwendeten sieben Kategorien von «kaum ländlich» bis «äußerst ländlich» zugrunde liegen. Deshalb haben wir in den folgenden Karten 4 und 5 die Ergebnisse dieser Berechnung in eigenen Klassifizierungen dargestellt: Für Karte 4 wurden die Spanne der «Ländlichkeitswerte» der hessischen Gemeinden, die von -5,15 für das besonders «unländliche» Frankfurt am Main bis 1,15 für die ländlichste Gemeinde Hessens reicht, in fünf gleichgroße Klassen unterteilt. In dieser Klassifizierung gehört neben Frankfurt am Main nur noch Offenbach zur «unländlichsten» Klasse, während 266 Gemeinden der «ländlichsten» Klasse zugeordnet sind (vgl. Abbildung 2). Für Karte 5 wurden fünf Klassen mit gleich vielen Gemeinden gebildet.

¹¹ Bei Kreisregionen werden kreisfreie Städte mit unter 100.000 Einwohner*innen mit ihren Umlandkreisen zusammen betrachtet, um Größenunterschiede zwischen Kreisen auszugleichen (Küpper 2016: 3). In Hessen haben alle kreisfreien Städte über 100.000 Einwohner*innen (Hanau mit gut 93.000 Einwohner*innen strebt die Kreisunabhängigkeit an), weshalb hier gilt, dass die Kreisregionen identisch mit den kreisfreien Städten und Landkreisen sind. ¹² Das berechnete Bevölkerungspotenzial «drückt für jede betrachtete Raumeinheit die Summe aller theoretisch möglichen Interaktionsbeziehungen innerhalb eines Landes oder einer definierten Region aus» (Breßler 2001: 40). ¹³ Vgl. www.landatlas.de/laendlich/laendlich.html.

Karte 4: Ländlichkeit auf Gemeindeebene nach Berechnung des Thünen-Instituts in fünf Klassen gleichgroßer Wertspanne



Karte 5: Ländlichkeit auf Gemeindeebene nach Berechnung des Thünen-Instituts in fünf Klassen mit gleich vielen Gemeinden

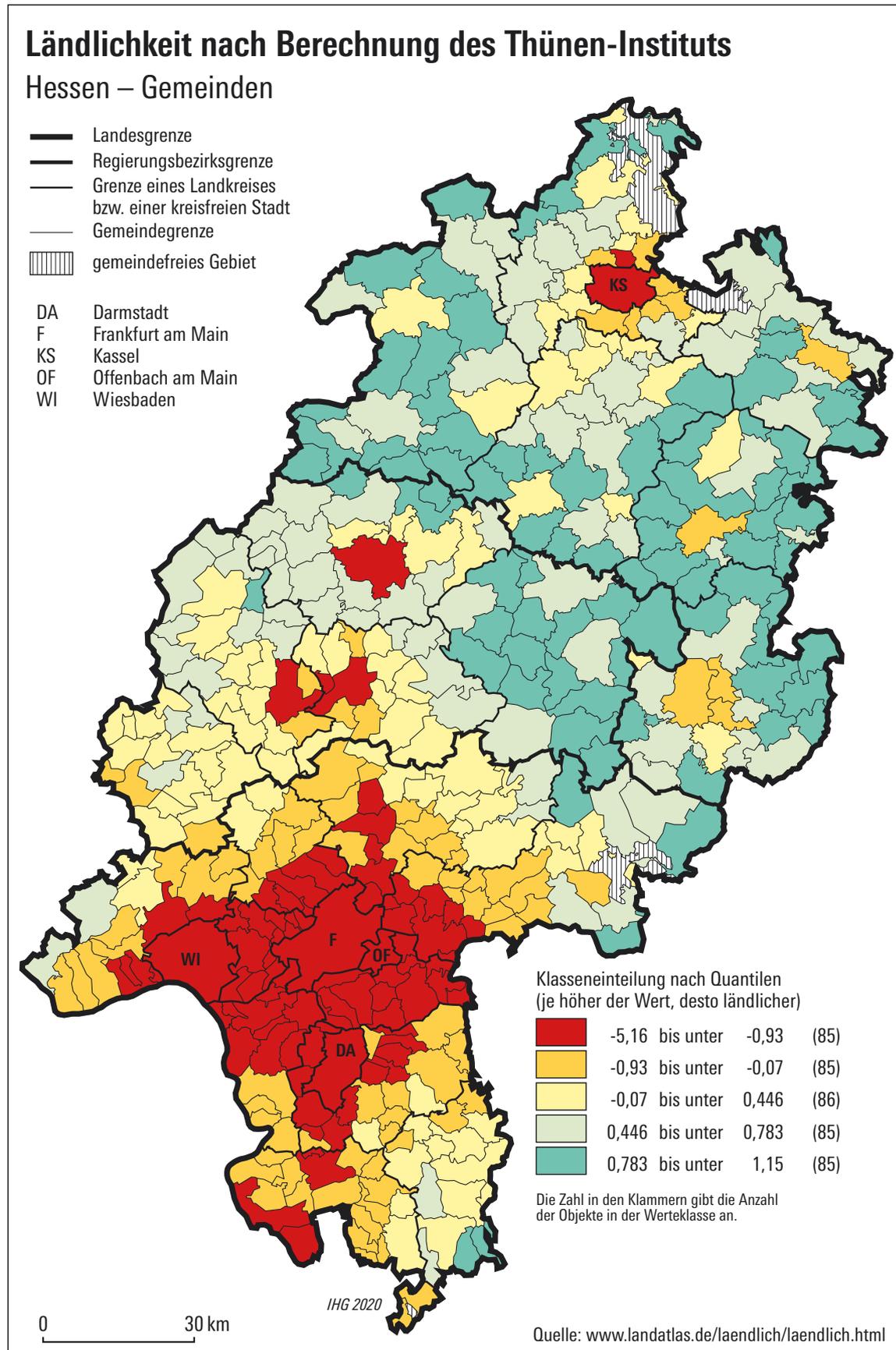
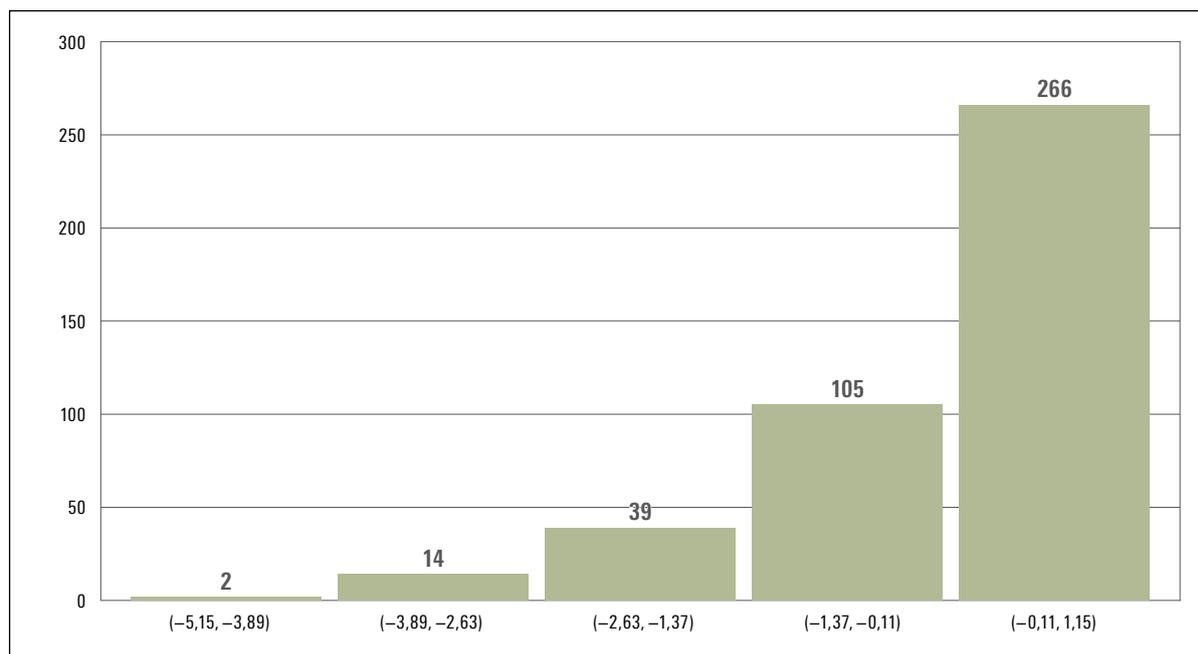


Abbildung 2: Anzahl der hessischen Gemeinden in Klassen gleicher Ländlichkeit nach Berechnung des Thünen-Instituts bei gleichgroßen Wertespanssen (wie in Karte 4)



Quelle: eigene Darstellung

Je nach Klasseneinteilung lassen sich leicht unterschiedliche, einander aber ergänzende Schlüsse ziehen. Karte 4 zeigt, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen (vor allem Kassel), ein eindeutiges Bild, in dem sich an Frankfurt am Main fast schon in Ringen die jeweils weniger städtischen Städte und Gemeinden anschließen und einen zusammenhängenden metropolitanen Raum bilden. 266 der 426 hessischen Gemeinden, mithin über 62 Prozent, sind der ländlichsten Klasse zugerechnet, die in fast ganz Mittel- und Nordhessen dominant ist sowie im Odenwaldkreis im Südosten und in einigen angrenzenden Gemeinden in Nachbarlandkreisen zu finden ist. In dieser Darstellung ist Hessen jenseits von Frankfurt-Rhein-Main sowie Kassel ländlich. Definiert man die Klassengrenzen anders und unterteilt die 426 Gemeinden in gleichgroße Klassen, ist die Verteilung (dargestellt in Karte 5) etwas differenzierter: Dann reicht der metropolitane Raum weiter nach Norden und die ländlichsten Gemeinden finden sich im nördlichen Ost- und Westhessen. Das südliche Drittel Hessens mit nur wenigen Kommunen im südöstlichen Odenwaldkreis und im Rheingau-Taunus-Kreis ist in dieser Darstellung überwiegend städtisch geprägt.

Da das Thünen-Institut bei der Messung von Ländlichkeit am differenziertesten vorgeht und hier Werte für die einzelnen Gemeinden vorliegen, werden wir im folgenden Kapitel Daten zur sozioökonomischen Lage von Teilräumen Hessens auf die vom Thünen-Institut als ländlich identifizierten Kreise beziehen. Ein Vergleich der Karten 3 und 5 zeigt, dass diese Einteilung sich in weiten Teilen mit jener des Landesentwicklungsplans deckt.

2.3 SOZIOÖKONOMISCHE LAGE IN DEN TEILRÄUMEN HESSENS

Um die sozioökonomische Lage ländlicher Räume in Hessen zu skizzieren, stellen wir zunächst drei Modelle zur Berechnung sozioökonomischer Unterschiede (Disparitätenbericht, Thünen-Institut und BBSR) vor. Uns interessiert neben den Ergebnissen der einzelnen Studien, was passiert, wenn man verschiedene Berechnungsmodelle kombiniert und darüber hinaus die Finanzsituation der Kommunen berücksichtigt.

Der Disparitätenbericht «Ungleiches Deutschland» (Fink u. a. 2019), erstellt im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, untersucht in zwei Clusteranalysen¹⁴ die kreisfreien Städte und Landkreise Deutschlands zum einen nach Raumtypen und zum anderen nach «Wohlstand und Armut». In die fünf in Tabelle 1 und Karte 6 dargestellten Typen dieser Analysen sind Daten zu folgenden Faktoren eingeflossen:

- der Anteil hochqualifizierter Beschäftigter (für den Bereich «Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsmarkt»),
- Alters- und Kinderarmut (für «Bildungs- und Lebenschancen»),
- die Lebenserwartung, die Erreichbarkeit von Hausärzt*innen und die Bruttogehälter (für «Wohlstand und Gesundheit»),
- Höhe der kommunalen Schulden, Wahlbeteiligung und Breitbandanschluss (für «staatliches Handeln und Partizipation») und

¹⁴ Unter Clusteranalysen versteht man Verfahren zur Entdeckung von Ähnlichkeitsstrukturen in Datenbeständen. Die so gefundenen Gruppen von «ähnlichen» Objekten werden in Clustern oder Klassen zusammengefasst.

– das Gesamtwanderungssaldo (für «Binnenwanderungen»).

Als Ergebnis der ersten Clusteranalyse werden für Deutschland fünf Raumtypen identifiziert, die sich durch eine unterschiedliche Kombination von Werten auszeichnen:

- «dynamische Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr» (78 Kreise mit 22,7 Mio. Einwohner*innen),
- «starkes (Um-)Land» (62 Kreise mit 13,7 Mio. Einwohner*innen),

- «Deutschlands solide Mitte» (187 Kreise mit 32,8 Mio. Einwohner*innen),
- «ländlich geprägte Räume in der dauerhaften Strukturkrise» (53 Kreise mit 8,1 Mio. Einwohner*innen) und
- «städtisch geprägte Regionen im andauernden Strukturwandel» (22 Kreise mit 5,4 Mio. Einwohner*innen).

Die hessischen kreisfreien Städte und Landkreise verteilen sich folgendermaßen (vgl. auch Karte 6).

Tabelle 1:
Klassifizierung der 26 hessischen kreisfreien Städte und Kreise nach Typen nach Fink u. a. 2019

Typus	
«dynamische Groß- und Mittelstädte mit Exklusionsgefahr»	Darmstadt Frankfurt am Main Wiesbaden Landkreis Gießen* Kassel
«starkes (Um-)Land»	Landkreis Darmstadt-Dieburg* Hochtaunuskreis Main-Taunus-Kreis
«Deutschlands solide Mitte»	Landkreis Bergstraße* Landkreis Groß-Gerau Main-Kinzig-Kreis* Odenwaldkreis** Landkreis Offenbach Rheingau-Taunus-Kreis* Wetteraukreis* Lahn-Dill-Kreis** Landkreis Limburg-Weilburg** Landkreis Marburg-Biedenkopf** Vogelsbergkreis** Landkreis Fulda** Landkreis Hersfeld-Rotenburg** Landkreis Kassel** Schwalm-Eder-Kreis** Landkreis Waldeck-Frankenberg** Werra-Meißner-Kreis**
«ländlich geprägte Räume in der dauerhaften Strukturkrise»	-
«städtisch geprägte Regionen im andauernden Strukturwandel»	Offenbach

Zusätzlich sind die vom Thünen-Institut als «ländlich» klassifizierten Kreise gekennzeichnet:

* = eher ländlich nach Küpper 2016, ** = sehr ländlich nach Küpper 2016

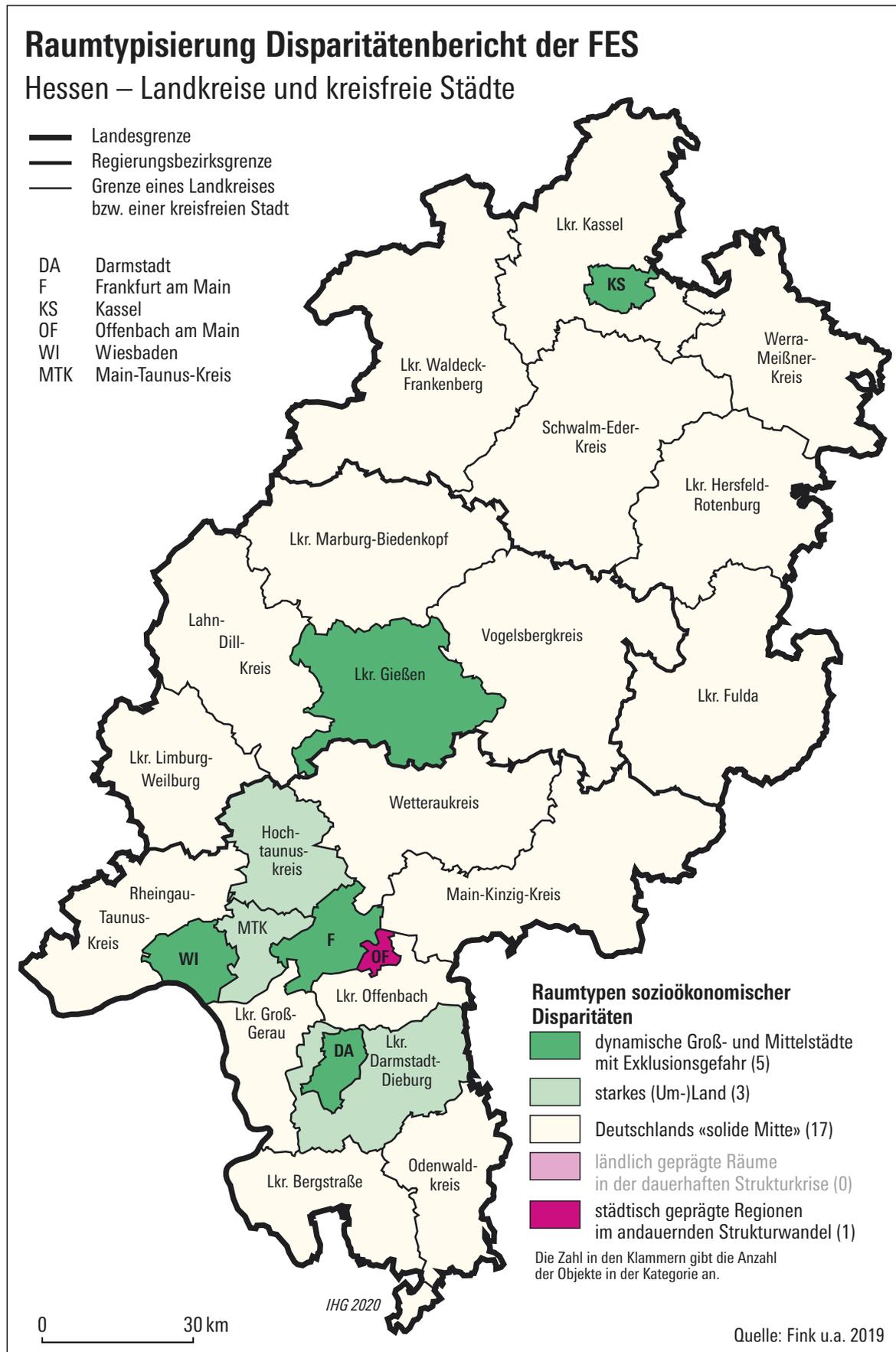
Quelle: eigene Darstellung nach Fink u. a. 2019

Verbindet man diese Klassifizierung mit der des Thünen-Instituts (Küpper 2016) zu Ländlichkeit (in Tabelle 1 durch * bzw. ** gekennzeichnet), finden sich die hessischen kreisfreien Städte und Landkreise weit überwiegend im Cluster «solide Mitte», dem «Durchschnittscluster Deutschlands ohne besondere Abweichungen vom Bundesmittel, mit einer Ausnahme: Der Anteil der hochqualifizierten Beschäftigten ist hier im Bundesvergleich am geringsten» (Fink u. a. 2019: 10). Lediglich die beiden Landkreise Gießen und Darmstadt-Dieburg sind als «eher ländlich» klassifizierte Kreise den Clustern «dynamische Groß- und Mittelstädte mit Explosionsgefahr» zugeordnet bzw. gelten als «starkes (Um-)

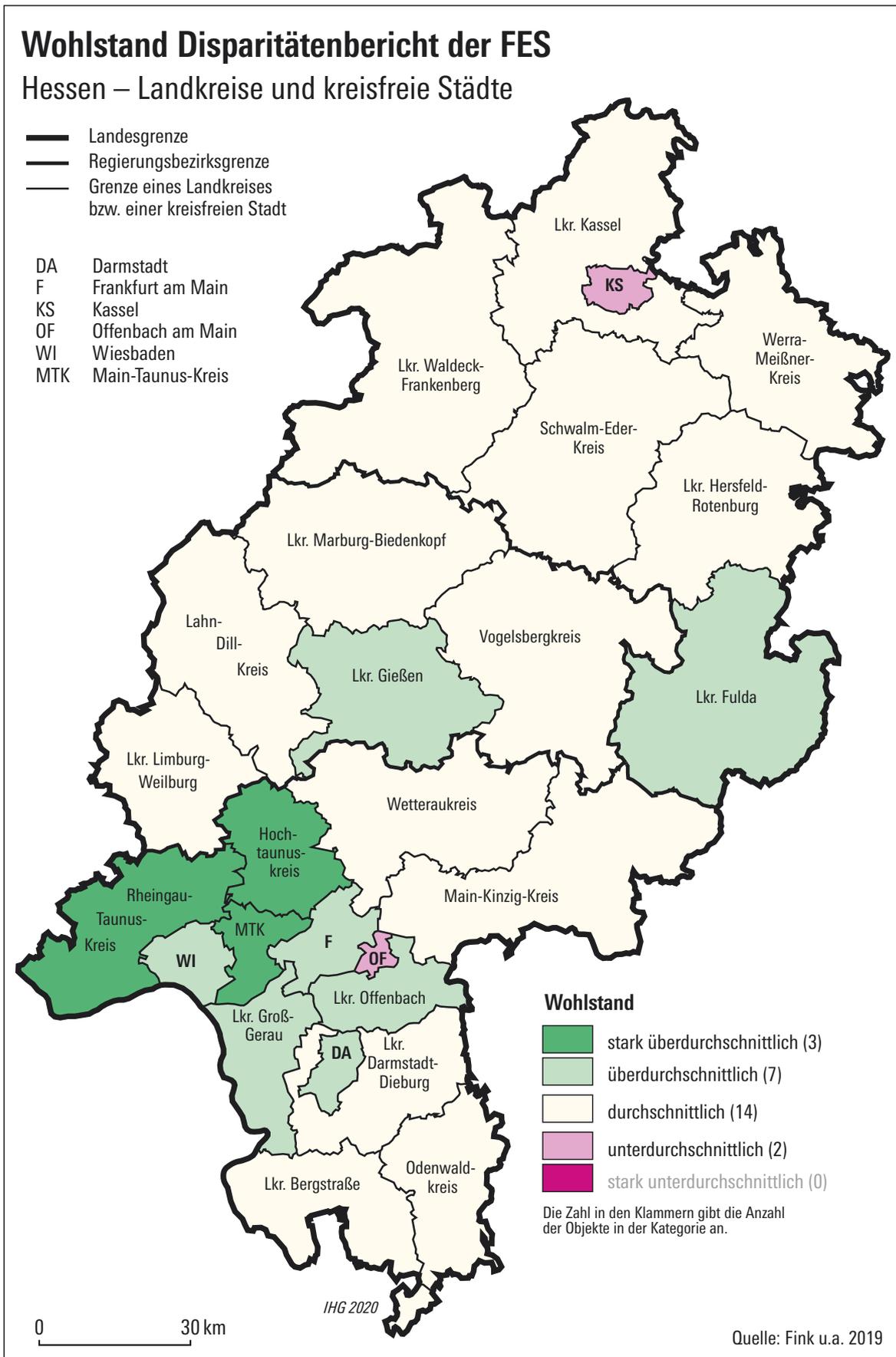
Land». Im Cluster «ländlich geprägte Räume in der dauerhaften Strukturkrise» der Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung finden sich ausschließlich ostdeutsche Kreise.

In der zweiten Clusteranalyse zum Thema «Wohlstand und Armut» sind «die Armutsquoten für ältere Menschen und Kinder, die Bruttogehälter am Arbeitsort, das verfügbare Haushaltseinkommen (das heißt alle Einnahmen eines Haushaltes unter Berücksichtigung von Transferleistungen und Abzügen) sowie die Mietpreisentwicklung als Indikator für die Entwicklung der Lebenshaltungskosten» berücksichtigt (Fink u. a. 2019: 12).

Karte 6: Raumtypisierung hessischer Städte und Landkreise nach Fink u. a. 2019



Karte 7: Wohlstand und Armut hessischer Städte und Landkreise nach Fink u. a. 2019



Auch in dieser Clusteranalyse nach Fink u. a. (2019) finden sich die meisten der Kreise, die nach dem Modell des Thünen-Instituts (in Tabelle 1 erneut mit * bzw. ** gekennzeichnet) zu den ländlichen Kreisen zählen, in der mittleren Kategorie mit jeweils durchschnittlichen Ausprägungen bei Altersarmut, Bruttogehältern, Haushaltseinkommen und Lebenshaltungskosten und eher geringer Belastung durch Kinderarmut. Ländliche Kreise mit dem Merkmal (stark) unterdurchschnittliche sozioökonomische Lage finden sich im Disparitätenbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung nur in Ostdeutschland. Für Hessen ist festzuhalten, dass die ländlichen Kreise sozioökonomisch schlechter dastehen als die städtischen. Von den acht (stark) überdurchschnittlich wohlhabenden sind nur zwei ländlich: Gießen (eher ländlich) und Fulda (sehr ländlich). Allerdings sind mit Kassel und Offenbach zwei kreisfreie Städte als «eher unterdurchschnittlich» wohlhabend und damit noch schlechter klassifiziert als das Gros der ländlichen Kreise. Insgesamt sind die ländlichen Kreise innerhalb Hessens laut Disparitätenbericht weniger wohlhabend als die meisten städtischen.

Das Thünen-Institut verbindet die im vorherigen Unterkapitel vorgestellte Berechnung von Ländlichkeit mit der sozioökonomischen Entwicklung. Für diese Analyse werden die folgenden neun Indikatoren genutzt (Küpper 2016: 14):

- Entwicklung der Arbeitslosenquote von 2011 bis 2013,

- Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am Arbeitsort von 2010 bis 2012,
- Medianeinkommen 2010,
- Entwicklung der kommunalen Steuerkraft von 2011 bis 2013,
- Entwicklung des Wanderungssaldos der 18- bis 29-Jährigen von 2011 bis 2013,
- Wohnungsleerstand 2011,
- Entwicklung der Lebenserwartung von Frauen von 2011 bis 2013,
- Entwicklung der Lebenserwartung von Männern von 2011 bis 2013,
- Entwicklung der Schulabbrecherquote von 2011 bis 2013.

Wie aus der Aufzählung deutlich wird, sind die verwendeten Daten nicht mehr ganz aktuell. Als Momentaufnahme für Mitte des Jahrzehnts scheinen sie uns aber nach wie vor geeignet. Die Werte einzelner Stadt- und Landkreise geben auch hier an, wie weit sie vom Bundesdurchschnitt abweichen. Küpper (2016) schlägt für die Kreise drei Klassen von Ländlichkeit («nicht ländlich», «eher ländlich» und «sehr ländlich»)¹⁵ vor und teilt die ländlichen Kreise hinsichtlich ihrer sozioökonomischen Situation in zwei Kategorien ein («weniger gut» und «gut»). Auf Basis der Kombination dieser Klassen ergeben sich vier Typen ländlicher Kreise. Für Hessen ergibt sich folgendes Bild (vgl. hierzu auch Karte 8).

Tabelle. 2: Klassifizierung der 26 hessischen kreisfreien Städte und Kreise nach Ländlichkeit und sozioökonomischer Lage

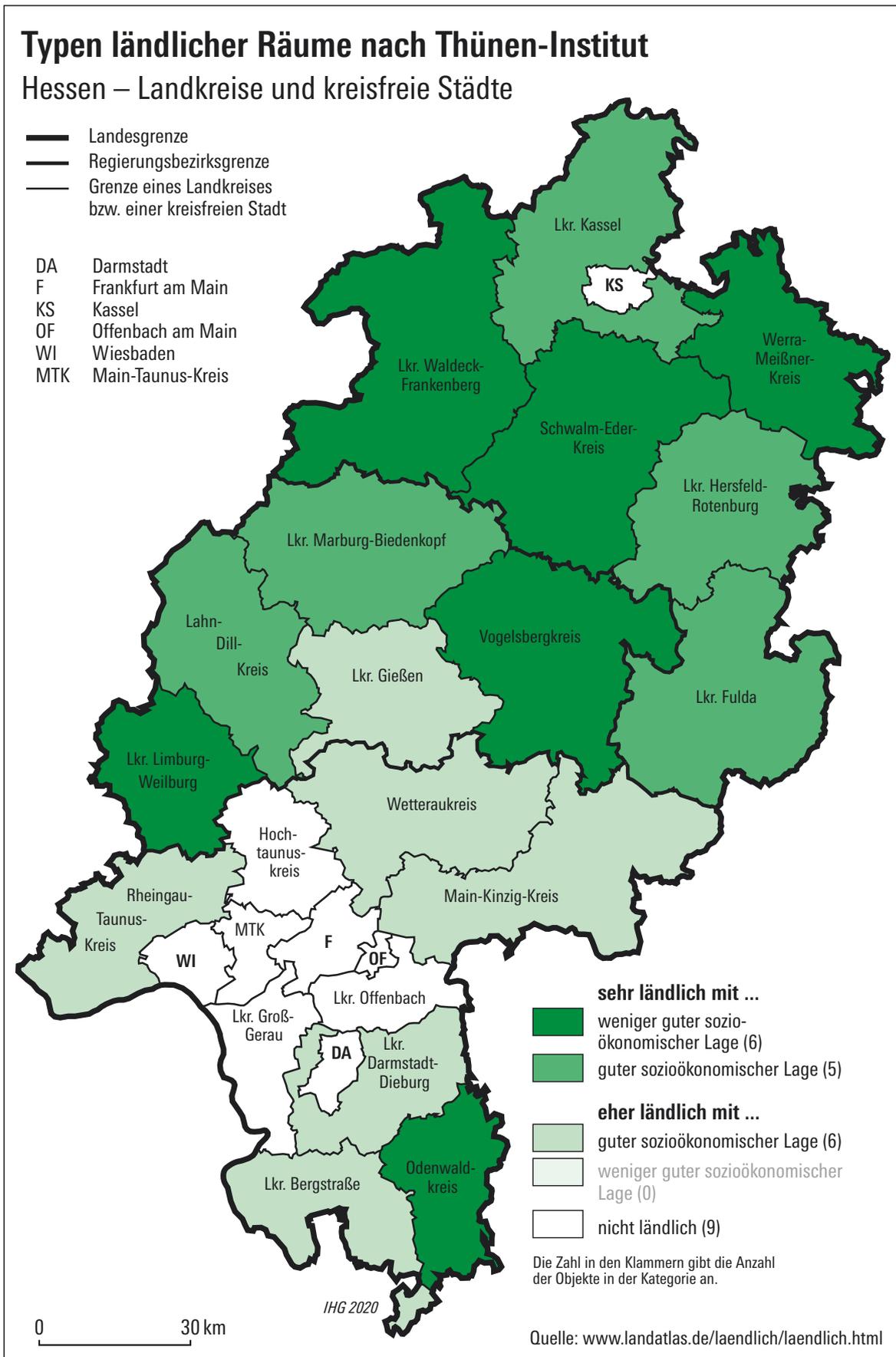
	nicht ländlich*	eher ländlich	sehr ländlich
gute sozioökonomische Lage	Darmstadt Frankfurt am Main Offenbach Wiesbaden Landkreis Groß-Gerau	Landkreis Bergstraße Landkreis Darmstadt-Dieburg Main-Kinzig-Kreis Rheingau-Taunus-Kreis Wetteraukreis Landkreis Gießen	Lahn-Dill-Kreis Landkreis Marburg-Biedenkopf Landkreis Fulda Landkreis Hersfeld-Rotenburg Landkreis Kassel
weniger gute sozioökonomische Lage	Hochtaunuskreis Main-Taunus-Kreis Landkreis Offenbach Kassel		Odenwaldkreis Landkreis Limburg-Weilburg Vogelsbergkreis Schwalm-Eder-Kreis Landkreis Waldeck-Frankenberg Werra-Meißner-Kreis

* Die sozioökonomische Lage wird in der Studie des Thünen-Instituts nur für die ländlichen Kreise berechnet.

Quelle: eigene Darstellung nach Küpper 2016

¹⁵ Anders als auf Gemeindeebene sind für die Kreisregionen die Schwellenwerte der drei Kategorien, die Küpper (2016: 10) bildet, angegeben. Sie unterscheiden sich von jenen, die wir in den Karten 4 und 5 auf Gemeindeebene nutzen.

Karte 8: Typen ländlicher Kreise in Hessen nach Klassifizierung des Thünen-Instituts



Laut den Berechnungen des Thünen-Instituts ist die sozioökonomische Lage der als «sehr ländlich» eingestuft Kreise «weniger gut». Zum Vergleich: Im Bundesgebiet «werden 155 der 267 ländlichen Kreisregionen in die Kategorie «weniger gute sozioökonomische Lage» eingeordnet, während 112 Kreisregionen eine «gute sozioökonomische Lage» zugewiesen wird» (Küpper 2016: 21). Es fällt auf, dass in der Mehrheit der sehr ländlichen Kreise in Hessen eine weniger gute sozioökonomische Lage vorliegt (Werra-Meißner-Kreis, Schwalm-Eder-Kreis, Odenwaldkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Vogelsbergkreis, Landkreis Limburg-Weilburg), während alle eher ländlichen Kreise eine gute sozioökonomische Lage auszeichnet. Auf Kreisebene gilt damit für die ländlichen Kreise tendenziell: je ländlicher, desto schlechter die sozioökonomische Lage.

Kombiniert man die Ländlichkeitswerte der kreisfreien Städte und Landkreise des Thünen-Instituts nach Küpper (2016) mit den Wohlstandswerten aus dem Disparitätenbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung (Fink u. a. 2019), ergibt sich folgende Verteilung:

Abbildung 3: Kreisfreie Städte und Landkreise nach Ländlichkeit und Wohlstand

	nicht ländlich	eher ländlich	sehr ländlich
stark überdurchschnittlich	2	1	0
etwas überdurchschnittlich	5	1	1
durchschnittlich	0	4	10
etwas unterdurchschnittlich	2	0	0
stark unterdurchschnittlich	0	0	0
Insgesamt	9	6	11

Quelle: eigene Darstellung nach Küpper 2016 und Fink u. a. 2019

Zum einen fällt auf, dass die «sehr ländlichen Kreise» mit 89 Prozent fast alle (zehn von elf) nur einen durchschnittlichen Wohlstand aufweisen, während bei den eher ländlichen Kreisen ein Drittel durch einen überdurchschnittlichen Wohlstand geprägt ist. Zum anderen zeigt sich hier, dass die beim Thünen-Institut nicht weiter differenzierten nicht-ländlichen Städte und Kreise beim Wohlstand eine stärkere Streuung aufweisen als die ländlichen. Für die ländlichen Räume gilt in diesen Berechnungen tendenziell, dass aus einem Mangel an Verstädterung und Zentralität auch eine schlechtere sozioökonomische Lage bzw. ein niedrigerer Wohlstand folgt.

Das BBSR hat zunächst für den Raumordnungsbericht 2011 (BBSR 2012) und dann aktualisiert auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen an die Bundesregierung 2017 (Deutscher Bundestag 2017) die Ungleichheit der Lebensverhältnisse auf Ebene der Kreisregionen berechnet. Diese Berechnung wurde zuletzt 2018 auf Basis von Daten aus den Jahren 2015 bis 2018 durchgeführt, die uns zusammen mit den Ergebnissen vom BBSR freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurden. Das in Karte 9 für die hessischen Kreisregionen dargestellte Ergebnis basiert auf der Kombination der sechs Dimensionen «Demographie», «Wirtschaft», «Arbeitsmarkt», «Wohlstand», «Infrastruktur» sowie «Wohnungsmarkt», die jeweils als Index auf Basis verschiedener Indikatoren¹⁶ berechnet wurden, die sich auf Verstädterung, Zentralität und Peripherisierung beziehen.¹⁷

¹⁶ Demographie (Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2016, Lebenserwartung Männer geb. 2016, Anteil der unter 15-Jährigen 2016, Anteil der über 75-Jährigen 2016); Wirtschaft (BIP je Erwerbstätige 2015, Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungen 2017, Beschäftigte in wissens- und forschungsintensiven Industrien 2017); Arbeitsmarkt (Arbeitslosenquote 2017, Pendeldistanzen 2016, Erwerbsbeteiligung der 15- bis unter 65-Jährigen 2016, Ausbildungsplatzquote 2017); Wohlstand (verschuldete erwachsene Privatpersonen 2017, unter 15-Jährige in Bedarfsgemeinschaften 2017, verfügbares Pro-Kopf-Einkommen 2015); Infrastruktur (Einwohnerdichte 2016, Pkw-Reisezeit zum nächsten Ober- und Mittelzentrum 2018, Anteil der unter Dreijährigen in Kindertagesstätten 2017, Ärzte je 100.000 Einwohner 2015, Betten für stationäre Pflege für Einwohner von 65 Jahren und älter 2015, Grundschulnetzdichte 2016, Erreichbarkeit von Autobahnen, IC/CE-Anschlüssen, Flughäfen 2017/18, Versorgungsgrad Hausärzte 2017) sowie Wohnungsmarkt (Angebotsmieten). ¹⁷ Die Kreisregionen werden für jeden Index in fünf Gruppen eingeteilt, deren Schwellenwerte liegen bei: mehr als eine Standardabweichung unter Mittelwert für «stark unterdurchschnittlich», eine bis 0,7 Standardabweichungen unter Mittelwert für «unterdurchschnittlich», zwischen +/- 0,7 der Standardabweichung um Mittelwert für «durchschnittlich», zwischen 0,7 und eine Standardabweichungen über Mittelwert für «überdurchschnittlich» und über eine Standardabweichung über Mittelwert für «stark überdurchschnittlich». Dann wird für jede Kreisregion «ausgezählt, wie oft sie in den Einzeldimensionen der Gruppe «stark unterdurchschnittlich» bzw. «stark überdurchschnittlich» zugeordnet wird: sehr stark unterdurchschnittlich: vier und mehr Einzeldimensionen stark unterdurchschnittlich; stark unterdurchschnittlich: drei Einzeldimensionen stark unterdurchschnittlich bei maximal zwei Einzeldimensionen stark überdurchschnittlich; stark überdurchschnittlich: drei Einzeldimensionen stark überdurchschnittlich bei maximal zwei Einzeldimensionen stark unterdurchschnittlich; sehr stark überdurchschnittlich: vier und mehr Einzeldimensionen stark überdurchschnittlich. Alle anderen Konstellationen indizieren ausgeglichene Lebensverhältnisse» (BBSR 2020).

Karte 9: Lebensverhältnisse in hessischen Kreisen nach BBSR

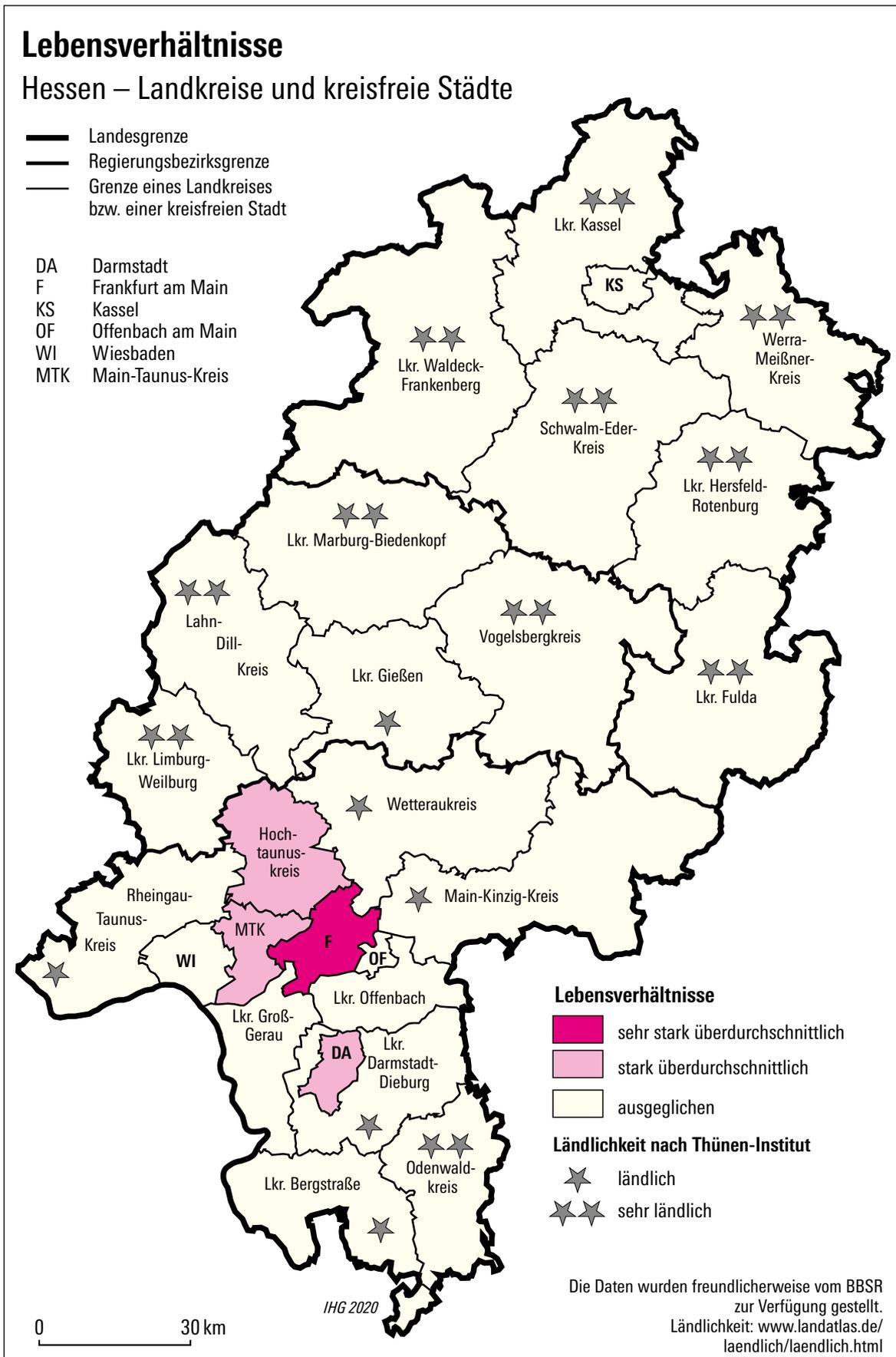
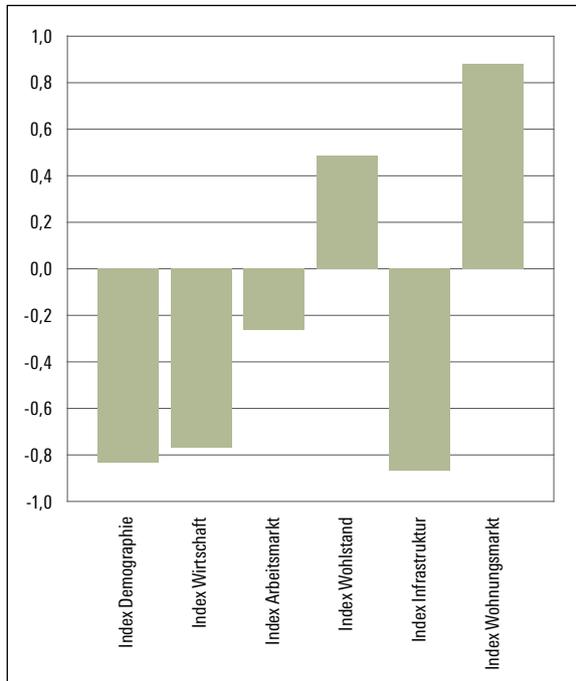


Abbildung 4: Korrelation zwischen Einzeldimensionen, die in die Berechnung der Lebensverhältnisse in hessischen Kreisen nach BBSR eingehen, und der Ländlichkeit, wie ihn das Thünen-Institut berechnet



Quelle: eigene Darstellung

Auffällig ist an dieser Darstellung der Lebensverhältnisse, dass in Hessen außer den urbanen Zentren Frankfurt am Main, Wiesbaden und Darmstadt sowie den in allen Berechnungen als wohlhabend charakterisierten Umlandkreisen Main-Taunus-Kreis und Hochtaunus-Kreis alle Kreise als «ausgeglichen» gelten – im Unterschied etwa zur Thünen-Typologie, in der sechs hessischen Kreise eine «weniger gute sozioökonomische Lage» attestiert wird. Dieser Ausgleich in der BBSR-Darstellung, der die ländlichen Räume Hessens als problemlos erscheinen lässt, resultiert, so unsere Kritik im Folgenden, aus der Berechnungsart. Zu Recht führt die Autorin zu dieser Berechnung an anderer Stelle aus: «Alle Messkonzepte unterliegen daher der Kritik, nicht vollständig, nicht zielgerichtet oder nicht demokratisch legitimiert zu sein, oder alles zusammen.» (Milbert 2019: 25) Zudem befasst sie sich mit vier Mängeln, die dieser Berechnung vorgeworfen werden: Auswahl der Dimensionen, Maßstäblichkeit am Bundesmittel, Auswahl der Kreise oder Kreisregionen als räumliche Maßstabebene sowie Auszählung der Dimensionen im unter- und im überdurchschnittlichen Bereich (ebd.: 29 ff.). Diesen vier Kritikpunkten fügen wir einen weiteren Punkt hinzu. Es kann sich des Eindrucks nicht erwehrt werden, als würden durch die Wahl der sechs Einzeldimensionen die Unterschiede nivelliert, die zwischen mehr oder weniger verdichteten, zentralen und wohlhabenden Teilräumen bestehen. Dies wird deutlich, betrachtet man die Korrelati-

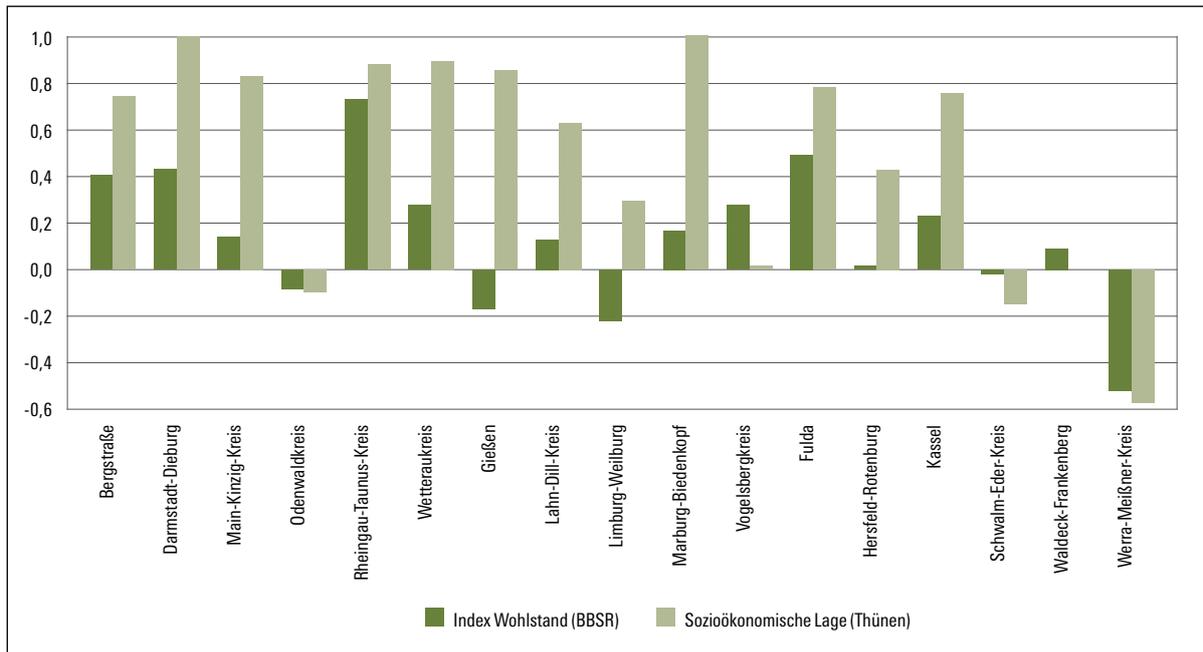
on (also den statistischen Zusammenhang) zwischen den Indizes der sechs Einzeldimensionen in den hessischen Kreisen mit dem Index von Ländlichkeit, wie ihn das Thünen-Institut berechnet.

Je ländlicher ein Kreis, desto schlechter steht es in ihm in Bezug auf die Bereiche «Demographie», «Wirtschaft», «Arbeitsmarkt» und «Infrastruktur», aber desto besser steht er da in Bezug auf «Wohlstand» und «Wohnungsmarkt». Insbesondere der entspanntere Wohnungsmarkt auf dem Land gleicht in der BBSR-Berechnung die dortigen Mängel bei der Infrastrukturausstattung aus. Da der Infrastruktur-Index unter anderem aus dem Versorgungsgrad mit Hausärzt*innen, Grundschulnetzdicke, Betten für stationäre Pflege, Anteil der unter Dreijährigen in Kitas und der Erreichbarkeit von Autobahnen oder Fernverkehrsbahnhöfen gebildet wird, kann ein Mangel an diesen elementaren Daseinsvorsorgeleistungen durch einen positiven Wohnungsmarkt-Index ausgeglichen werden. Erschwerend kommt hinzu, dass «Wohnungsmarkt» ausschließlich auf dem Indikator «Angebotsmiete je m²» basiert, die auf dem Land aufgrund der deutlich niedrigeren Nachfrage nach Wohnraum und daraus resultierenden Bodenpreisen weit niedriger ist als in der Stadt (vgl. für Hessen: Belina 2020b). Nicht zuletzt «verbessert» der Wegzug die Werte des Indikators «Wohnungsmarkt», Abwanderung wird so zu einem «Vorteil» ländlicher Räume. Die Berücksichtigung anderer Indikatoren zur Bestimmung der Wohnsituation hätte möglicherweise ein anderes Bild ergeben. So wäre die Einbeziehung etwa des Wohnungsleerstandes, der auf dem Land höher ist als in der Stadt und die Wohnqualität im Umfeld mindert (vgl. Henkel 2018: 17 ff.), der Haushaltsgröße, die auf dem Land größer ist als in der Stadt, der Anteil an Wohneigentum, der auf dem Land höher ist als in der Stadt, oder der Qualität des Wohnraums, die auf dem Land im Hinblick auf Alter und Ausstattung der Gebäude niedriger sein kann, durchaus auch plausibel für einen Index zu Wohnen. Jenseits der Frage der Operationalisierung der Wohnsituation ist aber vor allem fraglich, ob der tatsächliche Vorteil niedrigerer Mieten auf dem Land wirklich die Ausdünnung der Daseinsvorsorge auszugleichen vermag.

Dasselbe gilt für die unter «Wohlstand» zusammengefassten Indikatoren. Ein Vergleich zwischen dem Index «Wohlstand» des BBSR und dem zur sozioökonomischen Lage des Thünen-Instituts für die vom Thünen-Institut als «ländlich» klassifizierten Kreise zeigt, dass die Werte teils ähnlich sind, sich teils stark unterscheiden.

Besonders stark weichen die Ergebnisse beider Berechnungen für die Kreise Gießen und Marburg-Biedenkopf voneinander ab. In die jeweiligen Indikatoren gehen, obwohl sie ähnlich heißen, sehr unterschiedliche Indikatoren ein, und manche Indikatoren, die der Thünen-Index nutzt, werden vom BBSR für andere Einzelindikatoren verwendet. Zu vergleichen sind die beiden Indizes also nicht unmittelbar. Vielmehr soll an-

Abbildung 5: Die hessischen Kreise im Vergleich der Ausprägung der Indizes «Wohlstand» (BBSR) und «sozioökonomische Lage» (Thünen-Institut)



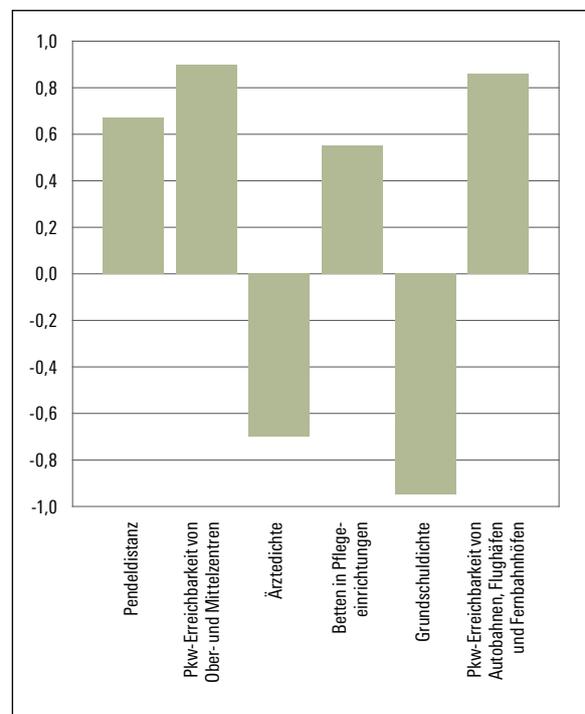
Quelle: eigene Darstellung

hand der Gegenüberstellung verdeutlicht werden, dass «Wohlstand» bzw. «sozioökonomische Lage» sehr unterschiedlich bestimmt werden können. Vergleicht man die Indikatoren von BBSR und Thünen insgesamt, so fällt auf, dass jene des BBSR tendenziell stärker die individuelle Lage der Bewohner*innen berücksichtigen, jene des Thünen-Instituts hingegen tendenziell stärker die strukturellen Eigenschaften der Kreise. Die kommunale Steuerkraft etwa, die wir als grundlegend für die Lage in ländlichen Räumen ansehen (siehe Kapitel 4.2.1), wird vom BBSR nicht berücksichtigt, wohingegen sie in den Index des Thünen-Instituts eingeht.

Betrachtet man nur ausgewählte Indikatoren, die das BBSR nutzt, werden die strukturellen Problemlagen ländlicher Räume noch deutlicher (vgl. Abbildung 6): Die Grundschul- und die Ärztedichte hängen deutlich negativ mit der Ländlichkeit zusammen. Das heißt, je ländlicher eine Region ist, desto weniger Ärzt*innen bzw. Grundschulen hat sie. Andere Indikatoren wie die Pendeldistanzen zum Arbeitsplatz, die Erreichbarkeit des nächsten Ober- bzw. Mittelzentrums per Pkw sowie von Autobahnen, Flughäfen und Fernbahnhöfen hängen statistisch gesehen deutlich positiv mit der Ländlichkeit zusammen. Das heißt, je ländlicher eine Region ist, desto länger sind die Fahrtzeiten.

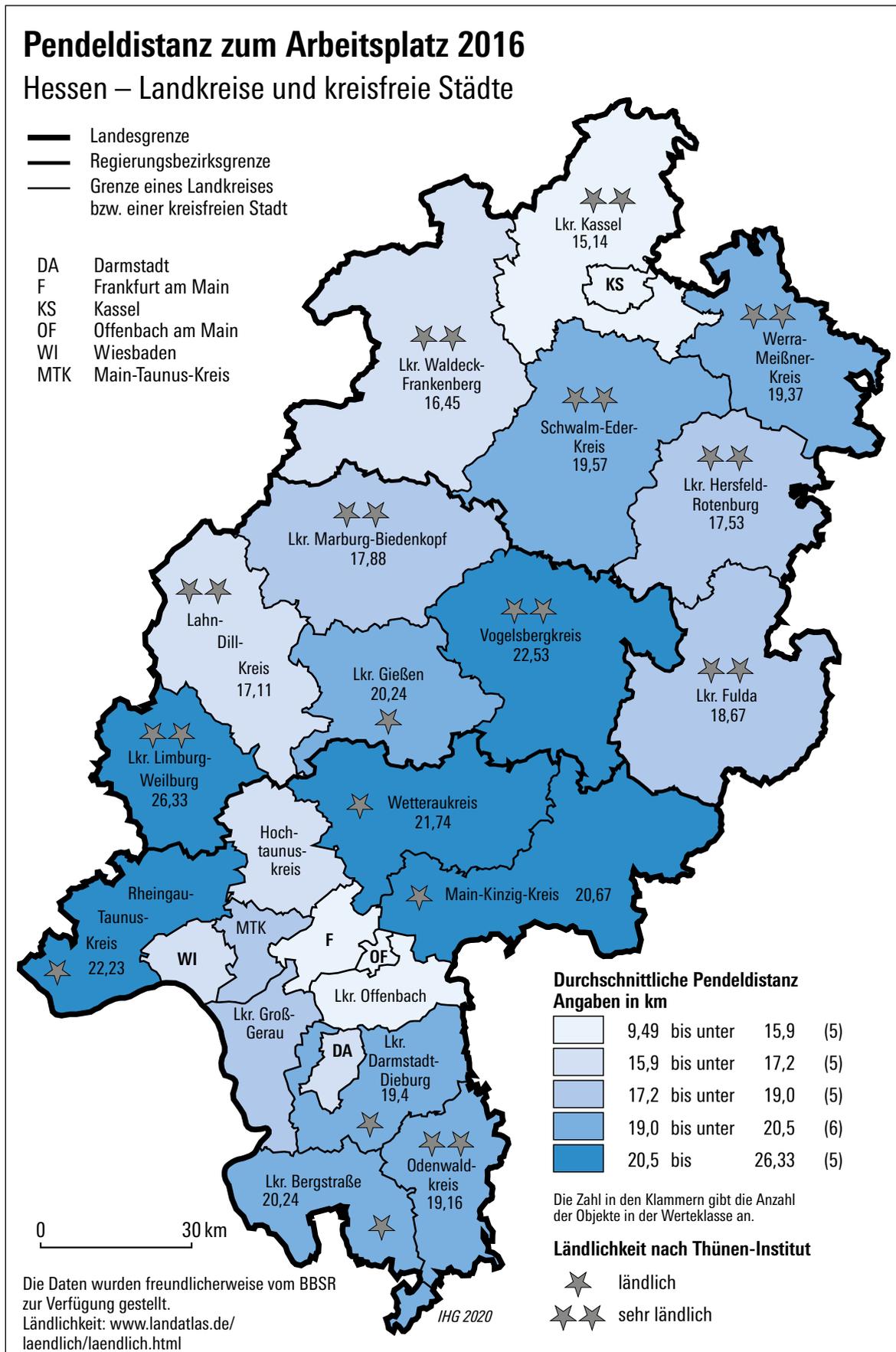
Die Darstellung ausgewählter Indikatoren des BBSR in den Karten verdeutlicht die strukturellen Nachteile des ländlichen Raumes (siehe Abbildung 3). Zu beachten ist, dass in den Karten stets fünf Klassen gebildet wurden, die gleich viele Fälle beinhalten, weshalb die Werte innerhalb einer Klasse weit streuen können. Für die ländlichen Kreise sind deshalb zusätzlich die einzelnen Werte angegeben.

Abbildung 6: Korrelation zwischen ausgewählten Indikatoren, die in die Berechnung der Lebensverhältnisse in hessischen Kreisen nach BBSR eingehen, und der Ländlichkeit, wie ihn das Thünen-Institut berechnet

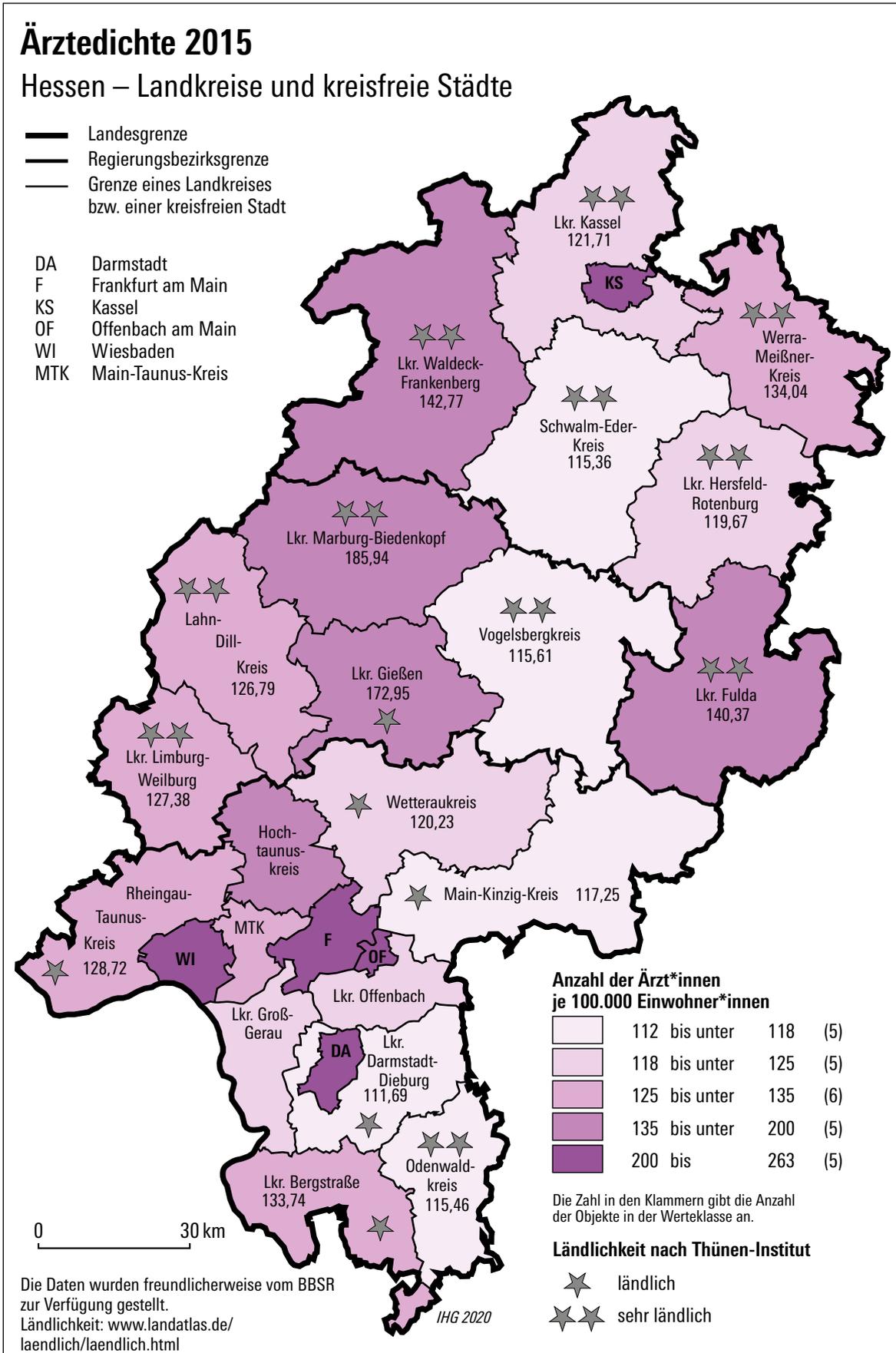


Quelle: eigene Darstellung

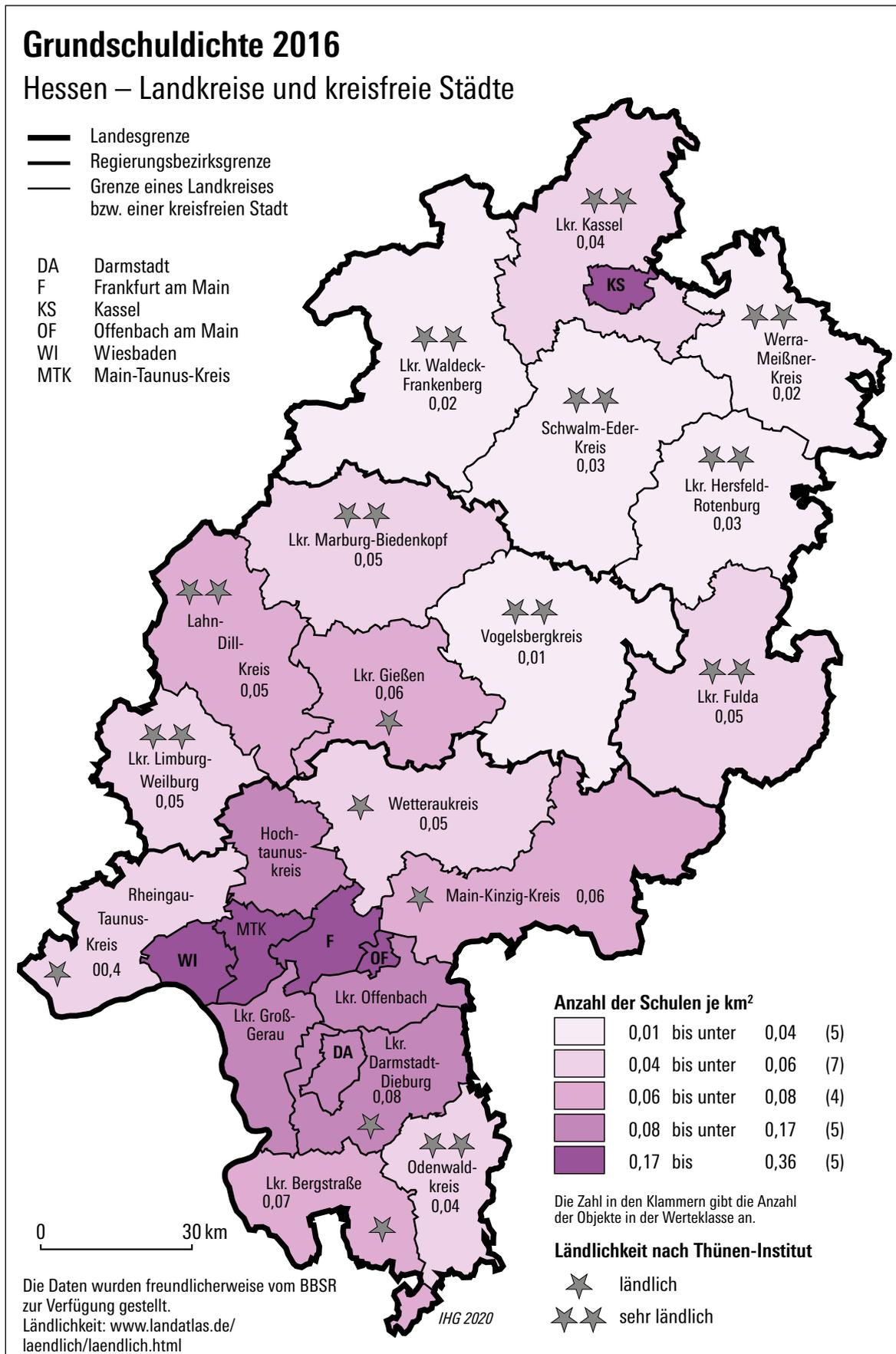
Karte 10: Durchschnittliche Pendeldistanz



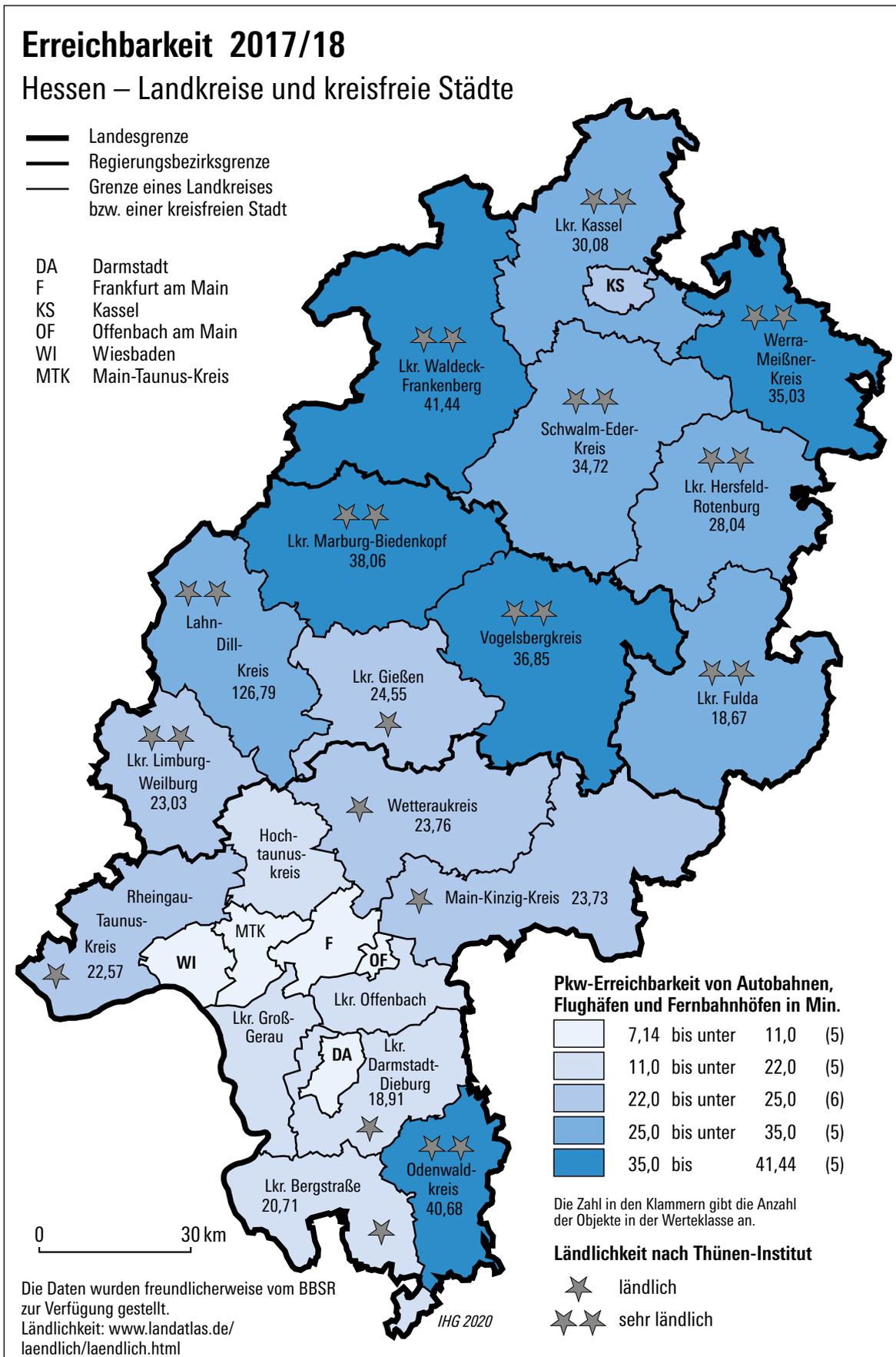
Karte 11: Ärztedichte



Karte 12: Grundschuldichte



Karte 13: Erreichbarkeit von Autobahnen, Flughäfen und Fernbahnhöfen



Aus Karte 10 zur durchschnittlichen Pendeldistanz wird deutlich, dass die ländlichen bzw. sehr ländlichen Kreise in Hessen mittlere bis hohe Pendeldistanzen aufweisen – lediglich der Landkreis Kassel bildet eine Ausnahme. Für die Anzahl der Ärzt*innen pro 100.000 Einwohner*innen (Karte 11) zeigt sich ein etwas differenziertes Bild: Frankfurt am Main, Wiesbaden, Darmstadt, Offenbach und Kassel warten mit den höchsten Dichten von über 200 Ärzt*innen pro 100.000 Einwohner*innen auf, wohingegen die sehr ländlichen Landkreise Schwalm-Eder-Kreis, Odenwaldkreis und Vogelsbergkreis sowie die ländlichen Main-Kinzig- und Darmstadt-Dieburg-Kreise am schlechtesten versorgt sind. Dort gibt es weniger als 118 Ärzt*innen pro 100.000 Einwohner*innen. Allerdings weisen auch sehr ländliche Kreise wie Marburg-Biedenkopf (186), Waldeck-Frankenberg (143) oder Fulda (140) eine etwas bessere Versorgung auf.

Auch bei der Grundschuldichte (Karte 12) wird die ungleiche Verteilung sehr deutlich: Das Rhein-Main-Gebiet sowie Kassel sind hierbei in der obersten Klasse, während sämtliche der sehr ländlichen Landkreise (außer der Lahn-Dill-Kreis) den beiden schlechtesten Kategorien zugerechnet werden. Kinder haben dort also weitere Wege zur nächsten Grundschule zurückzulegen. Bei der Erreichbarkeit von Autobahnen, Flughäfen und Fernbahnhöfen ist die Benachteiligung der ländlichen Räume aufgrund ihrer peripheren Lage ebenfalls offensichtlich (Karte 13): Während die südliche Hälfte Hessens, abgesehen vom Odenwaldkreis, eine relativ gute Erreichbarkeit mittels Pkw aufweist (aufgrund eines unzureichenden öffentlichen Personennahverkehrssystems ist der Pkw weiterhin das primäre Verkehrsmittel im ländlichen Raum), sind die mittel- und

nordhessischen Gebiete allgemein stark abgekoppelt von diesen Verkehrswegen und -mitteln.

2.4 ZWISCHENFAZIT

Eine Zusammenschau der unterschiedlichen Berechnungen sowohl der Ländlichkeit als auch der sozioökonomischen Lage der Kommunen zeigt deutlich, dass Hessen von einem fundamentalen Unterschied, ja Gegensatz zwischen der Rhein-Main-Region einerseits und dem tendenziell peripherisierten ländlichen «Rest» andererseits gekennzeichnet ist. Nur wenige Städte in Nordhessen (Kassel) und Mittelhessen (Marburg, Gießen, Fulda) bilden Ausnahmen von diesem räumlichen Muster. In diesem Muster zeigt sich, dass Verstädterung und Zentralität sehr eng zusammenhängen. Teilräume, in denen beides schwach ausgeprägt ist, sind tendenziell peripherisiert. Einerseits stehen Dörfer und Kleinstädte in der Rhein-Main-Region sozioökonomisch tendenziell deutlich besser da und sind besser mit Infrastruktur ausgestattet als kleine Siedlungen im Rest des Landes, andererseits sind Groß- und Mittelstädte mit gewissen Zentralitätsfunktionen in den ländlichen Räumen sozioökonomisch schlechter gestellt als solche in der Rhein-Main-Region. Auch wenn die ländlichen und sozioökonomisch weniger gut dastehenden Teilräume Mittel- und Nordhessens sowie im Odenwald, die abseits des Wachstumspols Frankfurt-Rhein-Main liegen, im Bundesvergleich zur «soliden Mitte» (Friedrich-Ebert-Stiftung) mit «ausgeglichene[n] Lebensverhältnissen» (BBSR) gezählt werden können, so sind sie innerhalb Hessens mit seiner sozialräumlichen Polarisierung doch die peripherisierten Orte, um die es bei einer Politik für ländliche Räume gehen muss, in denen sich Gefühle des «Abgehängtseins» herausbilden.

3 DIE AKTUELLE HESSISCHE STRUKTUR- UND REGIONALPOLITIK

Dieses Kapitel widmet sich den aktuellen Ansätzen der Regional- und Strukturpolitik in Hessen. Ziel ist dabei zu ermitteln, wie die hessische Landesregierung mit den im vorangegangenen Kapitel beschriebenen räumlichen Disparitäten umgeht und wie die auch von ihr postulierte «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» in konkrete politische Maßnahmen übersetzt wird. Hierfür greift die Studie in einem ersten Schritt (Kapitel 3.1) unter anderem auf den Ansatz der Kulturellen Politischen Ökonomie zurück. Mit seiner Hilfe wird beleuchtet, wer im ländlichen Raum Hessens welche Probleme und entsprechende Lösungswege identifiziert (Kapitel 3.2). Daran anschließend wird erläutert, welche ökonomischen Vorstellungswelten sich in den Sichtweisen ländlicher Räume wiederfinden und damit den jeweiligen regionalpolitischen Strategien zugrunde liegen (Kapitel 3.3). In einem vierten Schritt (Kapitel 3.4) erfolgt auf der Grundlage der vorhergehenden Analyse eine kritische Auseinandersetzung mit der hessischen Struktur- und Regionalpolitik für ländliche Räume, gefolgt von einer Zusammenfassung unserer diesbezüglichen Untersuchungsergebnisse (Kapitel 3.5).

3.1. ANALYSERAHMEN: KULTURELLE POLITISCHE ÖKONOMIE UND KRITISCHE DISKURSANALYSE

Um die Problemdeutungen und Lösungsansätze der verschiedenen Akteure zu ländlichen Räumen in Hessen herauszuarbeiten, eignet sich der Analyserahmen der Kulturellen Politischen Ökonomie (KPÖ). Die KPÖ kann einerseits als Fortentwicklung der Regulationschule (Jessop/Sum 2006), andererseits auch als Kritik ebenjener strukturalistischen, «gesetzesgläubigen» (Scherrer 1995: 479f.) Perspektive verstanden werden, die kulturelle Aspekte tendenziell vernachlässigt. Entsprechend nehmen Jessop und Sum (2013: 63) diese Kritik am «unvollständigen Charakter der Regulation» in ihre Ausformulierung der KPÖ auf. Demnach sind Akteure dazu gezwungen, «im Spannungsfeld spezifischer Diskurse Entscheidungen zu treffen und Strategien auszuwählen». Die KPÖ ist dabei «ein postdisziplinärer Ansatz, der den Beitrag der kulturellen Wende [...] zur Analyse der Artikulation zwischen Ökonomie und Politik und ihrer Einbettung in breitere Bereiche der sozialen Beziehungen hervorhebt» (Jessop 2010: 336). Bisherige Anwendungen der KPÖ für ländliche Räume beschränken sich bislang auf eine Studie zur bayerischen Regionalpolitik (Dudek/Kallert 2017).

Innerhalb der KPÖ spielen *economic imaginaries*, was am ehesten mit ökonomischen Vorstellungswelten übersetzt werden kann, eine bedeutende Rolle:

Diese ökonomischen Vorstellungswelten bieten individuellen und kollektiven Akteuren Orientierung bei der Entscheidungsfindung und Strategieentwicklung. Gerade in unstrukturierten und komplexen Situationen – etwa Krisen kommunaler Haushalte oder bei wachsenden räumlichen Disparitäten – bieten solche ökonomischen Vorstellungswelten einen wichtigen Orientierungsrahmen (Jessop/Sum 2013: 74). Eine KPÖ-inspirierte Analyse der ungleichen Entwicklung der Lebensverhältnisse fragt entsprechend nach den Problemen, die die Politik in ländlichen Räumen identifiziert, nach deren angenommenen Ursachen und möglichen Lösungsansätzen. Welche ökonomischen Vorstellungswelten liegen diesen Politiken ländlicher Entwicklung zugrunde? Welche Ideen, Utopien oder Dystopien werden dabei thematisiert, als abschreckend oder erstrebenswert angesehen? Welche Themen werden priorisiert, welche vernachlässigt?

Welchen Mehrwert haben diese abstrakt erscheinenden Gedanken zu *ökonomischen Vorstellungswelten* für die Struktur- und Regionalpolitik in den ländlichen Räumen Hessens? Ökonomische Vorstellungswelten kollektiver Akteure, wie etwa der hessischen Landesregierung oder kommunaler Spitzenverbände, eignen sich als Ausgangspunkt für eine Analyse der Struktur- und Regionalpolitik: Gerade Krisen bewirken oft eine kognitive sowie strategische Verwirrung und bringen unterschiedliche wie auch neue Interpretationen und Lösungsvorschläge hervor (Bieling/Heinrich 2012: 28). Die bestehenden ökonomischen Vorstellungswelten verschiedener Akteure geraten somit in Konflikt mit den durch die Krise hervorgerufenen Entwicklungen. So könnte etwa die breit diskutierte mangelhafte Bereitstellung von Infrastrukturen in ländlichen Räumen (vgl. Kapitel 1.2) dazu führen, dass marktvermittelte Lösungsansätze, die sich in den letzten Jahrzehnten im Zuge neoliberaler Denkströmungen durchgesetzt hatten, wieder infrage gestellt werden.

Mit dem KPÖ-Ansatz kann demnach eine produktive Auseinandersetzung über soziostrukturelle Problemlagen in ländlichen Regionen geführt werden: So strukturieren die ökonomischen Vorstellungswelten ganz entscheidend, welche Erklärungen und Plausibilisierungsstrategien ausgewählt und somit zur Basis für Versuche werden, Strukturprobleme in ländlichen Räumen zu lösen (Kutter 2013; Stone 1989). Deshalb gilt es insbesondere zu fragen, welche *ökonomischen Vorstellungswelten* bei welchen Akteuren für die Politik in ländlichen Räumen identifiziert werden können. Zusätzlich gilt es zu klären, ob es eine Bedeutungsverschiebung hinsichtlich der Rolle der Daseinsvorsorge in der gegenwärtigen Struktur- und Regionalpolitik des Landes Hessen gibt.

Mittels einer kritischen Diskursanalyse (Jäger 2015)¹⁸ sollen die Vorstellungswelten der Regionalpolitik zu ländlichen Räumen in Hessen aufgezeigt werden. Diese Vorstellungswelten erleichtern Akteuren die Entscheidungsfindung. Zugleich haben sie erheblichen Einfluss auf Problemlösungsstrategien, indem sie Ursachen und Verantwortlichkeiten mit spezifischen Politiken verknüpfen. Folglich bilden Diskurse rund um ländliche Räume in Hessen den Untersuchungsgegenstand der folgenden Analyse, um die jeweiligen ökonomischen Vorstellungswelten bezüglich ländlicher Räume zu identifizieren. Dies baut auf Jäger (2001: 83) auf, der Diskurse anschaulich als «soziale Wissensflüsse durch die Zeit» bezeichnet, die in «ihrer Gesamtheit ein riesiges und komplexes «Gewimmel» darstellen.

Für die Analyse der Diskurse wurden die Problemdeutungen und Vorstellungen relevanter Akteure der Regionalpolitik in Hessen herausgearbeitet, indem deren Positionspapiere, Pressemitteilungen, Kurzstudien und andere Veröffentlichungen herangezogen wurden. Berücksichtigt wurden Veröffentlichungen der hessischen Landesregierung, der Bundesregierung, kommunaler Spitzenverbände, des hessischen Rechnungshofes, von Gewerkschaften und von politischen Parteien. Da im Rahmen der vorliegenden Studie keine umfassende Auswertung aller Veröffentlichungen sämtlicher Akteure über einen längeren Zeitraum möglich war, bedurfte es einer Auswahl. Es liegen der Analyse folgende Publikationen und Dokumente folgender Institutionen zugrunde:

- Gewerkschaften, die sich zum Thema ländliche Räume geäußert haben: Pressemitteilungen und Arbeitspapiere des DGB, von ver.di und der GEW in Hessen,
- Hessischer Rechnungshof: Kommunalbericht 2019 und dessen Präsentation,
- kommunale Spitzenverbände: Pressemitteilungen vom Hessischen Städte- und Gemeindebund und vom Hessischen Landkreistag,
- Hessische Landesregierung: Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode, Pressemitteilungen, Regierungserklärungen und Leitfaden für Haushaltskonsolidierungen von sogenannten Schutzschirm-Gemeinden (siehe zu den Letzteren Kapitel 3.4.1.2),
- Bundesregierung: Leitbilder der Raumentwicklung, «Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall» (siehe Kasten 1) und
- politische Parteien, die im hessischen Landtag vertreten sind: Wahlprogramme von AfD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU, DIE LINKE, FDP und SPD für die hessische Landtagswahl 2018.

Die Darstellung der Ergebnisse aus der Diskursanalyse erfolgt im nächsten Abschnitt in aggregierter Form, das heißt, dass die jeweiligen Positionen zusammengefasst und durch aussagekräftige Textstellen belegt werden. Der aktuelle Diskurs zu ländlichen Räumen in Hessen wird demnach so dargestellt, dass einzelne

Diskursstränge – also thematisch zusammenhängende Textfragmente – bestimmter Akteure sichtbar gemacht werden.

3.2 REGIONALPOLITISCHE PROBLEMDEUTUNGEN UND LÖSUNGSVORSCHLÄGE IN HESSEN – ERGEBNISSE DER DISKURSANALYSE

In diesem Kapitel werden die im regionalpolitischen Diskurs vorherrschenden Problemdeutungen und Lösungsvorschläge dargestellt. Dabei rahmen die zunächst erläuterten Problem- und Ursachendeutungen (Kapitel 3.2.1) die anschließend dargestellten Lösungsvorschläge (Kapitel 3.2.2). Zugleich werden die Problemdeutungen und Lösungsansätze durch verschiedene ökonomische Vorstellungswelten strukturiert, die Gegenstand der Ausführungen in Kapitel 3.3 sind.

3.2.1 Problem- und Ursachendeutungen

Hinsichtlich der Problem- und Ursachendeutungen für ländliche Räume lässt sich in den untersuchten Texten eine Vielzahl unterschiedlicher Positionen erkennen. Im folgenden Kapitel werden mit Kommunalfinanzen und Altschulden, Strukturwandel, Demokratie sowie Daseinsvorsorge und Infrastruktur die zentralen Themenbereiche vorgestellt.

Ein wesentlicher Diskursstrang behandelt die Kommunalfinanzen, die sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig betrachtet werden. Der Hessische Städte- und Gemeindebund (HSGB) kritisiert die unzureichende finanzielle Ausstattung der Kommunen für die ihnen übertragenen Aufgaben und weist darauf hin, dass auch bei wachsenden Steuereinnahmen dank guter Konjunktur «die Kommunen zum Haushaltsausgleich zusätzlich viele Leistungen ganz streichen, einschränken und Steuern und Gebühren erhöhen» mussten (HSGB 2017b). Das Land Hessen trage, so der HSGB, hierfür «große Mitverantwortung», was nicht zuletzt auch das Alsfelder Urteil (2013)¹⁹ gezeigt habe (HSGB 2017a u. 2019a). In «Unser Plan für Deutschland» des Bundesinnenministeriums werden von der Facharbeitsgruppe «Kommunale Altschulden» dagegen die zuletzt erfolgten Steuererhöhungen in den Kommunen anders gedeutet: Insbesondere bei den Hebesätzen habe «sich in der Vergangenheit ge-

¹⁸ Im Anschluss an die kritische Diskursanalyse ist Diskurs definiert als «eine nach unterschiedlichen Kriterien abgrenzbare Aussagepraxis bzw. Gesamtheit von Aussageereignissen, die im Hinblick auf institutionell stabilisierte gemeinsame Strukturmuster, Praktiken, Regeln und Ressourcen der Bedeutungserzeugung untersucht werden» (Keller 2007: 68). Die Arbeit stützt sich vor allem auf Jägers Instrumentarium zur kritischen Diskursanalyse (Jäger 2015). Wichtigster Ausgangspunkt ist die Forderung, dass Diskursanalysen nicht vom Inhalt und Gegenstand derjenigen Diskurse, die untersucht werden, getrennt sein dürfen. Eine rein linguistische Analyse verkennt diese Forderung und beschränkt sich somit selbst. Nach Jäger beansprucht die kritische Diskursanalyse immer zugleich, Interpretation zu sein, indem ihre Ergebnisse im Licht der vorausgesetzten Theorie interpretiert und damit auch kritisiert werden. ¹⁹ Nach Änderungen im Finanzausgleich zulasten der Kommunen hatte die Stadt Alsfeld im Vogelsbergkreis eine Grundrechtsklage gegen die Landesregierung angestrebt, da das Land den Kommunen nicht ausreichende Mittel für die jeweiligen Bedarfe zur Verfügung stellte – und sich die Kommunen in der Folge zwangsläufig verschulden mussten. Der Staatsgerichtshof urteilte 2013, dass der Finanzbedarf der Kommunen nicht rechtskonform ermittelt worden sei, und hob die Änderungen am Finanzausgleich in wesentlichen Teilen wieder auf.

Kasten 1: Zur Relevanz der Bundespolitik für gleichwertige Lebensverhältnisse in Hessen

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Landespolitik in Hessen. Nichtsdestotrotz spielt die Bundesregierung mit der Kommission «Gleichwertige Lebensverhältnisse» eine bedeutsame Rolle für die Entwicklung der ländlichen Räume Hessens, indem sie wichtige Interpretationsmuster und Deutungsnarrative bereitstellt.

Im Juli 2018 setzte die Bundesregierung diese Kommission aus Vertreter*innen des Bundes, der Länder und der drei kommunalen Spitzenverbände ein. Im Mai 2019 legte die Bundesregierung den Kommissionsbericht mit zahlreichen Schlussfolgerungen vor: «Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse» (BMI 2019b) ist von sechs Facharbeitsgruppen erstellt worden und wurde schließlich im Juli 2019 vom Bundeskabinett als Maßnahmenpaket mit zwölf Punkten verabschiedet. Dieses Paket basiert zwar auf den Schlussfolgerungen der Kommission, ist allerdings lediglich die Ankündigung von Maßnahmen, die erst noch im föderalen politischen Prozess spezifiziert werden müssen: Ein neues gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen, flächendeckende Mobilfunk- und Breitbandversorgung, faire Lösungen für kommunale Altschulden oder die Stärkung von Ehrenamt und Engagement sollen zukünftig für gleichwertige Lebensverhältnisse sorgen (Bundesregierung 2019b). Ob und wie dieses neue Fördersystem wirklich umgesetzt wird, ist bisher nicht absehbar.

Seit Verabschiedung dieses Maßnahmenpakets ist es still geworden – konkrete weitere Schritte sind nicht bekannt, wobei allerdings auch Hinweise auf den zeitlichen Horizont der geplanten Maßnahmen fehlen. Dabei kritisierte schon bei der Vorstellung des Berichts die Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL), dass der Bericht eben «kein Gemeinschaftsprodukt der Mitte 2018 von der Bundesregierung eingesetzten Kommission «Gleichwertige Lebensverhältnisse», sondern eben nur von drei Bundesminister*innen (Innenminister Seehofer, Landwirtschaftsministerin Klöckner, Familienministerin Giffey) vorgelegt worden sei (Baumgart/Priebs 2019: 32). Ein dezenter Hinweis darauf, dass man sich mit den Expert*innen nicht auf einen gemeinsamen Bericht hatte einigen können. Des Weiteren wird bemängelt, dass «der Plan eine Fülle von Empfehlungen quer durch die Fachpolitiken» enthalte, aber diese weder abgestimmt noch mit konkreten Finanzierungsansätzen unterlegt seien (ebd.: 33).

Zwei Schwerpunkte stehen im Maßnahmenpaket der Bundesregierung heraus, die ähnlich wie die Politik der hessischen Landesregierung von ei-

ner auf Chancengleichheit und Aktivierung setzenden ökonomische Vorstellungswelt geprägt sind (siehe Kapitel 3.3.1): kommunale Altschulden und Ehrenamt. So hält das Papier fest: «Der Bund kann einen Beitrag leisten, wenn es einen nationalen politischen Konsens gibt, den betroffenen Kommunen einmalig gezielt zu helfen. Ein solcher Konsens setzte voraus, dass sichergestellt wird, dass eine neue Verschuldung über Kassenkredite nicht mehr stattfindet.» (Bundesregierung 2019b: 6) Sollte es also einen Kompromiss hinsichtlich einer einmaligen Schuldenhilfe geben, wäre diese für die betroffenen Kommunen wahrscheinlich mit Sparschwängen verbunden – die hessischen Kommunen haben diesen Weg schon teilweise hinter sich. Ebenso wie die hessische Landesregierung hat die Bundesregierung das Ehrenamt entdeckt, um die wegbrechenden Infrastrukturen zumindest etwas zu kompensieren: Die «Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt» soll zukünftig dazu beitragen, ehrenamtliche Strukturen in strukturschwachen und ländlichen Regionen aufzubauen und zu erhalten. Immerhin ist diese Stiftung bereits auf den Weg gebracht und soll seit April 2020 von Neustrelitz aus mit rund 75 Mitarbeiter*innen und 30 Millionen Euro Jahresetat mit ihren Serviceangeboten als Anlaufstelle für Engagierte dienen (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2020).

Darüber hinaus hat es die Bundesregierung bislang bei der Ankündigung von Maßnahmen belassen – insbesondere Programme und Initiativen, die Abstimmungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie finanzielle Zusagen benötigen, kommen nicht voran. Nicht abgerufene Fördermittel – zuletzt war von 15 Milliarden Euro Bundesmitteln die Rede, die für Schulen, Straßen und Digitalisierung bereitstünden (tagesschau.de 2019) – stützen das Narrativ, wonach der Bund genügend tue, aber die Länder und Kommunen die Mittel gar nicht alle benötigten. Dabei scheitert gerade der Abruf von Investitionsmitteln auch an zu wenig kommunalen Planungskapazitäten und an fehlendem Personal, was nicht zuletzt eine Folge der neoliberalen Sparpolitik der letzten Jahrzehnte ist. Förderanträge, die einen hohen bürokratischen Aufwand bedeuten, und die Sorge um Rückzahlungsverpflichtungen sind weitere Gründe für den zögerlichen Mittelabruf (Kochale 2020). Ein Ende der problematischen Projektfinanzierung (siehe Kapitel 3.4.1.1) und stattdessen eine nachhaltige Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung sind jedoch vonseiten der Bundesregierung nicht vorgesehen.

zeigt, dass in einzelnen Ländern auch Kommunen mit hoher Kassenkreditbelastung entsprechende Spielräume zum Teil noch nicht ausgeschöpft hatten» (BMI 2019b: 22). Als Erklärung für zu niedrige Einnahmen (respektive hohe Verschuldung) der Kommunen werden also unter anderem die zu niedrigen Steuern und Gebühren genannt. Damit werden die Kommunen für ihre Überschuldung selbst verantwortlich gemacht.

Dagegen sieht der Hessische Rechnungshof in seinem Kommunalbericht 2019 die Ursache für die überschuldeten Kommunalhaushalte in der unzureichenden Ausschöpfung von Möglichkeiten, die Einnahmen zu steigern. Er bemängelt zu hohe Ausgaben der Kommunen etwa für Personal bei der Reinigung von Schulgebäuden sowie, dass sie keine kostendeckenden Gebühren erheben, und die Unwirtschaftlichkeit von Verwaltungen insbesondere kleinerer Gemeinden unter 8.000 Einwohner*innen.²⁰ Die hessische Landesregierung schlägt in eine ähnliche Kerbe und will bei den kommunalen Ausgaben ansetzen, um die «über Jahrzehnte über alle politischen Lager hinweg verantwortete Lage der Haushalte» zu verbessern (Hessisches Ministerium der Finanzen 2019c). Kommunen müssten knappgehalten werden, denn, so Ministerpräsident Bouffier in einer Haushaltsrede, sei «Geld da, wird es immer etwas geben, wofür es dringend ausgegeben werden muss» (Hessische Staatskanzlei 2020). Begründet wird die geforderte Austeritätspolitik in den Veröffentlichungen der Landesregierung mit dem beliebten Argument der Generationengerechtigkeit:²¹ Ohne die Bereitschaft zu sparen, «bleiben die Schulden von heute die Steuererhöhung von morgen und die Mitgift unserer Generation für die junge Generation» (ebd.). Die Verantwortung für die teils schlechten Kommunalfinanzen verortet die Landesregierung demnach zuvorderst bei den Kommunen selbst, wobei sie mit dem Programm «Starke Heimat Hessen» und der sogenannten Heimatumlage²² explizit «zur Verringerung von Finanzkraftunterschieden» beitragen will, womit ein strukturelles Problem zumindest angedeutet wird (Hessisches Ministerium der Finanzen 2019d). Auf «die Kehrseite dieses Vorgehens» – also die geringe Umverteilung kommunaler Mittel von finanzkräftigen hin zu finanzschwachen Kommunen – geht der Hessische Rechnungshof ein: Mit der Heimatumlage gehe eine Schwächung des «Anreizes zur Generierung von Gewerbesteuer» wirtschaftsstarker Kommunen und damit die Verletzung des Leistungsprinzips einher (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2019: 40).

Demgegenüber beklagen vor allem die Gewerkschaften sowie DIE LINKE, dass sich die zu geringen Einnahmen der Kommunen vor allem negativ auf die investiven Ausgaben ausgewirkt hätten, was letztendlich in maroder Infrastruktur und Investitionsstau gemündet sei. Die Ursachen hierfür liegen diesen Akteuren zufolge in der Politik von Steuersenkungen sowie der Schuldenbremse und eben nicht in einer expansiven Ausgabenpraxis der Kommunen. Diese hätten keinen expansiven Kurs verfolgt, was die stetig sinkende

kommunale Ausgaben- und Investitionsquote der letzten Jahrzehnte belege (Eicker-Wolf 2015).

Häufig wird zudem auf Strukturwandel, Altschulden und Demographie als wichtige Ursachen der wachsenden «Kluft» (DIE LINKE. Hessen 2018: 6) zwischen dem Ballungsraum Rhein-Main und den ländlichen Regionen Hessens verwiesen. Auch die Bundeskommission «Gleichwertige Lebensverhältnisse» benennt diese sich selbst verstärkenden Effekte, hebt jedoch darüber hinaus die Bedeutung von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen der «stärkeren Individualisierung und größeren sozialen Unterschiede» (wohlgemerkt: lediglich Unterschiede, nicht Ungleichheiten) hervor (BMI 2019b: 11). Die Verantwortung für zunehmende Disparitäten wird somit zunehmend auf die kommunale Ebene verschoben. Darüber hinaus werden als Grund für ungleichwertige Lebensverhältnisse oft mangelhafte Daseinsvorsorge und Infrastrukturen in ländlichen Räumen genannt. Insbesondere periphere Regionen mit Bevölkerungsrückgang verlor aufgrund des Rückbaus von öffentlichen Infrastrukturen und Nahversorgungsangeboten – beides auch wichtige Standortfaktoren – an Attraktivität, so etwa die Bundeskommission «Gleichwertige Lebensverhältnisse» (ebd.: 12). Eine Erklärung für diesen Rückbau und zugleich die Voraussetzung für den Erhalt von Infrastrukturen liefert die hessische CDU. Sie verweist in ihrem Wahlprogramm auf das Kriterium der Wirtschaftlichkeit: Im Falle von «kleineren Krankenhäusern auf dem Land» könnten diese nur erhalten bleiben, wenn sie «auch in Zukunft wirtschaftlich arbeiten» (CDU Hessen 2018: 84). Dass diese Vorgabe eine gleichwertige Gesundheitsversorgung untergräbt (siehe hierzu Kapitel 3.4.2.1), darauf wird nicht eingegangen.

3.2.2 Lösungsvorschläge

Die vorangestellten Problem- und Ursachendeutungen bilden den Rahmen für Lösungsansätze und -vorschläge, die der Sicherung und Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen dienen sollen. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Ansätze wie Sparmaßnahmen, höhere Einnahmen und Ausgaben, Freiwilligenarbeit, Wettbewerbsfähigkeit, kommunale Selbstverantwortung und kommunale Grundversorgung vorgestellt und erläutert.

Die ausgabenseitigen Probleme der Kommunalfinanzen sollen vor allem mithilfe von Sparmaßnahmen

²⁰ Zum Beispiel wurde für den Landkreis Kassel ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 2,4 Millionen Euro errechnet, da der Landkreis seine Schulgebäude vorrangig mit eigenem Personal (Reinigungskräfte, Hausmeister) bewirtschaftet – die eben teurer sind als externe Dienstleister (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2019: 62). ²¹ Im Leitfaden für konsolidierungsbedürftige Gemeinden vom Hessischen Innenministerium und Hessischen Rechnungshof (2011: 3) wird die Bezugnahme auf Generationengerechtigkeit auch als Diskurs- und Rechtfertigungsstrategie empfohlen: «Neben der obersten Zielformulierung, einen Haushaltsausgleich (ordentliches Ergebnis) zu erreichen, sollte bei sämtlichen Kommunikationsmaßnahmen auf die Generationengerechtigkeit als weitere wichtige positive Zielformulierung hingewiesen werden.» ²² Ende 2019 liefen die seit 1995 bundesweit geltenden Regelungen zur erhöhten Gewerbesteuerumlage für gewerbesteuerstarke Kommunen aus. Hessen führt dieses Programm, auf Länderebene als «Heimatumlage» titliert, fort. Dabei müssen gewerbesteuerstarke Kommunen eine zusätzliche Umlage zugunsten der Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs abführen.

gelöst werden. Der Hessische Rechnungshof fordert etwa die konsequente Einführung von kostendeckenden Gebühren sowie Privatisierungen und Kürzungen. Ein Beispiel ist die Vorgabe, eine mindestens 94-prozentige Aufwandsdeckung bei der Kita-Verpflegung zu erreichen (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2019: 110). Auf der Grundlage eines Benchmarkings aller Ausgaben – es werden hier zum Beispiel Reinigungs- und Hausmeisterkosten in öffentlichen Einrichtungen wie Schulen auf der Basis von Nettogrundflächen für alle Kommunen verglichen – werden negative Abweichungen kritisiert. Es gelte, die Haushaltskonsolidierung zum Zwecke einer dauerhaft stabilen Finanzlage fortzuführen und eventuelle Überschüsse für den Schuldenabbau zu verwenden (ebd.: 117). Ganz ähnlich äußert sich die hessische Landesregierung, die behauptet, «mit zusätzlichen Finanzmitteln von außen, durch die Aufsicht angeleiteter Ausgaben disziplin und Ausschöpfung eigener Einnahmepotentiale sowie Sonderhilfen für die am meisten verschuldeten Kommunen» den «finanzpolitischen Neustart» geschafft und eine «generationengerechte Haushaltsführung» erreicht zu haben, um «in die Zukunft investieren zu können» (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport 2019). Überhaupt begrüßten fast alle in die Untersuchung einbezogenen Akteure die in diesem Zusammenhang sehr bedeutende Schuldenbremse für Bund und Länder und versprachen, diese konsequent einzuhalten.

Dagegen schlagen die Gewerkschaften und DIE LINKE einen anderen Weg vor und fordern sowohl höhere kommunale Einnahmen als auch Ausgaben. Ermöglicht werden solle dies durch (höhere) Steuern auf Vermögen, Erbschaften und Gewinne – nicht jedoch über eine Umverteilung zwischen Land und Kommunen oder unter den Kommunen. Eine Verbesserung der Kommunalfinanzen lasse dann mehr Investitionen in Infrastruktur und Daseinsvorsorge zu, um so ländliche Räume gezielt zu stärken. Was das Marktversagen bei der Bereitstellung von Infrastrukturen – etwa Breitband- und Mobilfunknetze, aber auch Einrichtungen der Gesundheitsversorgung – in ländlichen Regionen angeht, sehen Gewerkschaften und LINKE die öffentliche Hand in der Pflicht. Ähnlich argumentiert auch die hessische SPD, die in ihrem Wahlprogramm ein «Vorhalteprinzip für Kernbereiche öffentlicher Daseinsvorsorge» fordert (SPD Hessen 2018: 56).

Besonders die kommunalen Spitzenverbände und die hessische Landesregierung setzen zudem auf die endogene Entwicklung von ländlichen Kommunen: die Stärkung von «Innovationsräumen», das «Wecken von Potentialen» und interkommunale Zusammenarbeit (HSGB 2016). Dabei spielt die Freiwilligenarbeit eine große Rolle, die auch als «Kitt, der die Gemeinschaft zusammenhält», bezeichnet wird (Hessische Staatskanzlei 2018). Entsprechend gibt es von der Landesregierung Auszeichnungen («Starkes Dorf») für die Organisation von Dorffesten zugunsten einer Grundschule oder die Förderung von Bürgerbussen,

die von Ehrenamtlichen betrieben werden. Auch der Hessische Städte- und Gemeindebund zeichnet zusammen mit dem Bund der Steuerzahler Hessen seit 2004 besonderes «bürgerschaftlichen Engagement» in Kommunen mit dem Preis «Spar-Euro» aus, mit der Begründung, dies sei «nicht zuletzt auch ein «weicher Standortfaktor» (HSBG 2019b). Die Auszeichnung – ein Glasblock mit einer eingearbeiteten Euro-Münze – gilt Kommunen, die «Spar-Potentiale erschließen» und «Bürgerinnen und Bürger vorbildlich zur Übernahme gesellschaftlicher Aufgaben gewinnen» (HSGB 2020). Der Rückzug der öffentlichen Hand und die entsprechende Kompensation durch das Ehrenamt werden damit auch noch prämiert.

Mit dem Fokus auf Standortfaktoren geht die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit als Strategie für ländliche Räume einher. Mit diesem Argument spricht sich etwa die hessische CDU gegen Steuererhöhungen aus, da diese Arbeitsplätze gefährden würden (CDU Hessen 2018: 45). Stattdessen gelte es, die Standortvorteile zu nutzen, sich nicht auf Erfolgen auszuruhen und die eigene Wettbewerbsfähigkeit auszubauen. Die Gewerkschaften übernehmen dieses Narrativ insofern teilweise, als dass sie eine funktionierende Infrastruktur fordern, da sonst «Beschäftigung, wirtschaftliches Wachstum und Klimaschutz» gefährdet seien (DGB Hessen-Thüringen 2016). Auch die Bundeskommission «Gleichwertige Lebensverhältnisse» setzt bei einer hohen Wirtschaftskraft an, da die damit einhergehenden Steuereinnahmen «den Kommunen die nötige Handlungsfähigkeit für Investitionen in die Infrastruktur und öffentliche Angebote» verschaffen würden (BMI 2019b: 13).

Vor allem von den (oppositionellen) Parteien (DIE LINKE, FDP, aber auch AfD), von Gewerkschaften und kommunalen Spitzenverbänden gibt es die Forderung nach einer besseren Finanzausstattung der Kommunen, damit diese ihren Pflicht- und freiwilligen Aufgaben in Selbstverantwortung nachkommen können. Sie mahnen die Einhaltung des Konnexitätsprinzips an, dem zufolge Bund und Länder im Fall von auf die Kommunen übertragenen Aufgaben für entsprechenden finanziellen Ausgleich sorgen müssen. Zudem wird betont, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden sollten, notwendige Investitionen selbst finanzieren zu können. Damit richtet man sich auch gegen «kleingliedrige Programme und Modellvorhaben» zur Förderung ländlicher Räume (HSGB u. a. 2018) und spricht sich für weniger projektbezogene Fördermittel und eine bessere finanzielle Grundausstattung vor allem in strukturschwachen Regionen aus.

Durch den gesamten Diskurs – wenn auch mit unterschiedlichen Akzentuierungen – zieht sich das Argument, dass eine bessere Grundversorgung in ländlichen Regionen notwendig ist. Was unter Grundversorgung genau zu verstehen ist, dazu gehen die Meinungen jedoch auseinander. In den «Leitbildern der Raumentwicklung» etwa ist von der «Konzentration auf Kernaufgaben sowie neue Finanzierungs- und Organi-

sationskonzepte» aufgrund «enger werdender finanzieller Handlungsspielräume» die Rede (Ministerkonferenz für Raumordnung 2016: 6). Grundversorgung ist hier also sehr restriktiv gefasst. Demgegenüber steht die Forderung vor allem von Gewerkschaften und von der Partei DIE LINKE nach einer möglichst umfassenden öffentlichen Grundversorgung (vor allem in den Bereichen Bildung, Gesundheit, ÖPNV und sozialer Wohnungsbau), die wohnortnah zur Verfügung stehen soll.

3.3 ÖKONOMISCHE VORSTELLUNGS- WELTEN LÄNDLICHER RÄUME IN HESSEN

Insgesamt lassen sich mithilfe der Diskursanalyse drei verschiedene ökonomische Vorstellungswelten zur Entwicklung ländlicher Räume in Hessen identifizieren, die durch jeweils spezifische Positionen und Herangehensweisen an sozialräumliche Disparitäten gekennzeichnet sind:

- die aktivierende, chancenzentrierte ökonomische Vorstellungswelt,
- die austeritäre, wettbewerbszentrierte ökonomische Vorstellungswelt,
- die keynesianische, sozialstaatsorientierte ökonomische Vorstellungswelt.

Diese drei ökonomischen Vorstellungswelten werden im folgenden Kapitel zusammen mit ihren politischen Implikationen und Konsequenzen vorgestellt.

3.3.1 Aktivierende, chancenzentrierte ökonomische Vorstellungswelt

In dieser ökonomischen Vorstellungswelt besteht die Rolle des Staates vor allem darin, positive Anreize zu setzen (insbesondere mithilfe von Fördermitteln), damit Menschen, Unternehmen, kommunale und zivilgesellschaftliche Initiativen unter grundsätzlich vom Markt bestimmten Rahmenbedingungen aktiv werden können. Zudem sieht man eine wichtige staatliche Aufgabe darin, Bedingungen herzustellen, die allen die gleichen Chancen bieten, am Markt und Wettbewerb teilzunehmen.

In dem von uns untersuchten Politikfeld werden solche Positionen von der Bundesregierung, der hessischen Landesregierung, der CDU, Bündnis 90/Die Grünen sowie den kommunalen Spitzenverbänden vertreten. Zentrale Begriffe und Begründungen sind Chancengleichheit, Generationengerechtigkeit und Standortfaktoren. Der Staat wird als Instanz betrachtet, der über (projektbezogene) Fördermittel die Wettbewerbsbedingungen der Kommunen verbessert und somit Regionalförderung betreibt: Er fördert gleiche Chancen für «ungleiche» Kommunen.

Grenzen erfährt staatliches Handeln durch das Bekenntnis zur Schuldenbremse, womit Schuldenabbau und Haushaltsausgleich priorisiert werden. Erreicht werden soll dies über Ausgabenbeschränkungen sowie Einnahmenerhöhungen (Gebühren, Abgaben und Steuern auf kommunaler Ebene). Steuererhöhungen auf Landes- und Bundesebene werden aus Wettbe-

werbsgründen jedoch abgelehnt. Daseinsvorsorge und Infrastrukturen müssen sich an dem Kriterium der wirtschaftlichen Effizienz messen lassen und werden als Standortfaktoren im Wettbewerb um Unternehmen und Bewohner*innen aufgefasst. Im Fall von Marktversagen steht der Staat jedoch, so die Vorstellung, in der Gewährleistungspflicht. Das aktivierende Moment zeigt sich in der offensiven Förderung von Freiwilligenarbeit, verstanden als Kompensation und Ergänzung öffentlichen Handelns, sowie bei der Anschubfinanzierung von Projekten. Die staatlich geförderte Entschuldung von finanzschwachen, überschuldeten Kommunen wird begrüßt und fügt sich damit in die Herstellung von Chancengleichheit im interkommunalen Wettbewerb. Gleichwohl verbleiben die Akteure, die dieser ökonomischen Vorstellungswelt anhängen, mehrheitlich in einem austeritätspolitischen Muster gefangen: Im Gegenzug für Entschuldungshilfen werden auf kommunaler Seite vielfach unsoziale Kürzungen sowie Steuer- und Abgabenerhöhungen gefordert.

Auf Chancengleichheit und Aktivierung setzende Konzepte und Vorstellungen dominieren den Diskurs und die Praxis der hessischen Regionalpolitik und der Landesregierung. Gleichheit wird hier im klassisch liberalen Sinne als Chancengleichheit verstanden, die es in der Tradition der sozialen Marktwirtschaft durch staatliche Aktivierung herzustellen gilt. Strukturelle Ursachen räumlicher und sozialer Ungleichheiten werden auf diese Weise nicht systematisch bearbeitet.

3.3.2 Austeritäre, wettbewerbszentrierte ökonomische Vorstellungswelt

Die austeritäre, wettbewerbszentrierte ökonomische Vorstellungswelt wird insbesondere vom Hessischen Rechnungshof, von der AfD und der FDP vertreten und zeichnen sich vor allem durch die Forderung nach einem schlanken Staat aus, der sich auf die «wesentlichen» Aufgaben konzentrieren soll. Kommunale Haushaltsengpässe werden zuvorderst als ein Problem der Ausgabenseite interpretiert. Die Ausgaben sollen mithilfe von Kürzungen kommunaler Leistungen, der Einschränkung sozialer Dienste und des Outsourcings von Aufgaben gesenkt werden. Die konsequente Ablehnung von Neuverschuldung in Kombination mit dem Altschuldenabbau impliziert einen weiteren Rückzug der öffentlichen Hand aus der Daseinsvorsorge und der Bereitstellung von Infrastrukturen. Die befürworteten Maßnahmen zur Erreichung ausgeglichener Haushalte werden als «generationengerechte Politik» dargestellt. Alle kommunalen Tätigkeiten sollen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit überprüft und bewertet werden. Vorschläge, wie die Probleme relativ dünn besiedelter ländlicher Räume mit infrastrukturellen Mehrkosten gelöst werden können, finden sich kaum. Wirtschaftlich starke Kommunen sollen auf jeden Fall nicht durch «leistungsfeindliche» Abgaben wie die hessische Solidaritätsumlage belastet werden (FDP Hessen 2018: 39). Wettbewerb gilt «zur Erzielung optimaler wirtschaftlicher Ergebnisse» als unverzicht-

bar, staatliche Wirtschaftstätigkeit ist diesem «Wettbewerbsgedanken» entsprechend strikt zu begrenzen (AfD Hessen 2018: 51). Einer ausgleichenden Regional- und Strukturpolitik und damit einer Politik, die gleichwertige Lebensverhältnisse anstrebt, sind mit dieser Vorstellungswelt sehr enge Grenzen gesetzt.

Die austeritäre, wettbewerbszentrierte ökonomische Vorstellungswelt fordert die im Land hegemoniale und in der Landespolitik dominante Position (siehe Kapitel 3.3.1) zumindest teilweise heraus, indem sie Ungleichheit als natürliches Ergebnis von Wettbewerb zuungunsten ärmerer Landesteile und Bevölkerungsgruppen darstellt und damit rechtfertigt.

3.3.3 Keynesianische, sozialstaatsorientierte ökonomische Vorstellungswelt

In dieser ökonomischen Vorstellungswelt kommt dem Staat eine viel zentralere Rolle zu als in den beiden anderen skizzierten Ansätzen. Der Staat soll mittels einer auf Umverteilung abzielenden Steuerpolitik und einer aktiven Struktur- und Regionalpolitik Wirtschaftswachstum erzeugen.

Dieses Leitbild bestimmt die öffentlichen Stellungnahmen der Gewerkschaften, der Partei DIE LINKE sowie teilweise der SPD. Es beinhaltet die Forderung nach einem Ausbau des öffentlichen Sektors, um die Daseinsvorsorge und ausreichend Infrastrukturen in allen Regionen sicher- bzw. bereitzustellen – und damit unabhängig von Marktrationalitäten bzw. immer da, «wo der Markt versagt» (DGB Hessen-Thüringen 2018). Die Schuldenbremse wird (inzwischen auch von großen Teilen der SPD) abgelehnt, da dadurch notwendige Zukunftsinvestitionen erschwert werden und sich soziale Benachteiligungen noch zu verfestigen drohen.

Diese Perspektive berücksichtigt – keynesianischen Vorstellungen folgend – sowohl die Einnahme- als auch die Ausgabenseite. Sie fokussiert entsprechend auf eine Steigerung der kommunalen Einnahmen über eine höhere Besteuerung von Vermögen und Gewinnen, um Mehrausgaben finanzieren zu können. Es wird eine stärkere Rolle von Kommunen, Land und Bund angestrebt, um (wirtschaftliches) Wachstum, Arbeitsplätze und Nachhaltigkeit zu fördern und gleichwertige(re) Lebensverhältnisse zu erreichen. Die SPD verbindet damit die Forderung für «räumliche Gerechtigkeit» (SPD Hessen 2018: 3). Mit Verweis auf dem der ungleichen Entwicklung zugrunde liegenden Strukturwandel lehnt man es ab, den Kommunen die Hauptverantwortung für die (Haushalts-)Notlagen zuzuschreiben.

In vielem schließen die hier skizzierten Vorstellungen und Forderungen an frühere Phasen der deutschen Raumordnungspolitik an, weil sie über fehlende Chancengleichheit hinaus strukturelle Ungleichheiten zum Zweck des Wirtschaftswachstums thematisieren wollen. Nachdem sie in Zeiten der Neoliberalisierung in die Defensive geraten waren, gelingt es ihren Vertreter*innen aktuell, die vorherrschende Politik herauszufordern. Auffällig ist zudem, dass hier im Gegensatz zu den anderen beiden Vorstellungswelten

zwischen lokaler bzw. kommunaler Politik und Landes- und Bundespolitik unterschieden wird. In den von uns geführten Interviews wurde deutlich, dass insbesondere Kommunalpolitiker*innen und politisch Aktive aus zivilgesellschaftlichen Initiativen auf dem Land diese keynesianisch und an einem starken Sozialstaat ausgerichteten Vorstellungen vertreten.

3.3.4 Zwischenfazit

Die Herausforderung der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Hessen wird in den drei ökonomischen Vorstellungswelten ganz unterschiedlich interpretiert. Dementsprechend variieren auch die Lösungsvorschläge: Während gleichwertige Lebensverhältnisse für die Anhänger*innen einer Austeritätspolitik kein explizites Ziel sind und wenn überhaupt von staatlicher Seite nur über eine Stärkung des Wettbewerbsprinzips herzustellen sind, besteht für Vertreter*innen einer aktivierenden und auf Chancengleichheit setzenden Politik die Hauptaufgabe des Staates daran, die Ausgangsbedingungen zu verbessern, damit mehr Menschen am Markt und am Wettbewerb teilnehmen können. Gleichwohl wird in der aktivierenden, chancenzentrierten Vorstellungswelt weiterhin auf austeritäre und damit unsoziale Politiken zurückgegriffen. Im Rahmen einer keynesianischen, sozialstaatlichen Vorstellungswelt wiederum sind gleichwertige Lebensverhältnisse nur mittels eines starken Sozialstaates und einer aktiven Struktur- und Regionalpolitik zu realisieren, auch um das wirtschaftliche Wachstum nicht zu gefährden.

Aktuell dominiert in der schwarz-grünen Landesregierung die aktivierende, chancenzentrierte ökonomische Vorstellungswelt. Diese wird von den beiden anderen Vorstellungswelten herausgefordert. Auf der einen Seite verlangen AfD und FDP mehr Wettbewerb und eine strikte Haushaltsdisziplin und setzen damit die Landesregierung unter Druck. Auf der anderen Seite versuchen etliche Kommunen, die Gewerkschaften sowie die Parteien DIE LINKE und SPD, die dominante aktivierende, chancenzentrierte Vorstellungswelt «von links» zu hinterfragen, und drängen auf regional- und sozialpolitische Maßnahmen, die sich an keynesianischen Grundüberzeugungen orientieren. Was im nächsten Kapitel folgt, ist eine kritische Betrachtung der Politik zu ländlichen Räumen, die vor diesem Hintergrund in Hessen aktuell betrieben wird.

3.4 KRITIK DER GEGENWÄRTIGEN HESSISCHEN STRUKTUR- UND REGIONALPOLITIK

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln erläutert wurde, welche ökonomischen Vorstellungswelten die hessische Struktur- und Regionalpolitik kennzeichnen, setzt sich dieses Kapitel mit konkreten politischen Vorhaben auseinander. Auch die hessische Landesregierung bekennt sich im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU und Bündnis 90/Die Grünen zu «gleichwertigen Lebensbedingungen in Stadt und Land»

(CDU Hessen/BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN 2018: 6). Wie in Kapitel 2.3 gezeigt wurde, ist Hessen – wie andere Flächenbundesländer auch – von erheblichen räumlichen Disparitäten gekennzeichnet, sodass aktuell von gleichwertigen Lebensverhältnissen in Ballungs- und in ländlichen Räumen nicht gesprochen werden kann. Die Landesregierung hat die Förderung der ländlichen Räume zu einem ihrer Schwerpunkte erklärt. So gibt es seit Dezember 2017 die «Offensive für die Ländlichen Räume ‹LAND HAT ZUKUNFT – Heimat Hessen›», an der alle Ministerien beteiligt sind und die von einer Stabsstelle im Umweltministerium koordiniert wird. Im Folgenden kann aufgrund der Fülle von auf die ländlichen Räume abzielenden Programmen keine vollständige Darstellung und Kritik der hessischen Regional- und Strukturpolitik erfolgen. Jedoch sollen einige wichtige Vorhaben in besonders relevanten Themenfeldern erläutert und kritisiert werden.

Hierbei wird auch auf im ersten Halbjahr 2020 durchgeführte Experteninterviews zurückgegriffen, um die Perspektive von Kommunalpolitiker*innen und zivilgesellschaftlich Aktiven in ländlichen Räumen Hessens einfließen zu lassen. Im Hinblick auf die Auswahl der Interviewpartner ist anzumerken, dass hier vor allem die gut sichtbaren und teils auch mit ihren jeweiligen Bewältigungsstrategien erfolgreichen Akteure (Vereine, Initiativen, Kommunen etc.) Berücksichtigung fanden. Die Positionen, Erfahrungen und Probleme derjenigen, die wir für ein Gespräch nicht erreichen konnten, fließen damit lediglich indirekt (etwa über Literaturrecherche) in die Studie ein.

Als das grundlegende Problem der ländlichen Räume in Hessen lässt sich – wie auch schon die Diskursanalyse zeigte – die kommunale Haushaltslage identifizieren, die von Unterfinanzierung, Verschuldung und Investitionsstau gekennzeichnet ist. Auch wenn durch Freiwilligenarbeit, Vernetzung und innovative Ansätze im Sinne einer endogenen Entwicklung manche Fortschritte in Städten und Dörfern der ländlichen Räume zu erzielen sind (wie Politik und weite Teile der akademischen Debatte nicht müde werden zu betonen): Ohne eine solide Finanzierung kann in ländlichen Räumen keine Politik gemacht werden, die gleichwertige Lebensverhältnisse garantiert. Mit «solide» sind drei Aspekte zusammengefasst: Die Finanzierung muss ausreichend, dauerhaft gesichert und auf lokale soziale Kohäsion angelegt sein. Mit letzterem Aspekt ist gemeint, dass je nachdem, wie Kommunalfinanzen einnahmen- und ausgabenseitig organisiert sind, gesellschaftliche Spaltungen verschärft oder abgemildert werden können (vgl. auch Kersten u. a. 2015). Kürzungen im Sozial- und Infrastrukturbereich sowie im Personalbestand vertiefen gesellschaftliche Spaltungen ebenso wie Erhöhungen von Steuern und Abgaben, die primär Einkommensschwächere und/oder die Mittelschichten treffen.

Im Folgenden wird zunächst erläutert, wie die hessische kommunale Finanzpolitik im Hinblick auf die genannten Aspekte abschneidet (Kapitel 3.4.1). In einem

zweiten Schritt (Kapitel 3.4.2) erörtern wir die beiden Politikfelder, die uns aufgrund der Interviews und der Literaturlauswertung über die prekäre kommunale Finanzlage hinaus als zentral erscheinen: die Gesundheitsversorgung und die Versorgung mit schnellen Internetverbindungen.

3.4.1 Allgemeine Kritik der hessischen Finanzpolitik und ihrer regionalen Auswirkungen

In diesem Kapitel wird zunächst auf die zahlreichen Probleme und Defizite der projektorientierten und damit gerade nicht dauerhaft gesicherten Form der Kommunalfinanzierung in Hessen eingegangen (Kapitel 3.4.1.1). Anschließend befassen wir uns mit den Weichenstellungen, die das Land Hessen zum einen in Bezug auf den Umgang mit kommunalen Schulden und zum anderen in Bezug auf dringend benötigte Investitionen vorgenommen hat (Kapitel 3.4.1.2).

3.4.1.1 Projektorientierung als Hindernis für langfristige Struktur- und Regionalpolitik

Ein Thema findet sich in nahezu allen Gesprächen und Publikationen aus der kommunalen Praxis unabhängig von den jeweiligen Politikfeldern: die Entwicklung hin zu projektgebundenen, zeitlich befristeten, damit unsicheren und mit enormem bürokratischen Aufwand verbundenen Finanzierungsformen. Hier folgt die hessische Struktur- und Regionalpolitik einem allgemeinen Trend. Die Projektorientierung, wie sie in Deutschland und Europa seit Mitte der 1990er Jahre in der Struktur- und Regionalpolitik vorangetrieben wird, beruht auf einer neoliberalen Politik der Übertragung von Verantwortung für die regionale Entwicklung auf die lokale Ebene (Heeg 2001; Mießner 2017). Die Projektorientierung bindet zugleich regionalpolitische Maßnahmen und Finanzmittel von Gemeinden bzw. Kreisen an strategische Ziele der übergeordneten Ebene, ohne dass sichergestellt ist, dass dies den einzelnen Regionen tatsächlich einen langfristigen Nutzen bringt (vgl. Bodirsky 2015).

Es gibt mittlerweile eine kaum zu überschauende Vielzahl von Projektlinien, Förderprogrammen, Modellvorhaben und Ausschreibungen, die von unterschiedlichen Institutionen betreut werden. So wurden 2018 bundesweit rund 27 Prozent der kommunalen Investitionen über Fördermittel finanziert – eine Steigerung um knapp die Hälfte seit 2016, die mit wachsendem Verwaltungsaufwand einhergeht (KfW 2019: 15). Entsprechend kommen in Hessen Fördersuchmaschinen, Förderlotsen und Regionalbeauftragte zum Einsatz, um Kommunen, Unternehmen oder Vereine bei der Umsetzung von Projekten zu beraten. Sinn und Nützlichkeit all dieser Hilfestellungen bei der Fördermittelsuche für die Kommunen wurden von etlichen unserer Gesprächspartner infrage gestellt: Letztendlich mache erst die Unübersichtlichkeit der Förderprogramme eine Beratung wie die der «Hessenagentur» notwendig. Zugleich sind bei einigen größeren Kommunen eigens Mitarbeiter*innen allein zum Zwecke des Fundraisings

beschäftigt. Sie sichten Ausschreibungen und Förderprogramme, schreiben Anträge, begleiten die Projekte, beauftragen teure Gutachten, rufen die Mittel ab, machen Abrechnungen und verfassen Projektberichte. Dem Dorfforscher Gerhard Henkel (2019: 56) zufolge schränken jedoch die «Fördertöpfchen von Bund und Ländern mit ihren labyrinthischen Antrags-, Bewilligungs-, Kofinanzierungs- und Evaluationshürden» zunehmend die kommunale Selbstverwaltung ein. Auch von allen Interviewten werden die hessischen Förderprogramme als (zu) stark bürokratisiert beschrieben – mit der Ausnahme von Kleinbeträgen, die teils recht einfach abgerufen werden können. Für die Stadt Alsfeld (Vogelsbergkreis) mit rund 16.000 Einwohner*innen rechnet der Bürgermeister allein mit zwei Planstellen und damit rund 150.000 Euro Arbeitgeberkosten, die im Zuge der Fördermittelbeantragung und -abrechnung anfallen und Ressourcen in der Verwaltung binden – die sich jedoch aufgrund der eingeworbenen Fördermittel rechnen würden. Gerade kleinere Kommunen mit knappen Finanzmitteln haben allerdings Probleme, die mit hohem bürokratischem Aufwand zu beantragenden Fördergelder überhaupt abzurufen.

Kommunen kritisieren lange Vorlaufzeiten bis zur Projektrealisierung und teils zu kurze Laufzeiten mit entsprechenden Problemen beim Mittelabruf. Bei größeren Förderungen für Investitionen gebe es bis zu zwei Jahre dauernde «Vorverfahren, bevor man überhaupt zu planen anfangen kann» – erst dann wisse man, ob man gefördert werde und welche Voraussetzungen zu erfüllen seien, so der Alsfelder Bürgermeister im Interview. Besonders die Zusammenarbeit mit der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) – sie betreut die Förderprogramme von Land und Bund – wird als schwierig und unzuverlässig beschrieben. Es gebe die Tendenz zu einer immer weiter ausufernden Bürokratie, die ein «gewisses Eigenleben entwickelt» habe, so der Löhnberger Bürgermeister im Gespräch. Darüber hinaus würde die Forderung staatlicher Stellen nach Rückzahlung etwa von angeblich falsch verwendeten Fördermitteln immer wieder zu Gerichtsprozessen und Haushaltslücken führen.

Allerdings bleibt den hessischen Kommunen derzeit kaum ein anderer Weg, als diese Fördertöpfe zu nutzen. Damit wird die mangelhafte Grundfinanzierung für die selbstständige Bereitstellung, Instandhaltung und Modernisierung von Infrastrukturen und Daseinsvorsorge jedoch nur unzureichend kompensiert. Außerdem bietet die projektbezogene Finanzierung der hessischen Landesregierung die Möglichkeit der Feinsteuerung und Kontrolle, wodurch die kommunale Autonomie weiter gefährdet wird und die Kommunen zunehmend in die Rolle von Bittstellern gegenüber dem Land geraten. Problematisch ist zudem, dass Projekte oft nur als Anschubfinanzierung oder mit begrenzter Laufzeit bewilligt werden. So gebe es zwar häufig solche Anschubfinanzierungen und es werde auch erkannt, dass die damit angestoßenen Projekte sinnvoll seien – die weitere Finanzierung sei jedoch nach Ende

der Anschubfinanzierung unsicher und prekär, so der Beauftragte für Zukunftsfragen im Landkreis Hersfeld-Rotenburg. Die Verstetigung von sinnvollen Projekten mit bewährtem Personal wird dadurch erschwert (Vogel 2019) und die Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen in den ländlichen Regionen kaum erleichtert. Insgesamt lässt sich der wachsende Umfang der vom Land Hessen zur Verfügung gestellten Finanzmittel für die Förderung der ländlichen Räume zwar als positiv bewerten, was auch in den Gesprächen bestätigt wurde. Allerdings geht dies einher mit der Bindung vieler Ressourcen in den kommunalen Verwaltungen. Darüber hinaus besteht bei begrenzten Fördermitteln zudem die Gefahr, dass es zu einem interkommunalen Wettbewerb um Projektmittel kommt, der auch regelmäßig Verlierer produziert.

3.4.1.2 Kommunale Verschuldung und Investitionsstau

Bei vielen hessischen Kommunen sind – auch im Vergleich zu Kommunen in anderen Bundesländern – hohe Schulden angelaufen, die ihren Handlungsspielraum in Bezug auf die Aufgabenerfüllung und auf Investitionen immer mehr einschränken. Vor allem die stark gestiegenen Kassenkredite sind ein Hinweis auf die akute Haushaltsnotlage vieler Kommunen. Die ursprünglich nur zur Sicherstellung von Liquidität im Falle von kurzfristigen Engpässen gedachten Kassenkredite wurden zunehmend als Dauerfinanzierungsinstrument verwendet: Ab den 2000er Jahren stiegen die Kassenkredite in Hessen schnell auf 3 Milliarden Euro und insbesondere nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 bis ins Jahr 2012 weiter auf 7,5 Milliarden Euro an. Währenddessen waren die langfristigen und investiven Ausgaben finanzierenden Kreditmarktschulden weitgehend stabil geblieben. Dementsprechend ist die kommunale Investitionsquote (kommunale Investitionen in Relation zum BIP) von etwa 1,2 Prozent im Jahr 1994 stetig – mit Ausnahme einer deutlichen Steigerung nach der Wirtschaftskrise 2008/09 im Zuge der Konjunkturprogramme – auf nur noch etwa 0,5 Prozent im Jahr 2016 gesunken (Eicker-Wolf/Truger 2018: 4). Die hessische Landesregierung hat auf diese (Alt-)Schuldenproblematik in den letzten Jahren im Wesentlichen mit zwei Entschuldungsprogrammen – «Kommunaler Schutzschirm» und «Hessenkasse» – reagiert, die im Folgenden kurz erläutert werden. Daran anschließend werden die für die Regionalförderung wichtigsten Investitionsprogramme der hessischen Landesregierung vorgestellt.

«Kommunaler Schutzschirm»

Mittels des «Kommunalen Schutzschirms» hat das Land Hessen über die landeseigene WIBank seit 2012 Kommunalschulden (Kreditmarkt- und Kassenkredite²³) in Höhe von 2,8 Milliarden Euro abgelöst und

²³ Kreditmarktkredite zielen auf die Finanzierung von Investitionen, Kassenkredite sind dagegen als Überbrückung für kurzfristige Liquiditätslücken gedacht.

Zinsverbilligungen von über 400 Millionen Euro gewährt. Mittlerweile (Stand: März 2020) haben 23 der 100 teilnehmenden Kommunen²⁴ den Schutzschirm verlassen (siehe Kasten 2), nachdem die Ziele der Konsolidierungsvereinbarungen erreicht wurden (Hessisches Ministerium der Finanzen 2020). Am Ende der «Konsolidierungspfade» sollen mindestens drei in Folge ausgeglichene ordentliche Haushalte stehen. Zwar bleibt es den Kommunen grundsätzlich freigestellt, wie sie den Haushaltsausgleich erreichen, doch sind in einem Leitfadens der hessischen Regierung konkrete Maßnahmen und Schritte aufgeführt, die hierfür infrage kommen: die Erhöhung von Realsteuerhebesätzen (Grund- und Gewerbesteuer), Bagatellsteuern (z. B. Hunde- oder Jagdsteuer), Gebühren sowie von Beiträgen, Kürzungen und Leistungseinschränkungen im Bereich Soziales, Schließung von Einrichtungen wie Bibliotheken oder Bädern, Lohn- und Personalkürzungen sowie Privatisierungen (Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport/Hessischer Rechnungshof 2011).

In welchem Umfang solche Austeritätsmaßnahmen zulasten der Kommunen und ihrer Bewohner*innen ergriffen wurden, um in den Genuss von Entschuldungshilfen zu kommen, ist unklar, da es hierfür seitens der Landesregierung keine Daten gibt. Eine Abfrage des DGB im Jahr 2015 bei den Kommunen, die den Schutzschirm genutzt haben, lässt jedoch den Schluss zu, dass «viele der konkret vereinbarten Maßnahmen der Kommunen zum Erhalt der Entschuldungshilfe [...] aus verteilungs-, sozial-, bildungs- und gesellschaftspolitischer Perspektive als höchst problematisch anzusehen» sind (Eicker-Wolf 2015: 13). So erhöhte fast die Hälfte der Kommunen die Kita-Gebühren oder mehr als ein Drittel die Friedhofsgebühren. Konkret zeigt sich dies etwa am Beispiel Bad Sooden-Allendorf (Werra-Meißner-Kreis) mit knapp 9.000 Einwohner*innen, wo

vier Spielplätze geschlossen, die Kita-Gebühren jährlich erhöht wurden (mit dem Ziel, Mehreinnahmen von über 212.000 Euro zu erzielen) oder der Zuschuss für das Freibad bei gleichzeitiger Erhöhung des Eintritts reduziert wurde (ebd.: 14). Zudem ist Bad Sooden-Allendorf die erste Kommune in Deutschland, die eine Pferdesteuer in Höhe von 200 Euro pro Jahr und Pferd einführt (Handelsblatt, 23.11.2012).

Aus den von uns geführten Interviews war jedoch auch zu erfahren, wie Kommunen erfolgreich Kürzungen oder weiteren Stellenabbau abwenden konnten, vor allem im Sozialbereich, aber auch die Schließung eines Schwimmbads. Das war möglich, weil bereits im Vorfeld des Entschuldungsprogramms Einsparungen erfolgt seien oder weil man auf kostenfreies Freiwilligenengagement zurückgreifen konnte.

Kasten 2: Exkurs zur Verbesserung der Haushaltslage von Landkreisen und freien Städten unter dem «Kommunalen Schutzschirm»

In der Verbindung von Ländlichkeit auf Kreisebene (siehe Kapitel 1.2) mit dem Schutzschirm-Status hessischer Kommunen und damit der kommunalen Finanzsituation zeigt sich die regionale Wirkungsweise des Konsolidierungsprogramms. In Abbildung 7 wird zwischen kreisfreien Städten und Kreisen unterschieden, die nie am Programm «Kommunaler Schutzschirm» teilnahmen, solchen die teilnahmen, aber bis Ende 2019 aus dem Programm ausscheiden konnten (deren Haushaltslage sich also verbessert hat), sowie solchen, die Anfang 2020 noch unter dem Schutzschirm waren (und deren Haushaltslage nach wie vor unbefriedigend ist; vgl. Karte 14).

²⁴ Unter dem «Kommunalen Schutzschirm» befinden bzw. befanden sich drei kreisfreie Städte, 14 Landkreise sowie 83 kreisangehörige Städte und Gemeinden.

Karte 14: Schutzschirm in Hessen – Landkreise und kreisfreie Städte

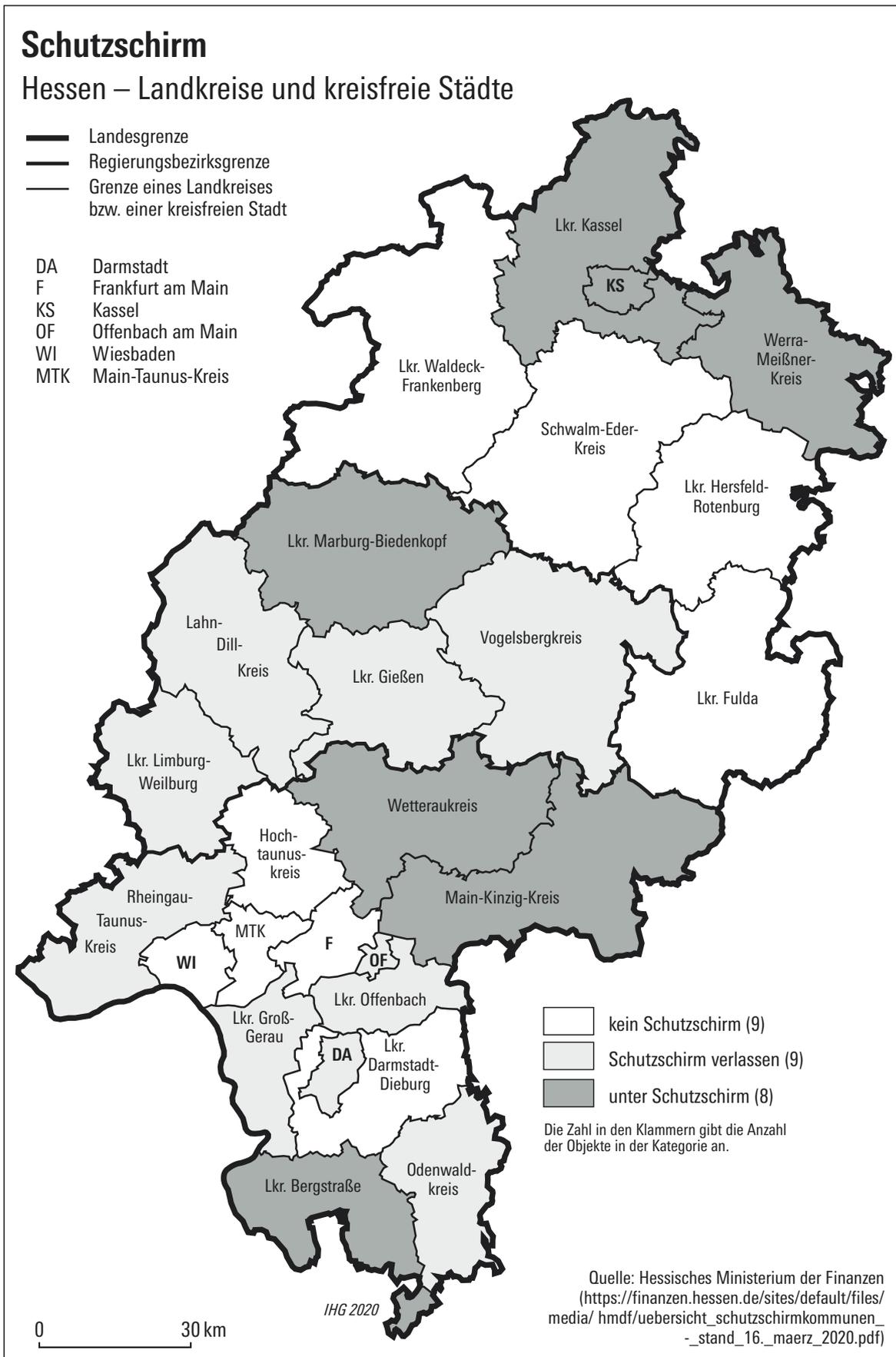
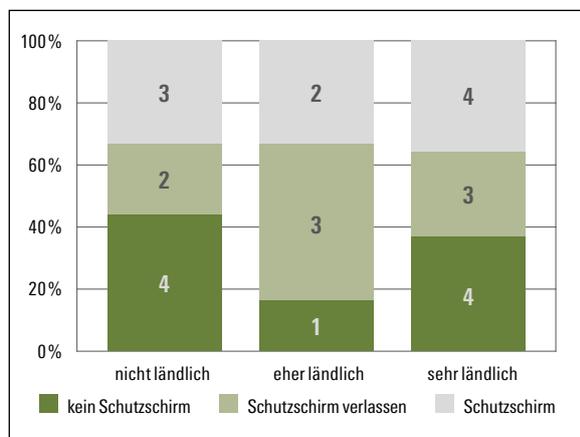


Abbildung 7:
Anteil der Kreise, die am Schutzschirm-
Programm des Landes Hessen teilnehmen,
nach Ländlichkeit (absolute Anzahl als Zahlen)



Quelle: eigene Darstellung

Während in allen drei Klassen von « (Nicht-)Ländlichkeit» der Anteil der Schutzschirm-Kreise 2020 in etwa gleich hoch ist, waren die eher ländlichen Kreise erfolgreicher darin, den Schutzschirm zu verlassen, als es nicht-ländliche und sehr ländliche Kreise waren. Die zusätzlich angegebenen absoluten Zahlen deuten an, dass dieser Zusammenhang aufgrund der geringen Fallzahl nicht überbewertet werden sollte. Gleichwohl lässt sich folgern, dass es im ländlichen Raum den sehr ländlichen Kreisen schwerer fällt als den nur eher ländlichen, ihre Haushaltslage zu verbessern.

Der in vielen Fällen mittlerweile erreichte Haushaltsausgleich von «Schutzschirm-Kommunen» ist allerdings weniger auf aktive Konsolidierungsmaßnahmen zurückzuführen als vielmehr auf stark gestiegene Steuereinnahmen aufgrund der guten Konjunktur, die mit höheren Gewinnen und Löhnen sowie niedrigen Kreditkosten aufgrund der Null-Zins-Politik einherging (Eicker-Wolf 2020). So positiv die (Teil-)Entschuldung von finanzschwachen Kommunen zu bewerten ist, so einseitig ist die Bilanz des Schutzschirm-Programms seitens des hessischen Finanzministeriums: Da allein die Finanzsituation in den Blick genommen wird, gilt es rundum als Erfolgsgeschichte. Unberücksichtigt bleiben sowohl die sozialen Folgen in den Kommunen als auch die Nachhaltigkeit der Konsolidierung. Letztere wird aufgrund sich abzeichnender wegbrechender kommunalen Einnahmen in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise auf eine harte Probe gestellt werden (Hahne 2020). Ob bzw. in welchem Maße mit den kurzfristigen Corona-Konjunkturprogrammen (etwa dem beschlossenen Ersatz des Gewerbesteuerausfalls) dieser Einbruch ausgeglichen werden kann, ist noch nicht abzuschätzen.

Aus einer wettbewerbsorientierten Perspektive lässt sich beobachten, dass unter dem Konsolidierungsdruck von Entschuldungsprogrammen stehende Kommunen grundsätzlich an Attraktivität für

Bewohner*innen und Unternehmen gegenüber anderen finanzstarken Kommunen in derselben Region eingebüßt haben. In den Ersteren haben sich die Steuer- und Abgabenlasten erhöht, während das Angebot an freiwilligen Leistungen zurückgegangen ist (Boettcher u. a. 2018; Kallert/Dudek 2019). Für Hessen zeigt eine Auswertung der Entwicklung von Realsteuersätzen zwischen Schutzschirm- und Nicht-Schutzschirm-Kommunen, dass vor allem die im Vergleich zur Gewerbesteuer wenig konjunktursensible Grundsteuer B stark gestiegen ist.²⁵ Die Schutzschirm-Kommunen haben ihre Grundsteuer B allerdings deutlich stärker auf durchschnittlich 532 Prozentpunkte in 2016 erhöht, sodass der Abstand zu den übrigen Kommunen von 39,4 Prozentpunkten in 2012 auf 105,1 Prozentpunkte in 2016 gewachsen ist. Währenddessen ist der Abstand bei der Gewerbesteuer zwischen den Schutzschirm-Kommunen (durchschnittlich 407 Prozentpunkte in 2016) und den anderen Kommunen (391 Prozentpunkte in 2016) in der gleichen Zeitspanne sogar etwas gesunken (Burth 2017). In diesen Daten drückt sich eine Priorisierung kapitalfreundlicher Politik aus: Während die Grundsteuer B von allen Grundstückseigentümer*innen (und damit auch indirekt von Mieter*innen) bezahlt werden muss und nur schwer mit Abwanderung darauf reagiert werden kann, ist die Gewerbesteuer eine Unternehmenssteuer, die im Kampf um Firmenansiedlungen und Investitionen in der Regel überall möglichst niedriggehalten wird.

Dies lässt sich auch am Beispiel Alsfeld illustrieren: Hier reagierte die Stadt nach Unterzeichnung des Schutzschirm-Vertrags ebenfalls mit einer stärkeren Erhöhung der Grundsteuer B (von 380 im Jahr 2013 auf 485 Prozentpunkte im Jahr 2014) als der Gewerbesteuer (2013: 390; 2014: 425). Wie der Bürgermeister erläutert, verhinderte die Stadtverordnetenversammlung einen noch deutlich stärkeren Anstieg der Grundsteuer B auf 560 Punkte, wohingegen die Gewerbesteuer nach ursprünglichen Plänen aus Angst vor Unternehmensumsiedlungen auf nur 399 Punkte steigen sollte. Die spätere Entwicklung habe aber gezeigt, dass keine nennenswerte Flucht von Unternehmen stattfand.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der vom Schutzschirm-Programm ausgelöste Konsolidierungsdruck in den am Programm teilnehmenden Kommunen eine Erhöhung der Grundsteuer und einen Abbau an freiwilligen Leistungen zur Folge hatte und somit letztendlich vor allem zulasten der Einwohner*innen geht. Die damit verbundene Bevorzugung von Gewerbe und Unternehmen entspricht

²⁵ Bei Kommunen mit anhaltenden Defiziten ist der Haushalt nach einem Erlass des Hessischen Innenministeriums von 2014 nur dann genehmigungsfähig, wenn der Hebesatz der Grundsteuer B mindestens zehn Prozent über dem Landesdurchschnitt in der jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegt. Für die Gewerbesteuer gibt es keine solche starre Regelung, da mögliche Folgewirkungen wie Arbeitsplatzverluste in die Abwägung einbezogen werden können (Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport 2014: 6).

der ökonomischen Vorstellungswelt der Landesregierung. Im Ergebnis werden damit der Bevölkerung von Schutzschirm-Kommunen deutlich höhere (soziale) Kosten aufgebürdet als in anderen Kommunen. Damit ist absehbar, dass sich die Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen Hessens noch weiter auseinanderentwickeln werden.

Das Hilfsprogramm «Hessenkasse»

Mit der «Hessenkasse» wurde 2018 vom Land ein weiteres Hilfsprogramm für verschuldete Kommunen aufgelegt. Das Volumen des Programms beläuft sich auf knapp 5 Milliarden Euro, mit denen Kassenkredite von 179 hessischen Kommunen durch die landeseigene WIBank abgelöst werden sollen. Die Kommunen selbst sind allerdings weiterhin an den Zins- und Tilgungsleistungen (durchschnittlich 25 Euro je Einwohner und Jahr) über eine Laufzeit von 30 Jahren beteiligt – den Rest übernimmt das Land Hessen. Im Ergebnis sanken die Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände zwischen 2017 und 2018 deutlich um 90 Prozent von 5,7 auf nur noch 0,5 Milliarden Euro bzw. von 917 Euro auf 87 Euro je Einwohner (Bundesministerium der Finanzen 2019a: 26 f.). Im Gegenzug hat die Landesregierung jedoch einige haushaltsrechtliche Vorschriften für die Kommunen verschärft, sodass gemäß der Hessischen Gemeindeordnung der Rückgriff auf Kassenkredite ab gewissen Höhen zukünftig für alle Kommunen – unabhängig ihrer Teilnahme am Schutzschirm-Programm oder der «Hessenkasse» – genehmigungsfähig und damit erschwert ist. Zur Unterstützung von Kommunen ohne Kassenkredite steht ein weiteres Instrument zur Verfügung: Die «Hessenkasse» sieht ein Investitionsprogramm in Höhe von 700 Millionen Euro für finanzschwache, aber nicht verschuldete Kommunen vor. Die von diesen Mitteln profitierenden 247 hessischen Kommunen müssen bei geförderten Investitionsvorhaben lediglich einen Eigenanteil von zehn Prozent aufbringen.

Finanziert wird die «Hessenkasse» zu einem Drittel durch Eigenbeiträge der teilnehmenden Kommunen und zu zwei Dritteln aus dem Landeshaushalt. In den Landesanteil fließen allerdings auch Bundesmittel aus dem Bundesteilhabegesetz sowie Kommunalmittel durch die Weiterführung der erhöhten Gewerbesteuerumlage im Zuge des Fonds Deutsche Einheit ein: Diese Bundes- und Kommunalmittel hätten letztendlich auch ohne die «Hessenkasse» den Kommunen zugestanden, werden nun jedoch über die «Hessenkasse» von der Landesregierung an die teilnehmenden Kommunen verteilt. Von daher lautet ein Kritikpunkt unserer Interviewpartner, dass die originären Landesmittel deutlich unter den angekündigten zwei Dritteln liegen. Seiner Mitverantwortung für die kommunale Überschuldung – vor allem der ungenügende kommunale Finanzausgleich wird genannt – werde das Land damit nur bedingt gerecht. Dennoch sei die umverteilende Wirkung der «Hessenkasse» von eher reichen hin zu ärmeren Kommunen zu begrüßen.

Investitionsprogramme der hessischen Landesregierung

Aufgrund ihrer teilweise hohen Verschuldung ist der sogenannte Investitionsrückstand in den Kommunen – die Differenz zwischen tatsächlichen Ausgaben und den für den Erhalt der Infrastruktur und für die Daseinsvorsorge benötigten Investitionen – in den letzten Jahren ständig gestiegen. Bundesweit summierte sich der kommunale Investitionsrückstand laut KfW-Kommunalpanel 2019 auf insgesamt 138,4 Milliarden Euro. Der größte Anteil mit 43,8 Milliarden Euro (31 %) entfällt hierbei auf Schulgebäude (KfW 2019: 9). Für die einzelnen Bundesländer liegen keine Zahlen vor, allerdings schätzt die GEW Hessen basierend auf Erhebungen einzelner Städte und Landkreise den kommunalen Investitionsstau an hessischen Schulen auf wenigstens 3 bis 4 Milliarden Euro (Eicker-Wolf/Truger 2018: 5). Welche anderen Bereiche besonders stark vom Investitionsrückstand in Hessen betroffen sind, dazu gibt es keine offiziellen Angaben. Allerdings deuten etwa die im Bundesländervergleich niedrigen Investitionsausgaben von 407 Euro pro Einwohner (2018; zum Vergleich Bayern mit 770 Euro) an, dass in Hessen insgesamt weiterhin relativ wenig investiert wird. Während die Investitionsausgaben in den Flächenländern von 2017 auf 2018 im Durchschnitt um 56 Euro pro Einwohner gestiegen sind, blieb Hessen mit einer Steigerung um 35 Euro deutlich dahinter zurück. Auch bei Investitionen in Baumaßnahmen liegt Hessen immer noch unter dem Niveau von 2011 (Bertelsmann Stiftung 2019a: 43 ff.). Die Sachinvestitionen liegen zudem mit 286 Euro je Einwohner in Hessen weiterhin deutlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer mit 360 Euro je Einwohner (Deutscher Städtetag 2019).

Insgesamt wird dadurch ersichtlich, dass es in Hessen einen kommunalen Investitionsbedarf gibt, den die Kommunen aus eigener Kraft nicht stemmen können. Die hessische Landesregierung hat ab 2015 mit zwei Kommunalinvestitionsprogrammen (KIP I und II) auf diesen Umstand zu reagieren versucht. KIP I hat ein Gesamtfördervolumen von 1,03 Milliarden Euro und greift unter anderem auf Bundesmittel für finanzschwache Kommunen in Höhe von 317 Millionen Euro zurück. Finanziert wird damit der Ausbau der allgemeinen kommunalen Infrastruktur, die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und Unterkünften für Geflüchtete sowie der Ausbau der Krankenhausinfrastruktur. KIP II («KIP macht Schule!») ist dagegen für Investitionen in die Schulinfrastruktur vorgesehen. Hier stehen Bundesmittel für finanzschwache öffentliche Schulträger (rund 330 Mio. Euro) zur Verfügung, die mit Landesmitteln auf ein Gesamtinvestitionsvolumen von 560 Millionen Euro erhöht werden.

Angesichts der enormen Investitionsrückstände sind die beiden Programme mit ihrem Gesamtvolumen von unter 1,6 Milliarden Euro deutlich unterdimensioniert. «KIP macht Schule!» zum Beispiel soll nur «dazu beitragen, dass insbesondere notwendige Sanierungen an den Gebäuden durchgeführt werden können»

(Hessisches Ministerium der Finanzen 2019a: 3). Das verspricht mehr Flickenteppich als eine tatsächliche Modernisierung der vielerorts maroden Schulinfrastruktur. Zugleich hält sich die Beteiligung des Landes in Grenzen: Bei KIP II (mit einem Gesamtvolumen von 560 Mio. Euro) stellt Hessen lediglich 89 Millionen Euro eigene Mittel im Landesprogrammteil zur Verfügung, die restlichen Fördersummen sind entweder Bundesmittel oder die geforderten 25-prozentigen Eigenanteile der Schulträger,²⁶ die das Land als Darlehen ausgibt und die von den öffentlichen Schulträgern getilgt werden müssen. Nur etwas besser stellt sich die Lage bei KIP I dar: Hier müssen die Kommunen für den Bundesprogrammteil (317 Mio. Euro) nur einen Eigenanteil von zehn Prozent aufbringen. Zudem übernimmt das Land Hessen die Zinszahlungen für die in diesem Zusammenhang von den Kommunen aufgenommenen Kredite. Beim Landesprogramm für Investitionen in die kommunale Infrastruktur (373 Mio. Euro) übernimmt das Land 80 Prozent der Tilgung, im Programmteil Krankenhäuser (77 Mio. Euro) zwei Drittel. Der Programmteil Wohnen (230 Mio. Euro) sieht nur Zinsübernahmen vor, die Tilgung erfolgt komplett durch die Kommunen (Hessisches Ministerium der Finanzen 2019b: 37). Die hessische Landesregierung bringt also, abgesehen von (zurzeit sehr niedrigen) Zinszahlungen und -risiken, lediglich 350 Millionen Euro eigene Landesmittel ein.

Die beiden viel beworbenen Programme KIP I und II sind daher nicht nur aufgrund ihrer Unterausstattung, sondern auch wegen der geringen Beteiligung des Landes zu kritisieren. Selbst wenn die beiden Förderprogramme einen Beitrag dazu leisten, dass hier und dort dringend anstehende kommunale Investitionen endlich getätigt werden, wird damit das Problem massiver Investitionsrückstände und Infrastrukturmängel nicht adäquat behoben. Zu befürchten sind stattdessen Mitnahmeeffekte. Manche Kommunen werden die Mittel für ohnehin geplante und unaufschiebbare Sanierungen nutzen, aber kaum für zusätzliche Investition und Modernisierungen. Obwohl in der ökonomischen Vorstellungswelt der Landesregierung (siehe hierzu Kapitel 3.3.) das Prinzip der Generationengerechtigkeit so zentral ist, wird es doch eher einseitig gedeutet: Im Namen der Kinder und Enkelkinder wird auf Schuldenabbau gedrängt, mit der paradoxen Folge, dass die Schulen – ein zentraler Lern-, Sozialisations- und Aufenthaltsort für Kinder – vielfach in einem miserablen Zustand sind. Dabei sollte, wer Generationengerechtigkeit ernst nimmt, vielmehr für umfangreiche Investitionen in das Bildungssystem und die schulische Infrastruktur eintreten.

Ein grundsätzliches Problem bei baulichen Investitionen besteht darüber hinaus darin, dass die Bauwirtschaft stark ausgelastet ist und in der Konsequenz die Preise stark gestiegen sind. Auf kommunale Ausschreibungen folgen oftmals keine oder nur überbeuerte Angebote. So berichtet der Alsfelder Bürgermeister davon, dass die Planungs- und Baukapazitäten teils so

knapp seien, dass nach unwirtschaftlichen Angeboten Projekte komplett neu ausgeschrieben werden müssten. Auch die Personalsituation in den Verwaltungen erschwert oft die Planung und Umsetzung von Investitionen (vgl. auch KfW 2019: 19). Hierin wirkt zudem der Personalabbau im öffentlichen Dienst der Kommunen nach: Dort ist innerhalb von 20 Jahren (1991–2010) die Zahl der mit Baufragen befassten Personen um rund 35 Prozent und seit 2011 nochmals um weitere neun Prozent gesunken. Die enge Korrelation von Personalbestand und kommunalen Bauausgaben verdeutlicht die Problematik fehlender Planungskapazitäten auf kommunaler Ebene (Gornig/Michelsen 2017: 215 ff.). Der zunehmende Aufwand bei der Beantragung und Verwendung von Fördermitteln verschärft diese Situation noch weiter. Eine Politik, die auf Personalabbau, die Reduzierung von Investitionen und die Schließung kommunaler Einrichtungen setzt, hat auch eine beschäftigungspolitische Dimension für die ländlichen Räume: Wohnortnahe Arbeitsplätze werden durch solch eine Sparpolitik noch weiter reduziert, was wiederum die Abwanderung insbesondere junger und gut qualifizierter Menschen begünstigt.

3.4.2 Ausgewählte Politikfelder der hessischen Struktur- und Regionalpolitik

Im Anschluss an die vorangegangenen Ausführungen zur mindestens in Teilen austeritären hessischen Finanzpolitik wollen wir deren Folgen in diesem Kapitel anhand von zwei zentralen Politikfeldern, die für gleichwertige Lebensverhältnisse von Bedeutung sind, vertiefen: die Gesundheitsversorgung (Kapitel 3.4.2.1) und schnelle Internetverbindungen (Kapitel 3.4.2.2). Ein gut funktionierendes Gesundheitswesen ist ein elementarer Bereich der Daseinsvorsorge, ohne den das menschliche Wohl gefährdet ist. Die digitale Infrastruktur für schnelle Internetverbindung ist wiederum die Voraussetzung für die weitere Entwicklung ländlicher Räume. Beiden ist zudem gemein, dass sie wesentlich für die Ansiedlung von neuen Arbeitsplätzen sind.

3.4.2.1 Gesundheitsversorgung

Das Land Hessen war und bleibt bislang das einzige Bundesland, das Universitätskliniken privatisiert hat. Der schon von der CDU-FDP-Koalition 2006 vollzogene und höchst umstrittene Verkauf der beiden Universitätskliniken Marburg und Gießen an die Rhön-Klinikum AG steht für eine Konstante in der hessischen Gesundheitspolitik: Gesundheitsdienstleistungen sollen von privaten und öffentlichen Anbietern über den Markt zur Verfügung gestellt werden und damit auch marktrationalen Kriterien entsprechen. Dies lässt sich bereits in Ballungsräumen kaum umsetzen, umso we-

²⁶ «Wie bei Investitions- und Konjunkturprogrammen üblich und etwa auch vom Bundesrechnungshof gefordert, beteiligen sich die öffentlichen Schulträger mit einem eigenen Anteil an den Investitionskosten, damit Projekte nicht nur wegen des zur Verfügung stehenden Bundes- oder Landesgelds umgesetzt werden, sondern weil sie benötigt werden und den kommunalen Schulträgern selbst etwas wert sind.» (Hessisches Ministerium der Finanzen 2019a: 7)

niger in ländlichen Räumen mit einem tendenziell höheren Bevölkerungsanteil älterer Menschen und geringerer Besiedlungsdichte. In allen Interviews, die wir geführt haben, war die prekäre Gesundheitsversorgung in ländlichen Regionen ein zentrales Thema und wurde als Ausdruck bereits bestehender oder drohender sozialer Spaltungen gewertet. Ohne eine überall ausreichende Versorgung mit Gesundheitsleistungen kann von gleichwertigen Lebensverhältnissen keine Rede sein und das diffuse Gefühl des «Abgehängtwerdens» droht manifest zu werden. Während in den städtischen Grund- und Mittelzentren noch eine ausreichende Ärztedichte vorhanden ist, finden Allgemeinmediziner*innen, die in Rente gehen wollen, insbesondere in den kleineren Orten kaum mehr Nachfolger*innen, die ihre Praxen übernehmen.

Neben der mangelhaften hausärztlichen Versorgung gibt die Situation von Krankenhäusern in ländlichen Regionen Grund zur Sorge, da sie sehr häufig hohe, strukturell bedingte finanzielle Verluste zu verzeichnen haben. Diese Defizite müssen dann etwa vom Kreis ausgeglichen werden, obwohl die Krankenhäuser eigentlich als wirtschaftliche Unternehmen «schwarze Zahlen» schreiben sollen. Gegenstand von Konsolidierungsbemühungen sind vor allem einzelne Abteilungen in den Kliniken. Zum Beispiel wurde im Kreiskrankenhaus Alsfeld 2016 die Geburtstation mit Belegärzt*innen geschlossen, da diese Station nicht kostendeckend arbeitete – mit der Konsequenz, dass im gesamten Landkreis Vogelsberg keine Geburtstation mehr vorhanden ist. Unsere Gesprächspartner warnten davor, dass sich das Versorgungsproblem noch verschärfen könnte, da auch in anderen Kliniken die Schließung von strukturell defizitären Abteilungen droht. Immerhin würden sich die zuständigen kommunalen Gremien langsam von der Vorstellung verabschieden, wonach Kreiskrankenhäuser «rentabel» arbeiten könnten: «Man muss mit dem Defizit des Kreiskrankenhauses die nächsten zehn bis 15 Jahre haushalten», so ein Alsfelder Stadtverordneter zur geänderten Haltung des Landrats des Vogelsbergkreises zum Kreiskrankenhaus. Defizite kleiner Krankenhäuser würden demnach mittlerweile als strukturell bedingt und damit als unumgänglich betrachtet und vermehrt ausgeglichen. Inwieweit dieses Umdenken in Bezug auf die stationäre Gesundheitsversorgung in den Kreisen Bestand haben wird, wird sich in der Zukunft zeigen, insbesondere wenn, wie aktuell mit der derzeitigen Corona-Pandemie, neue krisenbedingte Verteilungskämpfe drohen.

Zusammen mit weiteren Akteuren im hessischen Gesundheitswesen hat die Landesregierung im Rahmen des «Hessischen Gesundheitspakts» (Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2018) in den vergangenen Jahren versucht, mit verschiedenen Förderprogrammen die ärztliche Versorgung in ländlichen Räumen zu stärken. Eine der Maßnahmen zielt auf den Ärztemangel ab. So will das «Kompetenzzentrum Weiterbildung» mit sogenannten Landtagen – Wochenen-

den mit Führungen durch Kliniken, Vorstellungen des Landkreises etc. – Student*innen der Medizin für die spätere Niederlassung in ländlichen Gebieten begeistern. Des Weiteren wird die Nachfolge bzw. Übernahme von Hausarztpraxen auf dem Land durch ein begleitetes Coaching gefördert. Über die Kassenärztliche Vereinigung Hessen vergibt das hessische Sozialministerium zudem Stipendien an Medizinstudent*innen, die ihre Famulatur in einer hausärztlichen Praxis in Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohner*innen ableisten. Darüber hinaus hat die hessische Landesregierung das Programm «Gemeindeschwester 2.0» aufgelegt und mit 7,5 Millionen Euro ausgestattet: Gemeindeschwestern sollen die medizinische Versorgung älterer Menschen ergänzen und als Ansprechpersonen zur Verfügung stehen, um bei Bedarf notwendige Hilfen im Alltag zu vermitteln, zum Beispiel psychosoziale Beratung. Dabei sollen sie eng mit den örtlichen Hausarztpraxen zusammenarbeiten (ebd.; siehe hierzu auch Kasten 5).

Einzelne dieser Maßnahmen wurden in unseren Interviews durchaus positiv gesehen, doch, so der allgemeine Tenor, es fehle ein Gesamtkonzept der Landesregierung zur Sicherung der Gesundheitsversorgung in ländlichen Räumen. Dortige Krankenhäuser stünden weiter unter dem Diktum von Wettbewerb und Ökonomisierung, anstatt Gesundheitsversorgung endlich als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen. Das 2003 bundesweit implementierte System der Fallpauschalen sei als marktwirtschaftliches Steuerungsinstrument «blind für die Versorgungsnotwendigkeiten der Bevölkerung im ländlichen Raum» (Bündnis Krankenhaus statt Fabrik 2020: 185 f.). Unter «betriebswirtschaftlichen Prämissen (Kostensenkungs- und Fallzahlsteigerungswettbewerb) und ohne Rücksicht auf die Notwendigkeiten einer qualitativ hochstehenden und flächendeckenden Versorgung» (ebd.) drohten weitere Schließungen insbesondere von kleineren Krankenhäusern, sodass sich die Gesundheitsversorgung in den ländlichen Regionen noch verschlechtern könnte.²⁷

Es fehle zudem schlichtweg an Ärzt*innen, sodass Stipendien sowie zusätzliche von Kreisen und Gemeinden geschaffene Anreizstrukturen lediglich den Wettbewerb um Praxisnachbesetzungen verschärften. Gerade strukturschwache Kommunen mit geringer Inf-

²⁷ Eine viel diskutierte Studie der Bertelsmann Stiftung schlägt eine weitere Reduktion der 1.400 Kliniken auf deutlich unter 600 vor, da viele Krankenhäuser zu klein seien und oftmals nicht über die nötige Ausstattung und Erfahrung verfügen würden, um lebensbedrohliche Notfälle wie einen Schlaganfall angemessen zu behandeln (Bertelsmann Stiftung 2019b). Gerade im Zuge der Corona-Pandemie ist die Schließung von Krankenhäusern verstärkt Gegenstand von Kritik. So wurde etwa im bayerischen Parsberg ein funktionierendes Kreiskrankenhaus Anfang 2020 geschlossen – angesichts der aktuellen Situation fragt der Bayerische Rundfunk entsprechend, ob sich das «Aus» kleiner Krankenhäuser in der Corona-Krise nun räche (Grosser 2020). Auch *Die Zeit* berichtete von der widersinnigen Schließung von Kliniken aus betriebswirtschaftlichen Gründen in einem Moment, in dem «sie am nötigsten gebraucht werden» (Gutensohn 2020). Kommunalpolitiker*innen von SPD und CDU beklagen in diesem Artikel die Ökonomisierung der Krankenhausesellschaft und die mangelhafte Versorgung in ländlichen Räumen. Mit einzelnen Rettungen von Krankenhäusern – wie im nordhessischen Wolfhagen und Hofgeismar – würden nun allerdings, so der Autor, «vielerorts gerade die Symptome eines erkrankten Krankenhaussystems geflickt werden» (ebd.).

rastrukturausstattung und reduzierten freiwilligen Leistungen sind hier erneut im Nachteil. Insgesamt gibt es in Hessen rund 9.800 Studienplätze für Humanmedizin. Diese Zahl muss dringend erhöht werden, mit einer Umwandlung von 185 Teilzeitstudienplätzen an der Universität Marburg in Vollzeitstudienplätze bis zum Wintersemester 2020/21 wird es wohl kaum gelingen, die beschriebene Mangelsituation zu entschärfen (Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2018: 6). Für den Vogelsberg-Kreis wurde uns berichtet, dass die Stipendien für angehende Landärzt*innen aufgrund der viel zu geringen Nachfrage lediglich «Placebos» seien. Der gegenwärtige Fokus liege auf Medizin-Student*innen aus den ländlichen Regionen selbst, die sich noch am ehesten die Arbeit als Landärztin oder Landarzt vorstellen könnten. Für die Zukunft dringend benötigte zusätzliche Ärzt*innen werden so kaum gewonnen.

Bei Krankenhäusern und den sie umgebenden Strukturen wie Apotheken, Gesundheitsdienstleistungen, Blumen- und Büchergeschäften oder Gastronomieeinrichtungen handelt es sich nicht zuletzt um einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor. Sie bieten zum Beispiel zahlreiche wohnortsnahe und unterschiedliche Qualifikationen erfordernde Arbeitsplätze sowie Ausbildungsmöglichkeiten. Der Erhalt kleinerer Krankenhäuser in ländlichen Regionen ist daher nicht allein aus gesundheitspolitischer Perspektive notwendig, sondern kann auch als strukturpolitische Förderung ebenjener Regionen aufgefasst und gerechtfertigt werden (Heintze u. a. 2020).

3.4.2.2 Breitband und Mobilfunk

Eine flächendeckende Infrastrukturausstattung mit Breitband und mobilen Diensten (zukünftig 5G-Netz) ist für sämtliche Entwicklungen in ländlichen Regionen und damit auch für gleichwertige Lebensverhältnisse unabdingbar. Ob nun Wirtschaft, Verkehr, Gesundheit, Bildung, Kultur, Tourismus, Sicherheit oder schlichtweg die private Nutzung: Alle Bereiche sind zunehmend von einer stabilen mobilen Datennutzung abhängig. Anders als bei bestimmten Postdienstleistungen, bei denen trotz eines liberalisierten Marktes eine Grundversorgung rechtlich garantiert ist,²⁸ wird die Breitband- und Mobilfunkversorgung weitestgehend von Marktmechanismen bestimmt: Miteinander im Wettbewerb stehende private Anbieter sollen die notwendigen Infrastrukturen und Dienstleistungen bereitstellen. Insbesondere in ländlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte ist allerdings die Bereitschaft, in Mobilfunk- und Breitbandnetze zu investieren, sehr gering (Cornils 2019: 246 f.). Die Folge ist eine tendenzielle Unterversorgung in ländlichen Räumen und eine tendenzielle Überversorgung in Ballungszentren. Hinzu kommt, dass der gewollte Preisdruck durch Wettbewerb, wenn überhaupt, nur in den Ballungsräumen durch viele Anbieter Wirkung entfaltet. In ländlichen Regionen sorgt er dagegen eher für höhere Preise (verivox 2019). Da der «neoliberale Gewährleistungs-

staat» solche Leistungen nicht selbst erbringen will, wird er in der Regel erst bei handfestem Marktversagen selbst aktiv.

Entsprechend zeigt sich auch in Hessen eine digitale Spaltung zwischen Ballungsräumen mit guten Datenverbindungen sowie günstigen Preisen und dünner besiedelten Regionen mit weniger Datengeschwindigkeit sowie höheren Preisen. Im Breitbandatlas des Bundesverkehrsministeriums sind enorme Unterschiede bei der Verfügbarkeit von leitungsgebundenem Breitband mit 50 Mbit/s und mehr zu sehen. Der Süden Hessens mit den Städten Frankfurt am Main, Wiesbaden und Offenbach über die Mitte (Gießen, Marburg) bis nach Kassel hat oftmals eine Versorgungsrate von über 95 Prozent. Dagegen sind in den ländlichen Kreisen im Osten und Norden häufig nur die zentraleren Orte an Breitbandnetze angeschlossen. Auch das Mobilfunknetz weist vor allem in den dünn besiedelten Regionen große Lücken auf, während in den größeren Orten fast überall das relativ schnelle LTE-Netz verfügbar ist (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2020). Problematisch ist darüber hinaus, dass in der Regel nur auf die Haushaltsabdeckung abgezielt wird. Dabei wird verkannt, dass gerade in ländlichen Regionen die Flächenabdeckung ebenso wichtig ist. Diese ist in Hessen deutlich schlechter, weshalb für Hessen trotz hoher Haushaltsabdeckung von einer durchgängigen Verfügbarkeit (etwa bei Fahrten oder Arbeiten auf dem Land) nicht die Rede sein kann.

Eine leistungsstarke Versorgung mit digitalen Infrastrukturen ist zudem die Voraussetzung für den Erhalt bestehender und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in ländlichen Räumen. Abhängig Beschäftigte sowie Selbstständige sind auf stabile und schnelle Internetverbindungen auch in ihren Wohnräumen angewiesen. Nicht zuletzt die Corona-Pandemie hat die Möglichkeiten, aber auch Grenzen vom «Homeoffice» deutlich gemacht. Handwerk und Landwirtschaft sind ebenfalls immer mehr auf leistungsfähige Internetverbindungen angewiesen. Für Unternehmen ist das Vorhandensein einer starken Breitbandverbindung ein wichtiger Standortfaktor, um etwa Vertrieb und Produktion vor Ort aufrechterhalten oder ausbauen zu können. Umgekehrt ist eine unzureichende Breitbandversorgung ein «gravierender Standortnachteil vieler ländlicher Regionen» (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 2014: 12). Ländliche Räume sind also für Unternehmen nur dann attraktiv, wenn sie digitale Infrastrukturen bereithalten, die denen in den städtischen Räumen gleichwertig sind. Ansonsten droht neben den gegen-

²⁸ Auch wenn die Deutsche Post AG seit der schrittweisen Liberalisierung des Postmarktes ab 1997 die Zahl der Briefkästen von mehr als 140.000 auf 110.000 reduziert hat, gilt laut Postuniversaldienstleistungsverordnung in Wohngebieten eine maximale Entfernung von 1.000 Metern bis zu einem Postbriefkasten. Allerdings muss die Bundesnetzagentur im Bereich Pakete feststellen, «dass es gerade im ländlichen Raum für die Deutsche Post AG und ihre Wettbewerber zunehmend schwieriger wird, Kooperationspartner zu finden. Denn insbesondere in kleineren Gemeinden gibt es immer weniger Einzelhandelsgeschäfte, die den Paketdienstleistern als Partner bzw. Agenturnehmer zur Verfügung stehen könnten» (Bundesnetzagentur 2018: 35).

über den Zentren bereits bestehenden Nachteilen in Bezug auf die Erreichbarkeit von und Versorgung mit räumlichen Infrastrukturen auch noch die digitale Spaltung, die eine weitere Abwärtsspirale in Gang setzen könnte, mit den bekannten Folgen wie Abwanderung von jungen, qualifizierten Menschen und von Unternehmen (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2016b: 16).

Die hessische Landesregierung hat auf die Schwäche der digitalen Infrastrukturen entsprechend ihrem auf Aktivierung und Chancengleichheit setzenden Wirtschaftskonzept mit Förderprogrammen und Anreizen für private Investitionen reagiert. Für den Ausbau des Mobilfunknetzes wurde Ende 2018 eine Zehn-Punkte-Vereinbarung zwischen der Landesregierung und den drei großen Mobilfunknetzbetreibern (Telekom, O2, Vodafone) geschlossen, der neben 50 Millionen Euro Fördermitteln seitens der Landesregierung für die Errichtung von neuen Mobilfunkstandorten auch schnellere Genehmigungsverfahren, zusätzliche Investitionen der Betreiber und einen investitionsfördernden Regulierungsrahmen vorsieht. Ein grundsätzlicher Paradigmenwandel bei der mittlerweile elementaren Versorgung mit mobilem Internet wird allerdings abgelehnt: «Auch im Mobilfunk hat der marktgetriebene Ausbau durch die Mobilfunknetzbetreiber stets Vorrang. Hessen legt großen Wert auf eine diskriminierungsfreie und wettbewerbskonforme Aktivierung der Marktkräfte.» (Hessische Landesregierung 2018) Der Zehn-Punkte-Plan sah vor, in einem Zeitraum von zwei bis drei Jahren mithilfe der staatlichen Fördermittel 800 neue Mobilfunkstandorte zu errichten und 4.000 Standorte umfassend zu modernisieren. Die Bilanz nach einem Jahr war ernüchternd: Zwar wurden innerhalb eines Jahres 1.306 Standorte modernisiert, allerdings mit 81 Masten lediglich zehn Prozent der angestrebten 800 Neubauten realisiert (Hessische Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung 2019). Selbst mit öffentlichen Mitteln können offenbar kaum «Marktkräfte» für die Erschließung der «weißen Flecken» auf der Landkarte aktiviert werden. Der Zugang zu Mobilfunknetzen scheitert dort, wo sich für private Betreiber das Geschäft nicht rentiert. Dies ist vor allem in ländlichen Räumen mit einer niedrigen Nachfrage der Fall.

Ganz ähnliche strukturelle Gründe hat die ungleichwertige Versorgung mit netzgebundenem Breitband. Auch hier setzt man auf eine marktförmig organisierte Infrastruktur, die sich für die Betreiber rechnen muss. Die Leidtragenden eines solchen Ansatzes sind erneut die Bewohner*innen ländlicher Regionen, weil hier die Erschließung und der Betrieb von Breitbandnetzen nicht lukrativ erscheinen. Entsprechend sieht die «Gigabitstrategie» der hessischen Landesregierung vor, «dort moderierend, koordinierend und ggf. fördernd einzugreifen, wo auch perspektivisch keine dauerhafte Breitbandversorgung entstehen wird. Die öffentliche Förderung ergänzt somit den weitgehend marktgetriebenen Ausbau.» (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung

2018: 7) Der Ausbau mit öffentlichen Fördermitteln von Bund, Ländern und Kommunen kommt in unterversorgten ländlichen Regionen Hessens also immer erst dann in Betracht, wenn ein Marktversagen nachgewiesen wird, das heißt, private Telekommunikationsunternehmen auf absehbare Zeit nicht investieren wollen. Kritisch an einer solchen von der EU-Wettbewerbspolitik forcierten Herangehensweise ist vor allem, dass der rentable Teil der digitalen Daseinsvorsorge privatisiert wird, während die öffentliche Hand als eine Art Lückenbüßer in den Räumen einspringen muss, in denen Aufwand und Kosten höher sind als die zu erwartenden Einnahmen.

Nichtsdestotrotz kann die komplette Verlagerung der Aufgabe der Breitbandversorgung in die Zuständigkeit der Kommunen eine angemessene politische Reaktion auf «Marktversagen» sein. Dies lässt sich am Beispiel der Breitband Nordhessen GmbH illustrieren, die 2014 von den fünf nordhessischen Landkreisen Hersfeld-Rotenburg, Kassel, Schwalm-Eder, Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner gegründet worden und Eigentümerin der gesamten passiven Breitbandinfrastruktur (Leerrohre, Glasfaser, Verteilerkästen etc.) ist. Mithilfe von Mitteln aus dem «Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums», die über das Land Hessen vergeben werden, ist seitdem ein regionales, über 2.000 Kilometer langes Glasfasernetz entstanden. Der Vertrieb des Netzes und damit die Versorgung der Endkund*innen mit Breitbandgeschwindigkeiten von mindestens 30 Mbit/s erfolgt über die Netcom Kassel, ebenfalls ein Unternehmen in kommunaler Trägerschaft. Nun sind rund 160.000 Haushalte und 17.000 Unternehmen in den teils sehr ländlichen Kreisen Nordhessens an Breitband angeschlossen, was sehr zu begrüßen ist. Allerdings bezahlen die Netcom-Kund*innen auch höhere Preise als Internetnutzer*innen in städtischen Räumen. Zugleich ist absehbar, dass die derzeit verfügbaren Übertragungsraten von bis zu 50 Mbit/s (mit Vectoring bis zu 100 Mbit/s) für die Zukunft nicht ausreichen werden. In den Ballungsräumen sind die Übertragungsgeschwindigkeiten jetzt schon deutlich höher (Breitband Nordhessen 2020). Auch wenn es im Norden des Bundeslandes inzwischen eine akzeptable Grundversorgung gibt, zeichnet sich nicht ab, dass die räumlichen Disparitäten in Bezug auf die Ausstattung mit digitalen Infrastrukturen in Hessen bald verschwinden werden. Das gefährdet weiterhin die sozioökonomische Entwicklung ländlicher Räume. Die Grenzen des marktgetriebenen Ausbaus von Infrastrukturen werden damit auch innerhalb des aktivierenden, chancenorientierten Wirtschaftsbilds der hessischen Landesregierung sichtbar. Ein wirkliches Umdenken ist noch nicht erkennbar.

3.5 EINORDNUNG DER HESSISCHEN STRUKTUR- UND REGIONALPOLITIK

Diese schlaglichtartige Kritik von ausgewählten Bereichen der hessischen Struktur- und Regionalpolitik verdeutlicht, dass einerseits die Thematik des ländlichen

Raums in der aktuellen Regierung an Bedeutung gewonnen hat. Die Schaffung einer zentralen Koordinationsstelle in der Landesregierung, zunächst ab 2018 als Stabsstelle in der hessischen Staatskanzlei unter dem Slogan «LAND HAT ZUKUNFT – Heimat Hessen», sowie die Ausarbeitung eines Aktionsplans für ländliche Räume verdeutlichen diese erhöhte Aufmerksamkeit. Es werden zahlreiche Probleme – wegbrechende Gesundheitsversorgung, fehlende zeitgemäße digitale Infrastruktur, überschuldete kommunale Haushalte, Wohnraumknappheit, mangelhafter Anschluss an den ÖPNV usw. – erkannt. Andererseits bewegen sich die Lösungsansätze weiterhin innerhalb der aktivierenden, chancenorientierten ökonomischen Vorstellungswelt. Obwohl die öffentlichen Haushalte aufgrund der guten Konjunktur und Niedrigzinsen zuletzt enorme Spielräume gewonnen hatten, rückte die Landesregierung kaum von ihrer Sparpolitik ab und wendet für die kommunalen Investitionsprogramme nur wenig eigene Landesmittel auf. Vielmehr setzt sie sehr stark auf medienwirksame Sonderprogramme wie die «Hessenkasse», «Starke Heimat Hessen» oder die beiden Kommunalinvestitionsprogramme (KIP). Der Eigenanteil der Regierung ist jedoch eng limitiert und der Umfang wird dem Investitionsstau der Kommunen nicht gerecht. Die projektorientierte Förderpolitik der Tausend Töpfe ist nicht nur in quantitativer Hinsicht unzureichend, sondern belastet die Kommunen mit zusätzlicher Bürokratie und Planungsunsicherheit. Etliche gehen leer aus, werden zu Wettbewerbsverlierern, wodurch sich die sozialräumlichen Spaltungen noch weiter zuspitzen könnten. Zu begrüßen ist dagegen, dass der neue kommunale Finanzausgleich, 2016 in Reaktion auf das Alsfelder Urteil eingeführt, nun verstärkt bei den Bedarfen der Kommunen und Landkreise ansetzt. Ebenso positiv zu bewerten ist aus umverteilungspolitischer Sicht die Solidarabgabe reicher Kommunen zur Verringerung von Finanzkraftunterschieden. Positiv ist auch, dass die Landesregierung besondere Bedarfe für den ländlichen Raum sowie von Kommunen, die unter Bevölkerungsrückgang leiden, nun endlich anerkennt, wobei angesichts des Umfangs der räumlichen Disparitäten in Hessen die Sonderbedarfe zu niedrig eingeschätzt werden. Hochgradig problematisch ist, dass die vom Land zur Verfügung gestellte Finanzausgleichsmasse, die 2011 um 360 Millionen Euro gekürzt wurde, viel zu klein ausfällt. Dabei orientiert sich die Landesregierung an einer «kargen und sicher nach kommunaler Überzeugung nicht auskömmlichen Mindestausstattung» (Hessischer Städtetag 2019).

Mit der Förderung von Freiwilligenarbeit auf dem Land über Projektwettbewerbe wie etwa «Starkes Dorf» kann dieser Umstand jedoch nur schlecht kaschiert werden. Viele Menschen auf dem Land stellen

sich – wie ein von uns interviewter Aktiver vom Alsfelder Freiwilligenzentrum – angesichts der zunehmenden Betonung der Bedeutung zivilgesellschaftlichen Engagements für die ländliche Entwicklung von staatlicher Seite längst die Frage: «Macht man nicht das, was eigentlich öffentlicher Auftrag wäre?»

Ein weiterer wichtiger Schritt zur Stärkung benachteiligter ländlicher Regionen ist die Verlagerung von behördlichen Arbeitsplätzen in ländliche Räume im Rahmen von Strukturreformen, was weitere positive Effekte wie zum Beispiel Bevölkerungszug, Kaufkraftsteigerung und eine Stärkung der lokalen Wirtschaftskraft verspricht. Inwieweit die diesbezüglich in Hessen ergriffenen Maßnahmen (Verlagerung von 950 Stellen der Finanzverwaltung) ausreichen werden, um dieses Versprechen zu erfüllen, muss sich jedoch erst noch erweisen.

Es bleibt zu befürchten, dass die weiter anhaltende Sparpolitik unter dem Narrativ der Generationengerechtigkeit sowie die Politik der Wettbewerbsfähigkeit im Sinne der aktivierenden, chancenorientierten ökonomischen Vorstellungswelt räumliche und soziale Spaltungen weiter vertiefen werden.

Abschließend lässt sich die hessische Politik in Bezug auf ländliche Räume folgendermaßen kritisch zusammenfassen:

- Ländliche Räume und ihre spezifischen Probleme haben in der hessischen Landespolitik einen Bedeutungszuwachs erfahren. Dies umfasst auch die kommunale Finanzsituation mitsamt der Verschuldungsproblematik.
- Allerdings erfolgt diese Neubewertung der Politik für ländliche Räume auf der Grundlage einer hegemonialen aktivierenden, chancenorientierten ökonomischen Vorstellungswelt (Kapitel 3.3.1). Diese wird derzeit von zwei Seiten herausgefordert: erstens von «rechts», insbesondere durch die AfD, die eine auf Austerität und Wettbewerb setzende ökonomische Vorstellungswelt vertritt, und zweitens von «links» und etlichen Kommunalvertreter*innen aus ländlichen Räumen, die für eine keynesianische Wirtschaftspolitik und einen starken Sozialstaat eintreten.
- Trotz der erhöhten Aufmerksamkeit für ländliche Räume und ihre spezifische Situation bleibt die Finanzausstattung der Kommunen in ländlichen Regionen Hessens quantitativ unzureichend. Unterfinanzierung, Verschuldung und Investitionsstau sind weiterhin zentrale Probleme, die mit einer projektorientierten Förderpolitik und Sonderprogrammen nicht zu beheben sind. Zudem droht eine solche Förderpolitik die Konkurrenz unter den Kommunen sowie bereits vorhandene sozialräumliche Spaltungen noch weiter zu verschärfen.

4 «PROGRESSIVER RURALISMUS»: ELEMENTE EINES KOMPASSES FÜR SOZIALÖKOLOGISCHE TRANSFORMATIONEN LÄNDLICHER RÄUME

In Anlehnung an das «Manifesto for Progressive Ruralism in an Urbanizing World», das kritische Planer*innen in den USA entworfen haben (vgl. Marcuse 2010; Pezzoli u. a. 2011), möchten wir abschließend einige Überlegungen für einen «progressiven Ruralismus» vorstellen. Dieser kann als ein «Rahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit» verstanden werden, «der Herausforderungen von ländlichen und städtischen Räumen zusammen adressiert und in Bezug auf das Land eine Ethik vertritt, die Gemeinschaft, Vielfalt und Gerechtigkeit wertschätzt» (ebd.: 16; eigene Übersetzung). Für die Entwicklung einer progressiven Politik für ländliche Räume in Hessen sind Utopien vonnöten, die breite Bündnisse und konkrete Projekte befördern. Für die grundlegende Ausrichtung eines progressiven Ruralismus möchten wir einige erste Vorschläge machen. In seinem Buch «Reale Utopien» benutzt der Soziologe Erik Olin Wright (2017) für die Bestimmung sozial gerechter Politik die Metapher des Kompasses, die er jener der Straßenkarte entgegengesetzt. Während Letztere den genauen Weg angibt, zeigt der Kompass nur die Richtung an. Das mag ungenauer sein, ist aber sowohl für die Orientierung an den zahlreichen Kreuzungen und Weggabelungen hilfreich als auch notwendig, um angesichts verwirrender Wegeführungen nicht von der Route abzukommen.

Für einen «progressiven Ruralismus» sind zwei Elemente zentral: Finanzierung und Demokratisierung. Diese beiden Elemente, das zeigt unsere Untersuchung in Hessen, stehen einerseits für grundlegende Probleme ländlicher Räume, auf die sich viele Defizite zurückführen lassen. Andererseits bilden Finanzierung und Demokratisierung die notwendigen Voraussetzungen für soziale Gerechtigkeit (und das heißt auch immer: räumliche Gerechtigkeit; vgl. Soja 2010). Die zahlreichen in Wissenschaft und Praxis formulierten Ansätze für ländliche Entwicklung (vgl. etwa Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2008; Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 2012; Henkel 2018) sind letztlich immer von den beiden strukturellen Bedingungen Finanzierung und Demokratisierung abhängig.

Das «Manifesto for Progressive Ruralism in an Urbanizing World» nutzt die von Peter Marcuse (2010: 15 f.) vorgeschlagenen vier programmatischen Schritte «Analyze, Expose, Propose, Politicize» (Analysieren, Aufdecken, Vorschlagen, Politisieren), die wir für unsere Bestimmung einer Politik für ländliche Räume aufgreifen:

1. *Analyze*: Zunächst gilt es, die Wurzeln des jeweiligen Problems herauszuarbeiten und deutlich zu machen, welche strukturellen Bedingungen, Interessen und Akteure dafür verantwortlich sind.

2. *Expose*: Darauf aufbauend sind die Strukturen, Prozesse und Akteurskonstellationen der beschriebenen Probleme sichtbar zu machen.

3. *Propose*: Auf der Grundlage von Analyse und Expose ist eine progressive Vision zu entwickeln. Diese Vision muss an die aktuellen Bedingungen anschließen, über diese aber deutlich hinausgehen und breite Bündnisse ermöglichen.

4. *Politicize*: Schließlich müssen Machtfragen thematisiert werden. Eine progressive Politik ist mit Konflikten verbunden, da bestehende Machtverhältnisse infrage gestellt werden.

Unsere folgenden Überlegungen orientieren sich an diesen vier Schritten: In Kapitel 4.1 fassen wir die Ausgangsbedingungen für ländliche Räume zusammen, benennen die spezifischen Probleme des ländlichen Raums in Hessen und verweisen auf relevante Akteure (Analyse). Anschließend diskutieren wir in Kapitel 4.2 die beiden entscheidenden Elemente des Kompasses auf dem Weg zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse: Finanzierung und Demokratisierung. Für beide Elemente identifizieren wir zunächst jeweils die strukturellen Probleme ländlicher Entwicklung in Hessen (Expose) und entwickeln Vorschläge für eine progressive Struktur- und Landpolitik (Propose). Abschließend gehen wir in Kapitel 4.3 kurz auf den Aspekt der Politisierung und mögliche Bündnisse ein, die einen «progressiven Ruralismus» in Hessen vertreten könnten (Politicize).

4.1 ANALYZE: AUSGANGSBEDINGUNGEN LÄNDLICHER RÄUME

In diesem ersten Schritt fassen wir einige Probleme ländlicher Räume in Hessen zusammen, die in den vorherigen Kapiteln deutlich wurden. Dies beinhaltet auch die Frage nach den Akteuren und strukturellen Bedingungen, die für diese Problemlagen verantwortlich sind. Damit werden die Ausgangsbedingungen ländlicher Räume bestimmt, die die Rahmenbedingungen auf dem Land für einen «progressiven Ruralismus» bilden.

Die Auswertung der Studien und Daten zur sozioökonomischen Entwicklung in Hessen zeigt, dass die ländlich geprägten Regionen in Mittel- und Nordhessen sowie im Odenwald bei fast allen Kriterien gegenüber den städtischen Agglomerationen in Hessen abfallen. Dies betrifft die Kaufkraft, den Bestand an Arbeitsplätzen, Steuereinnahmen, das Angebot im öffentlichen Nahverkehr, weitere Infrastrukturen bis hin zu Verwaltungen und Kulturangeboten. Die Karten in Kapitel 2.3 illustrieren die deutliche Ausprägung der ungleichen Verteilung. Hintergrund dieser Disparitäten ist ein sich verschärfender Wettbewerb von Regionen um Investitionen, Arbeitsplätze, Einwohner*innen etc. Aus die-

sem Wettbewerb gehen ländliche Regionen in Hessen häufig als Verlierer hervor. Diese Tendenz ist kapitalistischen Ökonomien inhärent, sie bringen zwangsläufig räumlich ungleiche Entwicklung hervor (Harvey 2007), in denen in zirkulär-kumulativen Prozessen (Myrdal 1974) die Zentren gestärkt und die Peripherien weiter geschwächt werden. Staatliche Eingriffe können diese Polarisierung eindämmen, wurden mit der Neoliberalisierung der Raumordnungspolitik aber seit drei Jahrzehnten immer weiter zurückgefahren. Seitdem nehmen die Gegensätze sowohl zwischen städtischen und ländlichen Räumen als auch innerhalb ländlicher Räume weiter zu. So lassen sich dort auf kleinräumlicher Ebene auch «Gewinner- und Verliererregionen» feststellen.

Ländliche Räume sind grundsätzlich durch eine niedrigere Siedlungs- und Bevölkerungsdichte als städtische Agglomerationen gekennzeichnet. Dies bewirkt höhere Kosten für die Bereitstellung von Infrastrukturen, deren Fixkosten sich auf wenige und dispers verteilte Bewohner*innen verteilen. Zugleich erfordert die geringe Siedlungsdichte spezifische Herangehensweisen an Infrastrukturen wie etwa den öffentlichen Personenverkehr mit zum Beispiel Bedarfslinienverkehren, Ridesharing, Fahrdiensten und dergleichen (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2016a; Herget 2020) oder Kliniken, die aufgrund der im Vergleich zur Großstadt niedrigeren Nutzerzahlen eine breite Ausstattung für weniger Patient*innen vorhalten müssen. Es sind jedoch genau diese Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, die gleichwertige Lebensverhältnisse ermöglichen (Laak van 2017: 6). Ein «progressiver Ruralismus» richtet sich damit gegen die Schließung, Ausdünnung und Privatisierung dieser Infrastrukturen.

Ländliche Räume haben jeweils eigene soziale, historische und kulturelle Besonderheiten, die jedoch stets sozioökonomisch vermittelt sind – «das Dorf» existiert immer in spezifischen Ausprägungen. Dennoch gibt es wiederkehrende Phänomene und Zusammenhänge: Periphere Dörfer unterscheiden sich von denen im Umland von Städten, strukturschwache Dörfer sind anders als wirtschaftlich prosperierende. Auch für die Kommunalpolitik in ländlichen Räumen zeigen sich strukturelle Besonderheiten. So sind dort breitere Koalitionen über die Grenzen von Parteien, die teils in Dörfern gar keine Ortsverbände stellen, und politische Fraktionen hinweg festzustellen (Dünckmann 2019; Schneider 1999). Oftmals werden Entscheidungen im Konsens gefällt. Wie der Bürgermeister von Löhnberg im Interview erklärt, sei es in der Gemeinde üblich, dass «wichtige Beschlüsse alle einstimmig gefasst werden». Dies liegt auch daran, dass es in ländlichen Kommunen weniger politische Akteure und eine geringere politische Ausdifferenzierung gibt, was eine themenübergreifende Verständigung begünstigt. Dieser Politikstil, der auf zahlreichen personellen Überschneidungen, persönlichen Kontakten und mitunter daraus entstehenden Abhängigkeiten beruht, kann da-

zu führen, dass marginalisierte Akteure keine Stimmen haben, weil ihnen der Zugang zu den Kreisen fehlt, in denen der lokale Konsens bestimmt wird (Jeggle/Illien 1978). So ist beispielsweise das politische Machtgefüge in vielen ländlichen Räumen nach wie vor männlich dominiert und sind weibliche Positionen entsprechend marginalisiert (siehe Kasten 3 und Oedl-Wieser/Schmitt 2019).

**Kasten 3:
Politik und Öffentlichkeit auf dem Land**

In einem Essay aus den 1970er Jahren wird die spezifisch ländliche Situation, die sich, wie Dünckmann (2019) oder Richter (2019) betonen, an vielen Orten deutlich gewandelt hat, folgendermaßen skizziert: «Familie, Nachbarn, Vereine, Kirche gehen eine Verschmelzung ein, die nur schwerlich schlicht als Öffentlichkeit zu bezeichnen ist. Ihre Mechanismen sind einfach so wirksam, alles geht scheinbar harmlos, aber folgenreich, die Sanktionen sind so diffus wie schwer zu bewältigen. Es gibt nur noch abgeschwächt die unmittelbaren Abhängigkeiten, die diesen Mechanismen die Wirkung gaben, trotzdem ist man diesen Kontrollen ausgesetzt, funktionieren sie.» (Lecke/Pobel 1978: 112)

Prägend für die Kommunalpolitik im ländlichen Raum sind darüber hinaus zwei «Außenbeziehungen»: zum einen die Beziehung zur «Stadt» mit ihren vielen Angeboten, Einrichtungen und Behörden und zum anderen die zur Landesregierung. Diese oftmals von gegensätzlichen Positionen bestimmten Beziehungen bestärken die Tendenz, dass «Kommunen [...] untereinander solidarisch» (Zitat vom Bürgermeister von Alsfeld) gegenüber den städtischen Zentren und dem Land sind. Immer wieder zeigt sich, dass die «kommunale Familie» über Parteigrenzen hinweg gegen die Landesregierung zusammenhält. Diese kommunale Solidarität wird jedoch durch wettbewerbsfördernde Politiken und Ausgestaltungen kommunaler Steuern strukturell untergraben und erschwert.

Kennzeichnend für ländliche Kommunalpolitik ist des Weiteren ein sich verkleinernder Entscheidungsspielraum: Aufgrund einer stetig steigenden Zahl von landespolitischen Vorgaben und aufgrund einer strukturellen Unterfinanzierung, die es notwendig macht, mit Restriktionen verknüpfte Fördermittel zu akquirieren, sind die Möglichkeiten für die politische Gestaltung der Belange vor Ort mittlerweile sehr eingeschränkt. Darin sieht der Bürgermeister von Löhnberg eine Strategie des Landes Hessen für die kleinen Kommunen: «Die Richtlinien werden so hoch gesetzt, dass Kommunen gezwungen sind, sich zusammenzuschließen.» Die hessische Landesregierung folge damit einer Einschätzung des Hessischen Rechnungshofs, wonach die Ver-

waltung von Kommunen unter 8.000 Einwohner*innen nicht wirtschaftlich sein kann und demnach Gemeindefusionen anzustreben seien (vgl. auch Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2019: 177 ff.).

4.2 KOMPASS FÜR EINEN «PROGRESSIVEN RURALISMUS»: FINANZIERUNG UND DEMOKRATISIERUNG

Für die beiden zentralen Elemente eines Kompasses für einen «progressiven Ruralismus», Finanzierung und Demokratisierung, fassen wir im Folgenden erneut die strukturellen Probleme ländlicher Räume in Hessen zusammen (Expose) und skizzieren Visionen einer progressive(re)n Struktur- und Landpolitik (Propose).

4.2.1 Kompass I: Finanzierung als Voraussetzung für einen «progressiven Ruralismus»

Die Finanzausstattung von Kommunen ist ein entscheidender Faktor für die Bereitstellung und Ausgestaltung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge sowie von Infrastrukturen und freiwilligen Angeboten wie Kultur, Jugendzentren oder Sporteinrichtungen. Aber auch die Höhe kommunaler Gebühren und Steuern sowie die damit verbundenen Belastungen der Bürger*innen hängen von der kommunalen Finanzsituation ab. So können es sich finanzschwache Kommunen nicht leisten, bestimmte Dienstleistungen, zum Beispiel Kinderbetreuung, kostenlos oder kostengünstig anzubieten. Damit sind mittel- und unmittelbar alle Menschen, aber auch Unternehmen vor Ort von den jeweiligen Kommunalfinzen betroffen. Wir sehen daher die kommunale Finanzausstattung als Voraussetzung für jeden «progressiven Ruralismus»: Ohne ausreichende Finanzmittel sind weder gute und gleichwertige Lebensverhältnisse noch eine demokratische Gesellschaft möglich. Um handlungsfähig zu sein, bedarf es einer fiskalischen Demokratie, in der kommunale Akteure ausreichend Mittel zur Verfügung haben, um zu gestalten, zu investieren und mitunter auch schnell zu reagieren (Streeck/Mertens 2010). Gleichwohl ist die Finanzausstattung nur Voraussetzung, nicht aber Garantie dafür, dass die Mittel auch für die Daseinsvorsorge und damit zum Wohle vor allem der bedürftigen Teile der Bevölkerung genutzt werden (wie einige Städte und Gemeinden mit hohen Steuereinnahmen und gleichzeitigem Investitionsstau im Sozialbereich im urbanen Südhessen demonstrieren).

4.2.1.1 Expose: Mängel bei der kommunalen Finanzausstattung

Unsere Analysen und Experteninterviews haben gezeigt, dass die gegenwärtige Finanzlage der Kommunen in Hessen von folgenden Problemen geprägt ist:

- Die zu verteilende Finanzausgleichsmasse ist für eine ausreichende und verstetigte Finanzierung der kommunalen Aufgaben und Investitionen zu gering.
- Die Verschuldung der hessischen Kommunen ist weniger das Ergebnis von zu hohen Ausgaben als vielmehr von strukturell zu geringen Einnahmen.

- Die Abhängigkeit von Gewerbe- und Einkommenssteuern ist zu hoch. Damit verbunden sind strukturelle Ungleichheiten zwischen den Kommunen und starke Schwankungen in den Einnahmen, die Planungen erschweren.
- Daraus resultiert eine Verschärfung von räumlichen Ungleichheiten, da prosperierende Kommunen mehr in Daseinsvorsorge und Infrastrukturen investieren können und so der Abstand zu Kommunen mit geringeren finanziellen Möglichkeiten wächst – ein sich selbst verstärkender Effekt zugunsten wohlhabender und zulasten ärmerer Kommunen.
- Die politische Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und damit von Konkurrenz statt Kooperation in der Landespolitik sowie Bedingungen für Konsolidierungskommunen, die durch Sparzwänge sowie Steuer- und Gebührenerhöhungen gekennzeichnet sind, resultieren in einer generell deutlich zu schlechten Finanzausstattung.
- Fördermittel, die die Unterfinanzierung ausgleichen können, sind durch eine starke Projektorientierung gekennzeichnet. Die Nachteile dieser Art der Finanzierung sind Unstetig- und Kurzfristigkeit, hoher bürokratischer Aufwand und andere zum Teil hohe Voraussetzungen. Es kann hier zu einer strukturellen Benachteiligung kleinerer Kommunen kommen, da diese häufig weniger Kompetenzen in der Fördermittelakquise ausbilden können.
- Insgesamt dominieren in der hessischen Landespolitik endogene Entwicklungsansätze mit dem Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit unter den Regionen. Dieser Ansatz hat zur Folge, dass sich unter den Kommunen Gewinner und Verlierer herausbilden.

Entgegen der dominanten Ideologie, nach der ausgeglichene öffentliche Haushalte zur Generationengerechtigkeit beitragen, ist zu betonen, dass Austerität soziale und räumliche Ungleichheiten verstärkt, notwendige Investitionen verhindert und politische Gestaltungsspielräume immer weiter einschränkt (Haffert 2016). Eine solche Politik des Sparens geht zulasten heutiger und zukünftiger Generationen. Sparpolitiken wirken sich auf die Lebensverhältnisse von einkommensschwachen Haushalten besonders negativ aus. Öffentliche Investitionen in Gesundheit, klimaneutrale Mobilität und Energieversorgung, nachhaltige Infrastrukturen sowie Bildung und Soziales sind angesichts des Investitionsrückstandes sinnvoll, sozial, notwendig und tatsächlich generationengerecht. Diese sind über höhere Steuern oder, solange das nicht durchgesetzt ist, über (derzeit noch günstige) Kredite. Die Verschuldung aufgrund laufender Ausgaben für kommunale Aufgaben ist dagegen problematisch, jedoch (zumeist) das Ergebnis unzureichender kommunaler Finanzausstattung.

4.2.1.2 Propose: Wege aus der Unterfinanzierung

Ein «progressiver Ruralismus» begreift Kommunalfinzen als wesentlich für die Ermöglichung sozial

gerechter Politik. Entsprechend soll hier im Sinne des Kompassvorbildes vorgeschlagen werden, in welche Richtung sich die Kommunalfinanzierung entwickeln muss, um gute und gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermöglichen. Die hier aufgezeigten Orientierungen, Ansätze und Maßnahmen sind nicht utopischer Natur. Sie lassen sich mit breiten Bündnissen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen verfolgen und konkretisieren.

Subsidiarität sollte als Prinzip – Teilung der Aufgabenentscheidung und -wahrnehmung auf Ebenen so niedrig wie möglich und so hoch wie nötig – gestärkt werden, ohne dabei jedoch neoliberal geprägten endogenen Entwicklungsmodellen mit der Produktion von Gewinner und Verlierer auf das Wort zu reden. Die Kommunen benötigen eine finanzielle Ermächtigung, damit sie eigenständig gestalten und wirken können.

Daher gilt es, den kommunalen Finanzausgleich auszubauen und stärker mit Landesmitteln zu unterstützen: Ein aufgestockter kommunaler Finanzausgleich durch das Land zielt im Unterschied zu einer prekären Projektförderung einzelner Kommunen auf eine solidarische, transparente, planbare und verlässliche Finanzausstattung aller Kommunen ab. Die starke Abhängigkeit der Kommunen von Steuern, die wie Gewerbe- und Einkommensteuer eng mit ökonomischem Erfolg verknüpft sind, kann dadurch reduziert werden. Für die Finanzierung eines deutlich erhöhten Finanzausgleichs kann verstärkt auf hohe Lohneinkommen, aber auch besonders auf Kapitaleinkünfte, Gewinne, Erbschaften und Vermögen zurückgegriffen werden. Im Gespräch mit dem Sprecher der AG «Ländliche Räume» im Bundesverband Mobile Beratung zeigte sich, dass ein Ausstieg «aus der kurzfristigen Förderlogik» mit überbordender Bürokratie und vermeidbaren Kosten für Förderlotsen, Fördermittelakquise, -abruf und -dokumentation aufseiten des Landes, der WIBank und der Kommunen dringend geboten ist.

Gegen die Konkurrenz zwischen Kommunen sind Strukturen für mehr Solidarität unter und für mehr Kooperation zwischen den Kommunen zu stärken. Gegenwärtige Entwicklungsmodelle auf kommunaler Ebene gehen zumeist zulasten von anderen Kommunen, indem um Gewerbeansiedlungen, Tourismusströme oder Neubürger*innen konkurriert wird (siehe Kasten 4). Beispielsweise könnte die zunehmende Konkurrenz um Gewerbeansiedlungen und die damit einhergehende Ausweisung von immer mehr Gewerbeflächen durch eine Verpflichtung oder zumindest eine Förderung interkommunaler Gewerbegebiete, die gemeinsam von mehreren Kommunen mit entsprechender Aufteilung der Gewerbesteuereinnahmen betrieben werden, etwas abgemildert werden.

Kasten 4: «Modell Lohnberg»

Im Gespräch erklärte der Bürgermeister des mittelhessischen Lohnberg (Landkreis Limburg-Weilburg), dass sich seine Gemeinde auch deshalb eine sehr attraktive Daseinsvorsorge und Infrastruktur leisten könne, da über Zuwachs an Einwohner*innen steigende Schlüsselzuweisungen und Einkommenssteuern generiert würden, während hingegen die Gewerbesteuer für Lohnberg kaum eine Rolle spiele. Dieses «Modell Lohnberg» funktioniert jedoch nicht überall und nur auf Kosten der Nachbarkommunen: «Wir wildern in der Nachbarschaft», so der Bürgermeister zum Zuzug auch aus umliegenden Gemeinden – allerdings aufgrund einer sehr guten Infrastruktur in Lohnberg und umfangreichen Investitionen.

Es sind insbesondere die sozial benachteiligten Gruppen, die auf eine gute Daseinsvorsorge und soziale Infrastrukturen angewiesen sind (vgl. Hirsch u. a. 2013). Umgekehrt können gerade diese Gruppen eine durch schlechte Finanzausstattung bedingte mangelhafte Versorgung mit öffentlicher Daseinsvorsorge und/oder hohen Gebühren und Beiträgen für Kitas, Vereine, Bibliotheken etc. nur schlecht kompensieren. Damit die Kommunen eine umfassende soziale Infrastruktur (wozu auch der soziale Wohnungsbau zählt) bereitstellen können, benötigen sie ausreichende finanzielle Mittel. Dies ist für soziale Gerechtigkeit unerlässlich. Eine mangelhafte Finanzausstattung und entsprechend schlechte öffentliche Infrastrukturen wirken dagegen – vor allem im Bildungs- und Jugendbereich – als Verstärker von Armutstendenzen und Ungerechtigkeiten (Engartner 2020). Um dem entgegenzuwirken, reicht jedoch Geld allein nicht aus. Politischer Wille und progressive Koalitionen auf lokaler Ebene müssen darüber hinaus sicherstellen, dass die Mittel auch tatsächlich vor allem marginalisierten Gruppen sowie breiten Bevölkerungsschichten zugutekommen.

Öffentliche Ausgaben und Investitionen stärken die lokale Ökonomie (siehe Kasten 5). Öffentliche Daseinsvorsorge und Infrastrukturen stellen Grundpfeiler der «Ökonomie des Alltagslebens» (Foundational Economy Collective 2019) dar und tragen zu sicheren Arbeitsplätzen, Kaufkraft, Nachfrage und guten Lebensverhältnissen bei (Zademach/Dudek 2020). Die Stärkung der Personalausstattung der Kommunen sowie von öffentlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Kliniken, Pflege, Bauhöfe, Kitas, Schulen etc.) ist demnach eine wesentliche Bedingung für den Erhalt bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort.

**Kasten 5:
Das Beispiel «Gemeindeschwestern»**

Ausreichende Kommunalfinzen ermöglichen Daseinsvorsorgeleistungen, die auf die Verhältnisse vor Ort zugeschnitten sind. So kann die Arbeit von «Gemeindeschwestern» eine sinnvolle niedrigschwellige Ergänzung in der medizinischen und psychosozialen Versorgung im ländlichen Raum darstellen. Im optimalen Fall kommen sie aus der Gegend, kennen ihre zumeist älteren Patient*innen und Klient*innen, unterstützen im Alltag und sorgen dafür, dass pflegebedürftige Menschen möglichst lange in ihrem gewohnten Umfeld bleiben können. Die hessische Landesregierung fördert die Anstellung von Gemeindeschwestern bei Kommunen oder Hausärzt*innen, allerdings – wie üblich – mit begrenzten und befristeten Projektmitteln. Notwendig wäre stattdessen, wie auch der Beauftragte für Zukunftsfragen im Landkreis Hersfeld-Rotenburg im Interview bekräftigt, die Verstetigung eines solchen Programms als ein sinnvoller Beitrag zur Gesundheitsversorgung und Seniorenunterstützung. Kommunalfinzen sollten entsprechend so ausgestaltet sein, dass eine Kommune selbstständig in diesem Bereich tätig werden kann.

4.2.2 Kompass II: Demokratisierung als Voraussetzung für einen «progressiven Ruralismus»

Neben der kommunalen Finanzausstattung, die für soziale Infrastrukturen unerlässlich ist, identifizieren wir Demokratisierung als zweites Element eines «progressiven Ruralismus». Aber auch Demokratie hängt ganz wesentlich von den Finanzen ab: Denn ohne Geld bleiben die meisten demokratischen Bürgerbeteiligungsverfahren nur «Schaulaufen» und werde lediglich «Mangel diskutiert», so der Sprecher AG «Ländliche Räume» im Bundesverband Mobile Beratung. Wir bekräftigen damit die Notwendigkeit von Strukturen auch auf kommunaler Ebene, unter und mit denen sich demokratische Kultur hin zu einer gerechteren Gesellschaft entwickeln kann. Dies ist gegenwärtig angesichts der wachsenden Gefahr rechter, antidemokratischer Strömungen umso wichtiger (Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft 2019).

4.2.2.1 Expose: Entdemokratisierung ländlicher Räume

Die Situation in Hessen in Bezug auf demokratische Teilhabe und Partizipationsmöglichkeiten sowie zivilgesellschaftliches und ehrenamtliches Engagement in ländlichen Räumen lässt sich wie folgt charakterisieren:

- Die demokratische Kontrolle über kommunale Finanzen ist insgesamt unbefriedigend. Dies liegt vor allem darin begründet, dass der finanzielle Handlungsspielraum für kommunalpolitische Akteure zu gering und vielfach von Austeritätswängen strukturiert ist, sodass mittels demokratischer Verfahren nur über wenig entschieden werden kann.
- Durch die Gemeindegebietsreform der 1970er Jahre wurde im Dienst von Verwaltungsmodernisierung und Kostenersparnis die Zahl der Kommunen deutlich verringert. Während es in Hessen 1966 noch 2.693 selbstständige Gemeinden gab, waren es 1985 nur noch 427 (Henkel 1993: 271). Damit gab bzw. gibt es auch deutlich weniger gewählte Vertreter*innen in Gemeindeparlamenten und weniger Selbstbestimmung für Dörfer, die zu Ortsteilen wurden. Diese «von oben» durchgesetzte Entdemokratisierung (Henkel 2018) verstärkte die Ohnmachtsgefühle angesichts fehlender fiskalischer Handlungsfähigkeit (siehe Kasten 6).
- Die zivilgesellschaftlichen Strukturen im ländlichen Raum sind von zwei Merkmalen gekennzeichnet: Einerseits kennt man sich mit dem Effekt, dass die persönliche Hilfsbereitschaft und Bindung an Vereine, Projekte, Initiativen hoch ist. Dadurch kann demokratisches Engagement erleichtert werden. Andererseits sind ebenjene Strukturen des «Alle kennen sich» ein Grund für einen gering ausgeprägten Pluralismus: Wer abweicht vom Bestehenden oder antidemokratische Entwicklungen kritisiert, kann schnell als «Nestbeschmutzer» gelten (Sprecher AG «Ländliche Räume» im Bundesverband Mobile Beratung).
- Es fehlen Räume für politische Diskussionen und soziale Interaktionen. Die Schließung von Kneipen, Cafés, Vereinsräumen, Lebensmitteläden und Dorfgemeinschaftshäusern sowie der Mangel an Jugendclubs und kulturellen Einrichtungen haben dazu geführt, dass es nur wenige soziale Orte gibt, an denen demokratische Streitkultur gelebt werden kann (vgl. Neu 2018 u. 2019).
- Das Gefühl, «niemand kümmert sich um einen», ist auf dem Land stark verbreitet. So spricht der Löhnberger Bürgermeister davon, dass der «ländliche Raum keine gute Lobby» habe: «Weder die WIBank kommt raus noch die anderen», führt er in Bezug auf Politiker*innen und Verwalter*innen von Fördermitteln aus, die zwar über die Zukunft der ländlichen Regionen entscheiden, aber eben dort nicht erscheinen, um mehr über die Probleme vor Ort zu erfahren.

**Kasten 6:
Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips**

In einem Interview kritisiert der Dorfforscher Gerhard Henkel (2019: 95 f.): «Das Subsidiaritätsprinzip im Staatsaufbau ist bereits weitgehend aushöhlt, und dieser Trend setzt sich weiter fort. Dörfer und Kommunen leiden in mehrfacher Hinsicht unter der Fernsteuerung und Gängelung durch zentrale Institutionen in Politik und Gesellschaft, die der <Provinz> nicht selten in einer Mischung aus Ignoranz und Arroganz gegenüberstehen. [...] In der ländlichen Kommunalpolitik dominiert das Gefühl der Geringschätzung und Bevormundung durch die hohe Politik. Und tatsächlich beschneiden ja die rechtlichen, planerischen und finanziellen Reglementierungen der Landes- und Bundespolitik immer massiver das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden.»

- Die vermehrte Aufmerksamkeit für ehrenamtliches Engagement (und seine meist nur symbolische Förderung) im ländlichen Raum Hessens vonseiten der Landesregierung geht einher mit anhaltenden Finanzproblemen der Kommunen und Investitionsstau. Das Ehrenamt ersetzt in den ländlichen Räumen vielfach die staatlich garantierte Daseinsvorsorge und wird als «Lückenbüßer» für den Ausfall öffentlicher Infrastrukturen genutzt. Projekte wie das Alsfelder Freiwilligenzentrum übernehmen öffentliche Aufgaben wie die Bewirtschaftung von Grünanlagen und das Aufstellen von Parkbänken. Die Wertschätzung seitens der Stadt geht aber kaum über die (erkämpfte) mietfreie Nutzung einer städtischen Räumlichkeit und das Verleihen von «Ehrenamtsnadeln» hinaus.

4.2.2.2 Propose: Demokratisierung des Landes

Ein «progressiver Ruralismus» muss demokratische Strukturen stärken, die für ein solidarisches Miteinander essenziell sind. Eine solche Demokratisierung hat verschiedene Aspekte, von denen einige für ländliche Räume spezifisch sind. Grundlage sind und bleiben auch hier ausreichende finanzielle Ressourcen. Zugleich müssen die Finanzen einer demokratischen Kontrolle unterliegen. Während dies für Stadt und Land gleichermaßen gilt, steht die Kommunalpolitik in ländlichen Räumen vor der besonderen Herausforderung, dass hier mitunter persönliche Abhängigkeiten eine wichtige Rolle spielen können und deshalb bestimmte Positionen nicht artikuliert werden.

Der Entdemokratisierung durch Gemeindegebietsreformen gilt es, durch eine erneute Dezentralisierung entgegenzuwirken. Auf diese Weise werden politische Entscheidungen wieder auf die Ebene verlagert, die von diesen am stärksten betroffen ist, und

die Bewohner*innen erneut in die Lage versetzt, bei wichtigen Entscheidungen im Dorf mitzubestimmen (siehe Kasten 9). In der internationalen kritischen Landforschung wurde für solche Forderungen nach einer Teilhabe und Mitbestimmung der Bewohner*innen ländlicher Räume der Begriff «Recht auf das Dorf» (Barraclough 2013) geprägt, der auch für ländliche Räume in Deutschland nutzbar gemacht werden könnte (Maschke u. a. 2020).

Kasten 7: Empfehlungen aus Brandenburg

Die Enquete-Kommission zur Zukunft der ländlichen Räume des Brandenburger Landtags empfiehlt als Reaktion auf die Probleme, die durch die dortige Gemeindegebietsreform entstanden sind: «Um den Handlungsspielraum und die demokratischen Teilhabemöglichkeiten auf der Ebene der Dörfer bzw. Ortsteile wieder zu erhöhen, empfiehlt die Kommission Ortsteilbudgets, die Ausweitung der Rechte der Ortsbeiräte und Ortsvorsteher/innen sowie ein aufschiebendes Vetorecht für Dörfer bzw. Ortsteile gegen Entscheidungen der Gemeindevertretungen und die Schaffung eines «Parlaments der Dörfer.» (Tautz 2019: 23 f.)

Das Problem der mangelnden Repräsentation ländlicher Räume auf Landes- und Bundesebene könnte, so ein Vorschlag unserer Gesprächspartner in Alsfeld (ihrerseits Mandatsträger), durch die Einführung einer Quote für Kommunalpolitiker*innen aus den ländlichen Räumen in den jeweiligen (Partei-)Gremien behoben werden. In Dörfern und Kleinstädten braucht es zudem mehr soziale Orte der Begegnung und Kommunikation (Arndt u. a. 2020): «Diese müssen als Zentren wirken; also Orte des Zusammenlebens der Verschiedenen sein. Angesichts der zunehmenden Pluralisierung müssen diese Orte von den unterschiedlichen Menschen angenommen werden.» (Kaiser 2015: 68) Solche Orte sind mehr als Dorfgemeinschaftshäuser, Dorfläden, Kneipen oder Dorfplätze. «Es gibt ein Bedürfnis nach politischer Diskussion und Aufklärung», so ein Mitglied vom Rosa-Luxemburg-Club Vogelsberg. Soziale Orte benötigen auch Kompetenzen und Selbstwirksamkeit, an denen sich vernetzt, gemeinsamen Aktivitäten nachgegangen und das nahe Umfeld gestaltet werden kann. Die Prozesse, in denen die Herausbildung sozialer Orte angestoßen wird, müssen verstetigt werden und sich zugleich an neue Entwicklungen anpassen können. Der Erhalt und die Belebung der in Hessen (noch) verbreiteten Dorfgemeinschaftshäuser sind daher naheliegende Schritte, um Begegnung und Vernetzung weiterhin zu ermöglichen. Mit diesen Orten könnte auch politische Bildung in ländlichen Räumen gefördert werden.

Kasten 8: Innenstadtbelebung

Um Menschen zusammenzubringen und zugleich verweisende Innenstädte lebendig zu machen, verfolgt die Stadt Alsfeld die Strategie, dort Sitzgelegenheiten und Aufenthaltsmöglichkeiten zu schaffen, die so attraktiv sind, dass sie von verschiedenen Bevölkerungsgruppen genutzt werden. Dies wiederum lockt den Einzelhandel an, der sieht, dass Menschen und damit potenzielle Kaufkraft in der Innenstadt vorhanden sind. Dies dreht das übliche Vorgehen bei Innenstadt-Offensiven «erst die Geschäfte, dann die Leute» um.

Die Herausbildung sozialer Orte auf dem Land wird häufig aus der Zivilgesellschaft heraus angestoßen, wobei «Zugezogene» mitunter eine wichtige Rolle

spielen. Entscheidend für den dauerhaften Bestand dieser Orte ist dann aber das Engagement der kommunalen Verwaltung (Neu 2019). Hier und in anderen Bereichen ist grundsätzlich zu fragen, für welche von Ehrenamtlichen in aufreibender Gratisarbeit für die Gemeinde erbrachten Leistungen nicht eigentlich dauerhafte und öffentlich (ko-)finanzierte Stellen geschaffen werden sollen.

Eine Form, in der Solidarität praktisch organisiert werden kann, sind genossenschaftliche Modelle. Diese sind zu stärken, ohne damit in die «Lückenbüsser-Falle» zu tappen und eigentlich staatliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu übernehmen. Genossenschaften können sinnvoll sein, um nicht-profitorientiert zu wirtschaften und maximale Partizipation über sich beteiligende Genossen*innen zu erreichen. Genossenschaftlich organisierte Betriebe können etwa die Energieversorgung im Dorf übernehmen, einen Dorfladen oder ein Wirtshaus betreiben (siehe Kasten 9).

Kasten 9: Der Dorfladen Schönstadt eG

Dem mittelhessischen Dorf Schönstadt im Landkreis Marburg-Biedenkopf drohte 2018 mit der Schließung des einzigen Lebensmittelladens das Ende der Nahversorgung. Es fand sich jedoch schnell ein Arbeitskreis zusammen, der sich das Ziel eines komplett neuen Ladens setzte. Mangels Interesses privater Investoren und aufgrund bereits erfolgter guter Erfahrungen mit einem Nahwärmenetz in Genossenschaftshand entschied man sich erneut für ein Genossenschaftsmodell. Ab 2019 konnten Genossenschaftsanteile zu je 500 Euro gezeichnet werden mit dem Ziel eines Eigenkapitals von 150.000 Euro. Mittlerweile ist dieses mit 312 Anteilen von insgesamt 243 Genoss*innen (bei rund 380 Haushalten in Schönstadt) erreicht. Neben dem Geld bedeute das auch ein «breites Mandat» seitens der Bürger*innen der Gemeinde, so die Initiator*innen. Aufgrund des Neubaus mit Grundstückserwerb sind hohe Investitionen von rund 800.000 Euro für den Dorfladen notwendig. Weitere Finanzmittel stammen aus einer Projektförderung des Landkreises über 487.000 Euro und einem Kredit. Im Frühjahr 2020 erfolgte der erste Spatenstich, der Dorfladen soll noch im selben Jahr eröffnet werden.

Die Initiator*innen des Ladens verfolgen neben dem zentralen Ziel, die Grundversorgung mit Lebensmitteln (als Vollsortimenter) zu sichern, auch die Absicht, einen sozialen Ort zu schaffen. Ein angeschlossener Café-Betrieb soll vor allem die älteren Bewohner*innen ansprechen, da eine solche Einrichtung für sie in Schönstadt mittlerweile fehlt. Dienstleistungsangebote wie Bargeldauszahlung

(eine Bankfiliale gibt es nicht mehr), Postannahmestelle, Frischetheke und ein Lieferservice für immobile Kund*innen sollen den Laden zu einem Ort für alltägliche Begegnungen und Besorgungen machen. Gegenüber dem Dorfladen befindet sich zudem das Schönstädter Dorfgemeinschaftshaus, was Synergien ermöglichen soll.

Das Genossenschaftsmodell mit einer breiten Streuung der Anteile soll für die notwendige Bindung an den Dorfladen sorgen. Der Laden wird sich nur wirtschaftlich tragen, wenn dort auch größere Einkäufe getätigt werden. Möglicherweise anfallende Überschüsse aus dem Betrieb sollen den Genoss*innen als Einkaufsgutschein ausgezahlt werden. Bis zur Eröffnung des Ladens arbeiten alle an dem Projekt Beteiligten ehrenamtlich. Für den laufenden Betrieb ist geplant, eine/n Geschäftsführer*in und mehrere Angestellte zu beschäftigen.

Das Beispiel macht auch deutlich, dass positive Vorerfahrungen mit demokratischen Prozessen sowie genossenschaftlichen und/oder gemeinschaftlichen Modellen wichtige Voraussetzungen sind, dass neue Herausforderungen ebenfalls gemeinschaftlich gemeistert und demokratische Strukturen gestärkt werden. Zu einem sozialen Ort kann ein solcher genossenschaftlicher Dorfladen zudem erst dann werden, wenn er über die Funktion der Lebensmittelversorgung hinaus Raum für soziale Innovationen und verschiedene Formen der Unterstützung, Partizipation und Teilhabe bietet, und das insbesondere für Menschen, die weniger mobil sind (vgl. kritisch hierzu Haunstein 2019).

Den zahlreichen ehrenamtlich Engagierten auf dem Land gebührt neben einer materiellen Unterstützung auch mehr Anerkennung und Wertschätzung vonseiten des Staates und der Gesellschaft. Was sie nicht brauchen, sind «Gängelung und Sonntagsreden», wie es einer unserer Gesprächspartner aus der Demokratieförderung mit Blick auf die wichtigen Initiativen gegen rechts formulierte. Ebenso wie er verweist auch die Schriftstellerin Manja Präkels in einem kurzen Text darauf, wie entscheidend es gerade in kleinen Kommunen ist, dass die Politik proaktiv und mit gutem Beispiel vorangeht und Solidarität, Inklusivität und Problemlösungskompetenz betont. Es verweisen die Erfahrungen der vergangenen drei Jahrzehnte auf einen klaren Trend: «Wo auch immer breite Bündnisse zwischen Verwaltungen, zivilgesellschaftlichen Akteuren, Einheimischen und Zugezogenen entstanden sind – sei es gegen rechtsradikale Konzertveranstalter oder für den Erhalt von Schulen, Geschäften, Kleinbetrieben und Kulturorten –, weicht die Friedhofsruhe leerer Dorfplätze dem lebendigen Austausch über Ortsgrenzen und Zäune hinweg.» (Präkels 2019: 15)

4.3 POLITIZICE: «PROGRESSIVER RURALISMUS» ALS TEIL EINER SOZIAL-ÖKOLOGISCHEN TRANSFORMATIONSPERSPEKTIVE

Als letzten und vierten Schritt hin zu einem «progressiven Ruralismus» schließt sich die Forderung nach der Politisierung an: Wie können die Problematiken der ländlichen Räume Hessens innerhalb der gegenwärtigen sozialen Kräfteverhältnisse politisiert und damit bestehende Machtverhältnisse herausgefordert werden? In Kapitel 3.3 wurde als dominante ökonomische Vorstellungswelt die chancenzentrierte, aktivierende herausgearbeitet, die insbesondere von der schwarzgrünen hessischen Landesregierung vertreten wird. Ein «progressiver Ruralismus» ist auf breite Bündnisse angewiesen, sollte aber nicht der Illusion anhängen, es wäre möglich, den keynesianischen Sozialstaat der 1960er und 1970er Jahre zurückzufordern, um ausgleichende (Raum-)Politik voranzubringen. Die von der Partei DIE LINKE sowie den Gewerkschaften vertretene keynesianische, sozialstaatsorientierte ökonomische Vorstellungswelt hinsichtlich der ländlichen Räume Hessens ist in vielen Punkten konsens- und koalitionsfähig für kommunalpolitische Akteure und Interessen. Viele ihrer Kritikpunkte und Forderungen passen zu dem hier skizzierten Projekt eines «progressiven Ruralismus», der im Sinne einer sozialökologischen Transformation (Solty 2019) gleichwohl auch darüber hinausweisen sollte. Diese Transformation kann nur als ein radikaldemokratisches Vorhaben angegangen werden, das Konflikte über die Ziele einer sozialökologischen Transformation bewusst eingeht (siehe Kasten 10).

Kasten 10: Szenarien für «die Welt von morgen» zwischen Katastrophe und Hoffnung

Das Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung unterscheidet für die zukünftige globale Entwicklung fünf mögliche Szenarien: autoritärer Kapitalismus, unkoordinierter Zerfall des globalisierten Kapitalismus, grün-autoritärer Kapitalismus, «Globaler Green New Deal» und «Grüner Sozialismus». Die ersten drei Szenarien für «die Welt von morgen» gehen einher mit rechtem Autoritarismus, Nationalismus, Kriegen und unsozialen Politiken gegen die unteren Klassen (Solty 2019: 40 ff.). Das progressivste Szenario, der «Grüne Sozialismus», strebt dagegen «das Ziel einer sozial-ökologischen Transformation» mittels eines «Umbaus des Staates und einer permanenten Demokratisierung» an (ebd.: 45). Weil Mehrheiten dafür aktuell schwer zu organisieren sein dürften – insbesondere auf dem tendenziell konservativen Land –, liegen Bündnisse mit den sozialen Kräften nahe, die hinter dem vierten Szenario stehen, dem «Globalen Green New Deal».

Eine Politisierung ländlicher Entwicklung in Hessen könnte beispielsweise entlang der für die Struktur-, Regional- und Raumordnungspolitik bedeutenden Konzepte der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, der Daseinsvorsorge und zentralen Orte erfolgen. Wie wir in Kapitel 2.1 gezeigt haben, sind dies grundsätzlich sinnvolle Instrumente. Jedoch sind sie bisher so unbestimmt, dass sich unterschiedliche struktur- und regionalpolitische Ausrichtungen mit ihnen legitimieren lassen. In den vergangenen Jahrzehnten sind die Interpretation und politische Ausgestaltung dieser Konzepte im Rahmen der Neoliberalisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse immer weiter in eine wettbewerbszentrierte Richtung verschoben worden. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der aktivierenden und chancenzentrierten Struktur- und Regionalpolitik Hessens. Es sollte ein Ziel eines «progressiven Ruralismus» in Hessen sein, dieser Politik etwas entgegenzusetzen und für eine stärker sozial ausgleichende Interpretation einzutreten. Auf diese Weise könnten wichtige Ansätze für die Entwicklung ländlicher Räume erneut politisiert und ihrer neoliberalen, vermeintlich durch Sachzwänge erzwungenen Ausgestaltung der Boden entzogen werden.

Während es inzwischen umfangreiche soziale Kämpfe und Diskussionen um ein gutes Leben in urbanen Räumen gibt – die sich häufig unter der Überschrift «Recht auf Stadt» (Lefebvre 2016 [1968]) versammeln –, sind Forderungen nach einem «Recht auf das Dorf» (Barraclough 2013) bislang nur selten zu verneh-

men. Eine ähnliche Politisierung der Auseinandersetzungen um ein gutes Leben, wie sie derzeit die urbanen Kämpfe prägt, wäre aber auch für ländliche Räume wünschenswert, um die Tür für einen «progressiven Ruralismus» weiter aufzustoßen. Ein so verstandener «progressiver Ruralismus» könnte an verschiedene Vorschläge für urbane Transformationen anschließen. Das Beispiel des Dorfladens in Schönstadt macht deutlich, dass Kürzungsrunden und neoliberale Restrukturierungen einerseits Löcher in die lokale Daseinsvorsorge reißen. Andererseits können diese genutzt werden, um Formen der lokalen und solidarischen Selbstorganisation praktisch zu erproben und auszubauen. Zugleich gilt es, dafür Sorge zu tragen, dass diese nicht als Rechtfertigung für einen weiteren Rückzug des Staates aus der Daseinsvorsorge dienen (Bristow/Healy 2014), sondern stattdessen zu «Halbinseln gegen den Strom» (Habermann 2009) werden, von denen aus weitere solidarische Projekte, die sich den wirtschaftlichen Verwertungslogiken entziehen wollen, initiiert werden können.

Auch das Konzept der Commons bzw. Gemeinschaftsgüter (Harvey 2014), mit dem sich soziale Be-

wegungen gegen die Kommodifizierung von Ressourcen, Land und Daseinsvorsorge stellen, bietet gute Anknüpfungspunkte für ein «Recht auf das Dorf». Das Konzept der Commons macht deutlich, dass auch in ländlichen Räumen Gesundheitsversorgung, Bildung oder Kinderbetreuung allgemein zugängliche Güter sein sollten. Wir halten auch das Konzept des Municipalismus (Bookchin 1986) für relevant, das heißt die schrittweise, aber radikale Demokratisierung der Gesellschaft, bei der alternative Institutionen auf lokaler Ebene die bestehenden staatlichen nach und nach ersetzen sollen. Im Anschluss an solche Überlegungen könnte eine zentrale Forderung sein, alle Gebietsreformen, mit denen ein Verlust lokaler Demokratie einhergeht (Douglas 2016), zurückzunehmen, um demokratische Entscheidungsprozesse so zu gestalten, dass die von diesen Entscheidungen direkt Betroffenen wieder stärker miteinbezogen werden (können). Diese und weitere Konkretisierungen der Forderung nach einem «Recht auf das Dorf» hätten das Potenzial, ländliche Entwicklungen wieder zu politisieren und Kämpfen um gleichwertige Lebensverhältnisse eine gemeinsame Perspektive zu geben.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AfD	Alternative für Deutschland
APuZ	Aus Politik und Zeitschichte (Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung)
ARL	Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
HSGB	Hessischer Städte- und Gemeindebund
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
KIP	Kommunalinvestitionsprogramm
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KPÖ	Kulturelle Politische Ökonomie
LEP	Landesentwicklungsplan
Thünen-Institut	Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen

LITERATUR

A

AfD Hessen (2018): Hessen. Aber sicher! Wahlprogramm Landtagswahl Hessen 2018, Frankfurt am Main.

APuZ (2019): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2008): Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung, Hannover.

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder, Hannover.

Arndt, Hans-Wolfgang (1993): Zur Verfassungsrechtlichen Problematik der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik, in: Juristische Schulung 5/1993, S. 360–364.

Arndt, Moritz u. a. (2020): Soziale Orte – Ein Konzept zur Stärkung lokalen Zusammenhalts, Bonn.

B

Bardt, Hubertus/Orth, Anja Katrin (2019): Schrumpfende Boomregionen – ein Problemfall der regionalen Entwicklung, in: ifo Schnelldienst 9/2019, S. 38–44.

Barlösius, Eva (2006): Gleichwertig ist nicht gleich, in: APuZ 37/2016, S. 16–22.

Barlösius, Eva/Neu, Claudia (2007): «Gleichwertigkeit – Ade?» Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 146, S. 77–92.

Barracough, Laura (2013): Is There Also a Right to the Countryside?, in: Antipode 45, S. 1047–1049.

Baumgart, Sabine/Priebs, Axel (2019): «Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall», in: Nachrichten der ARL 2/2019, S. 32–24.

Bauriedl, Sybille (2019): Politische Ökologie der Bioökonomie: Modernisierungsversprechen einer industrialisierten Landwirtschaft, in: Mießner, Michael/Naumann, Matthias (Hrsg.): Kritische Geographien ländlicher Entwicklung. Globale Transformationen und lokale Herausforderungen, Münster, S. 194–208.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Raumordnungsbericht 2011, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020): Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzungen. Siedlungsstrukturelle Kreistypen, unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreistypen/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html.

Beetz, Stephan (2008): Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit, in: Barlösius, Eva/Neu, Claudia (Hrsg.): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit?, Berlin, S. 7–16.

Belina, Bernd (2013): Region, Strukturierte Kohärenz und Continuously Emergent Scalar Fix. Zu Kooperation und Konkurrenz in der Global City Region Frankfurt Rhein-Main, in: Brand, Ortrun u. a. (Hrsg.): Die konflikthafte Konstitution der Region. Kultur, Politik, Ökonomie, Münster, S. 140–161.

Belina, Bernd (2018): Wenn Geldkapital eine sichere Bank sucht. Theorie und die politökonomischen Grundlagen der aktuellen Wohnungsfrage in Deutschland, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 191, S. 187–203.

Belina, Bernd (2020a): Kritische Geographie, in: Gebhardt, Hans u. a. (Hrsg.): Geographie. Physische Geographie und Humangeographie, S. 687–691.

Belina, Bernd (2020b): Städtischer Boden zwischen Profit- und Sozialorientierung, in: Geographische Rundschau 5/2020, S. 40–45.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2019): Teilhabeatlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen, Berlin.

Bertelsmann Stiftung (2019a): Kommunalen Finanzreport 2019, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2019b): Zukunftsfähige Krankenhausversorgung, Gütersloh.

Bieling, Hans-Jürgen/Heinrich, Mathis (2012): Die Transformation des europäischen Finanzsystems. Krisendynamiken, Initiativen und Konflikte, Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019a): Deutschlandatlas. Karten zu gleichwertigen Lebensverhältnissen, Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019b): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Berlin.

BMJV – Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2020): Raumordnungsgesetz. ROG, Berlin.

Bodirsky, Katharina (2015): Nach der Krise wie vor der Krise? Die Antwort der EU-Strukturfondspolitik auf ungleiche regionale Entwicklung, in: Emanzipation 1/2015, S. 54–68.

Boettcher, Florian u. a. (2018): Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen, in: Wirtschaftsdienst 8/2018, S. 592–599.

Bookchin, Murray (1986): Municipalization: Community Ownership of the Economy, in: Green Perspectives 2/1986, unter: http://dwardmac.pitzer.edu/Anarchist_Archives/bookchin/gp/perspectives2.html#1.

- Born, Karl Martin/Steinführer, Annett (2018):** Ländliche Räume: Definitionsprobleme, Herausforderungen und gesellschaftlicher Wandel, in: Stein, Margit/Scherak, Lukas (Hrsg.): Kompendium Jugend im ländlichen Raum, Bad Heilbrunn, S. 17–44.
- Breitband Nordhessen (2020):** Über uns, unter: www.breitband-nordhessen.de/ueber-uns.
- Brenner, Neil (2004):** *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford.
- Breßler, Christian (2001):** Das Bevölkerungspotenzial – Messgröße für Interaktionschancen, in: Leibniz-Institut für Länderkunde (Hrsg.): *Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland: Bevölkerung*, Heidelberg, S. 40–43.
- Bristow, Gillian/Healy, Adrian (2014):** *Regional Resilience: An Agency Perspective*, in: *Regional Studies* 5/2014, S. 923–935.
- Bündnis Krankenhaus statt Fabrik (2020):** Das Fallpauschalensystem und die Ökonomisierung der Krankenhäuser – Kritik und Alternativen, Maintal.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012):** *Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen. Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen*, Bonn.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2014):** *Nutzungschancen des Breitbandinternets für ländliche Räume. Innovative Anwendungen, neue Ideen, gute Beispiele*, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (2019a):** *Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2009 bis 2018*, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2019b):** *Monatsbericht des BMF. April 2019*, Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2020):** *Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt – Anlaufstelle für Engagierte auf dem Land*, unter: www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/ehrenamt/ehrenamtsstiftung.html.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010):** *Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion*, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016a):** *Mobilitäts- und Angebotsstrategien in ländlichen Räumen*, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016b):** *Schnelles Internet in ländlichen Räumen im internationalen Vergleich*, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2020):** *Der Breitbandatlas (Stand: 18.11.2019)*, unter: www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandatlas-Karte/start.html.
- Bundesnetzagentur (2018):** *20 Jahre Postgesetz. Bestandsaufnahme der Markt-, Wettbewerbs- und Universaldienstentwicklung*, Bonn.
- Bundesregierung (2019a):** *Mobilfunkstrategie der Bundesregierung*, Berlin.
- Bundesregierung (2019b):** *Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission «Gleichwertige Lebensverhältnisse»*, Berlin.
- Burth, Andreas (2017):** *Entwicklung der Realsteuer-Hebesätze in den Schuttschirm-Kommunen in Hessen*, unter: www.haushaltssteuerung.de/weblog-entwicklung-der-realsteuer-hebesaetze-in-den-schuttschirm-kommunen-in-hessen.html.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2002):** *Urteil des Zweiten Senats vom 24. Oktober 2002*, in: BVerfGE 10–6, 62166., 24.10.2002, unter: www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/10/fs20021024_2bv00101.html.

C

- Candeias, Mario (2009):** *Neoliberalismus – Hochtechnologie – Hegemonie. Grundrisse einer transnationalen kapitalistischen Produktions- und Lebensweise: eine Kritik*, Hamburg.
- Canzler, Weert/Knie, Andreas (2009):** *Auf dem Weg zum Gewährleistungsstaat: Netzvermarktung und Infrastrukturpolitik für die schrumpfende Gesellschaft*, in: Neu, Claudia (Hrsg.): *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*, Wiesbaden, S. 97–111.
- CDU Hessen (2018):** *Programm der CDU Hessen zur Landtagswahl 2018. Damit Hessen stark bleibt*, Wiesbaden.
- CDU Hessen/BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (2018):** *Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode. Aufbruch im Wandel durch Haltung, Orientierung und Zusammenhalt*, Wiesbaden.
- Chassé, Karl August (2019):** *Armut im ländlichen Raum*, in: Nell, Werner/Weiland, Marc (Hrsg.): *Dorf. Ein interdisziplinäres Handbuch*, Berlin, S. 203–211.
- Christaller, Walter (1980 [1933]):** *Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*, Darmstadt.
- Cornils, Matthias (2019):** *Sicherstellung der technischen Infrastruktur durch Markt und Staat*, in: *Der Landkreis* 5/2019, S. 246–254.

D

- Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (2011):** *Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten*, Bonn.
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2019):** *Kommunalbericht 2019*, Wiesbaden.
- Deutscher Bundestag (2017):** *Drucksache 18/11263. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Britta Haßelmann, Christian Kühn (Tübingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Berlin.

Deutscher Städtetag (2019): Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2018 in Euro/Einwohner, unter: www.staedtetag.de/imperia/md/images/dst/internet/2019/finanzierungssaldo-stadtfinanzen-2019.pdf.

DGB Hessen-Thüringen (2016): DGB fordert Investitionsoffensive für Verkehrsinfrastruktur, Frankfurt am Main.

DGB Hessen-Thüringen (2018): Für eine gute Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum – DGB Oberzent setzt sich für Ärztezentrum in kommunaler Trägerschaft ein, Darmstadt.

DIE LINKE. Hessen (2018): Gemeinsam für ein soziales, ökologisches, friedliches und buntes Hessen. Wahlprogramm zur Landtagswahl 2018, Frankfurt am Main.

Douglas, David J. A. (2016): Power and Politics in the Changing Structures of Rural Local Government, in: Shucksmith, Mark/Brown, David L. (Hrsg.): *Routledge International Handbook of Rural Studies*, Abingdon, S. 601–614.

Dudek, Simon/Kallert, Andreas (2017): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Studien 2/2017, Berlin.

Dümke, Christian (2015): Daseinsvorsorge, Wettbewerb und kommunale Selbstverwaltung im Bereich der liberalisierten Energiewirtschaft, Potsdam.

Dünckmann, Florian (2019): Das Dorf als politischer Ort, in: Nell, Werner/Weiland, Marc (Hrsg.): *Dorf. Ein interdisziplinäres Handbuch*, Berlin, S. 144–151.

E

Eicker-Wolf, Kai (2015): Zur Austeritätspolitik der Kommunen in Hessen. Arbeitspapier des DGB Hessen-Thüringen, Frankfurt am Main.

Eicker-Wolf, Kai (2020): Die Schuldenbremse: Kein Erfolgsmodell, in: *HLZ – Zeitschrift der GEW Hessen für Erziehung, Bildung, Forschung* 4/2020, S. 23.

Eicker-Wolf, Kai/Himpele, Klemens (2011): Die Schuldenbremse als politisches Projekt, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 163, S. 195–212.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2018): Wie notwendig sind kommunale Investitionsprogramme in Hessen?, Frankfurt am Main.

Einig, Klaus (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 1–2/2008, S. 17–40.

Engartner, Tim (2017): Zur Privatisierung von Infrastruktur. Staat im Ausverkauf, in: *APuZ* 16–17/2017, S. 12–17.

Engartner, Tim (2020): Ökonomisierung schulischer Bildung. Analysen und Alternativen, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Studien 6/2020, Berlin.

Esser, Josef/Fach, Wolfgang (1983): Sparen und Herrschen. Über den Zusammenhang von fiskalischer Knappheit und autoritärer Politik, in: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.): *Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik*, Wiesbaden, S. 433–446.

EY (2017): Deutschlands Kommunen erhöhen auf breiter Front Grund- und Gewerbesteuern, Berlin.

EY (2019a): Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2018. Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2019, Berlin.

EY (2019b): Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen. EY Kommunenstudie 2019, Berlin.

F

FDP Hessen (2018): Das Programm der Freien Demokraten Hessen zur Landtagswahl 2018, Frankfurt am Main.

Fehlberg, Thorsten/Mießner, Michael (2015): Mietpreissteigerungen und Wohnungseingänge abseits der Ballungsräume. Investitionen in Wohnimmobilien in B-Lagen und Regionalzentren – das Beispiel Göttingen, in: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 1/2015, S. 25–44.

Fink, Philipp u. a. (2019): Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019, Bonn.

Fink, Philipp/Tiemann, Heinrich (2017): Den Teufelskreis durchbrechen. Neue Strukturpolitik als eine Antwort auf wachsende Disparitäten, Bonn.

Fischer-Tahir, Andrea/Naumann, Matthias (2013): Introduction: Peripheralization as the Social Production of Spatial Dependencies and Injustice, in: Fischer-Tahir, Andrea/Naumann, Matthias (Hrsg.): *Peripheralization. The Making of Spatial Dependencies and Social Injustice*, Wiesbaden, S. 9–26.

Flex, Florian u. a. (2016): Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts, in: Greiving, Stefan/Flex, Florian (Hrsg.): *Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen*, Hannover, S. 106–122.

Forsthoff, Ernst (1933): *Der totale Staat*, Hamburg.

Foundational Economy Collective (2019): *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*, Berlin.

G

Gawron, Thomas (2008): Zentrale-Orte-System und Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen: Zum Koordinationsdilemma zwischen Raumordnung und Fachplanung, Leipzig.

Gornig, Martin/Michelsen, Claus (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, in: *DIW Wochenbericht* 11, S. 211–220.

Greiving, Stefan u. a. (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Praxiserfahrungsstudie, Bonn.

Grosser, Sebastian (2020): Rächt sich das «Aus» kleiner Krankenhäuser in der Corona-Krise?, Bayerischer Rundfunk, 2.4.2020, unter: www.br.de/nachrichten/bayern/raecht-sich-das-aus-kleiner-krankenhaeuser-in-der-corona-krise, RuvHV68.

Gutensohn, David (2020): Kliniken schließen – wenn sie am nötigsten gebraucht werden, in: Die Zeit online, 7.4.2020, unter: www.zeit.de/arbeit/2020-04/gesundheitswesen-coronavirus-krankenhaus-unterfinanzierung-personal/komplettansicht.

H

Habermann, Friederike (2009): Halbinseln gegen den Strom. Anders leben und wirtschaften im Alltag, Königstein/Taunus.

Haffert, Lukas (2016): Die schwarze Null. Über die Schattenseiten ausgeglichener Haushalte, Berlin.

Hahne, Silke (2020): Den Kommunen brechen die Einnahmen weg, Deutschlandfunk, 27.3.2020, unter: www.deutschlandfunk.de/deutschland-in-der-coronakrise-den-kommunen-brechen-die.1773.de.html?dram:article_id=473418.

Harvey, David (2007): Räume der Neoliberalisierung. Zur Theorie der ungleichen Entwicklung, Hamburg.

Harvey, David (2014): Rebellische Städte. Vom Recht auf Stadt zur urbanen Revolution, Berlin.

Haunstein, Stefan (2019): Bürgerschaftliche Verantwortungsübernahme in ländlich-peripheren Räumen. Eine kritische Auseinandersetzung am Beispiel genossenschaftlicher Dorfläden, in: Mießner, Michael/Nauermann, Matthias (Hrsg.): Kritische Geographien ländlicher Entwicklung. Globale Transformationen und lokale Herausforderungen, Münster, S. 266–278.

Heeg, Susanne (2001): Politische Regulation des Raums. Metropolen – Regionen – Nationalstaat, Berlin.

Heintze, Cornelia u. a. (2020): Die Beschäftigungslücke in der sozialen Infrastruktur. Ungedeckte Bedarfe für eine gute Versorgung mit öffentlichen und gemeinwohlorientierten Dienstleistungen in Deutschland, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Studien 2/2020, Berlin.

Heinz, Werner/Belina, Bernd (2019): Die kommunale Bodenfrage. Hintergrund und Lösungsstrategien, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Studien 2/2019, Berlin.

Henkel, Gerhard (1993): Der Ländliche Raum, Stuttgart.

Henkel, Gerhard (2018): Rettet das Dorf! Was jetzt zu tun ist, München.

Henkel, Gerhard (2019): «Rettet das Dorf!». Ein Interview mit Prof. Gerhard Henkel, in: Bundesverband Mobile Beratung (Hrsg.): Was blüht dem Dorf? Demokratieentwicklung auf dem Land, Dresden, S. 92–99.

Henneke, Hans-Günter (2009): Die Daseinsvorsorge in Deutschland – Begriff, historische Entwicklung, rechtliche Grundlagen und Organisation, in: Krautscheid, Andreas u. a. (Hrsg.): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung, Wiesbaden, S. 17–36.

Herget, Melanie (2020): Dezentral, digital, kostenwahr & postfossil – Ansätze einer Verkehrswende in ländlichen Räumen, in: LuXemburg 1/2020, unter: www.zeitschrift-luxemburg.de/dezentral-digital-kostenwahr-postfossil-ansaeetze-einer-verkehrswende-in-laendlichen-raeumen/.

Hessische Landesregierung (2018): Zukunftsfähige Mobilfunkversorgung in Hessen, Wiesbaden.

Hessische Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung (2019): Bilanz zur Mobilfunkinfrastruktur – Ein Jahr Mobilfunkpakt, Wiesbaden.

Hessische Staatskanzlei (2018): Ministerpräsident Bouffier überreicht 100. Förderurkunde an die Projektgruppe «Dolles Dorf 2005», Wiesbaden.

Hessische Staatskanzlei (2020): Haushaltsrede von Ministerpräsident Bouffier: «Dieser Haushalt ermöglicht wichtige Zukunftsinvestitionen», Wiesbaden.

Hessischer Städtetag (2019): Nach dem KFA-Urteil: Die kommunale Familie darf sich nicht spalten lassen, 24.1.2019, unter: www.hess-staedtetag.de/aktuelles/arbeitsfelder/artikelansicht/article/nach-dem-kfa-urteil-die-kommunale-familie-darf-sich-nicht-spalten-lassen/.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2019a): FAQ-Liste zum Hessischen Investitionsprogramm II (KIP II) – KIP macht Schule!, Wiesbaden.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2019b): FAQ-Liste zum Kommunalinvestitionsprogramm des Landes Hessen (KIP) und zum Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) des Bundes, Wiesbaden.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2019c): Finanzminister Dr. Schäfer zieht Bilanz des Kommunalen Schutzschirms für 2018, Wiesbaden.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2019d): Rechtsgutachten bestätigt Rechtmäßigkeit der Starke Heimat Hessen, Wiesbaden.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2020): Übersicht der teilnehmenden Schutzschirmkommunen und deren Entschuldung (Stand: 16. März 2020), Wiesbaden.

Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470), Wiesbaden.

Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2019): Pohlheim erhält 150. Beratungsgespräch für Nicht-Schutzschirmkommunen, Wiesbaden.

Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport/Hessischer Rechnungshof (2011): Haushaltskonsolidierung und Schutzschirm-Kommunen. Leitfaden für konsolidierungsbedürftige Gemeinden und Gemeindeverbände, Darmstadt.

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2018): Hessischer Gesundheitspakt 3.0 für die Jahre 2019–2022, Wiesbaden.

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014–2020 zur Umsetzung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Kurzfassung, Wiesbaden.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (2018): Die Gigabitstrategie für Hessen. Unsere Infrastruktur für die digitale Zukunft, Wiesbaden.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2019): Expertenkommission Zentrale Orte und Raumstruktur (ZORa). Ergebnisbericht, Wiesbaden.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2020): Landesentwicklungsplan Hessen 2020. – Raumstruktur, Zentrale Orte und Großflächiger Einzelhandel – 4. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 Entwurf für die Beteiligung nach § 9 ROG in Verbindung mit § 4 HLPg, Wiesbaden.

Hirsch, Joachim (1996): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin.

Hirsch, Joachim u. a. (Hrsg.) (2013): Sozialpolitik anders gedacht. Soziale Infrastruktur, Hamburg.

Holm, Andrej (2011): Wohnung als Ware: zur Ökonomie und Politik der Wohnungsversorgung, in: Widersprüche 31/2011, S. 9–20.

Holz-Rau, Christian u. a. (2010): Daseinsvorsorge ist keine Ortseinsvorsorge. Hinweise zur Planung in dünn besiedelten Räumen, in: Informationen zur Raumentwicklung 7, S. 489–503.

Hösch, Ulrich (2000): Die kommunale Wirtschaftstätigkeit. Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb oder Daseinsvorsorge, Tübingen.

HSGB – Hessischer Städte- und Gemeindebund (2016): Dorfentwicklung in Hessen – Evaluationen und Weiterentwicklung der gesamt kommunalen Verfahren, Mühlheim am Main.

HSGB – Hessischer Städte- und Gemeindebund (2017a): Neuer Schwung für die Grundsteuerspirale?, Mühlheim am Main.

HSGB – Hessischer Städte- und Gemeindebund (2017b): Konsolidierungserfolge sind teuer erkauft und nicht auf Dauer gesichert, Mühlheim am Main.

HSGB – Hessischer Städte- und Gemeindebund (2019a): Hessischer Städte- und Gemeindebund zum Finanzausgleichsurteil des hessischen Staatsgerichtshofs: Diskussionsbedarf bei der Evaluierung des kommunalen Finanzausgleichs, Mühlheim am Main.

HSGB – Hessischer Städte- und Gemeindebund (2019b): Vorbildliche kommunale Projekte mit Spar-Euro ausgezeichnet, Wiesbaden.

HSGB – Hessischer Städte- und Gemeindebund (2020): Ein Euro für die Sparsamkeit, Mühlheim am Main.

HSGB – Hessischer Städte- und Gemeindebund u. a. (2018): Forderungen der kommunalen Spitzenverbände an den 20. Hessischen Landtag, Wiesbaden.

Hünemeyer, Vanessa/Kempermann, Hanno (2020): Ländliche Regionen in Deutschland. Ergebnisse des IW-Regionalrankings 2020, Köln.

Hüther, Michael u. a. (Hrsg.) (2019): Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, Köln.

I

Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft (Hrsg.) (2019): Wissen schafft Demokratie. Ländlicher Raum, Berlin.

J

Jäger, Siegfried (2001): Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Wiesbaden, S. 81–112.

Jäger, Siegfried (2015): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. Münster.

Jeggle, Utz/Ilien, Albert (1978): Die Dorfgemeinschaft als Not- und Terrorzusammenhang. Ein Beitrag zur Sozialgeschichte des Dorfes und zur Sozialpsychologie seiner Bewohner, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Dorfpolitik. Fachwissenschaftliche Analysen und didaktische Hilfen, Opladen, S. 38–53.

Jessop, Bob (2010): Cultural political economy and critical policy studies, in: Critical Policy Studies 3/2010, S. 336–356.

Jessop, Bob/Sum, Ngai-Ling (2006): Beyond the Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in Their Place, Cheltenham.

Jessop, Bob/Sum, Ngai-Ling (2013): Kulturelle politische Ökonomie und der Regulationsansatz, in: Atzmüller, Roland u. a. (Hrsg.): Fit für die Krise? Perspektiven der Regulationstheorie, Münster, S. 57–89.

Junkernheinrich, Martin (2019): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Kommunalfinanzen, in: Wirtschaftsdienst 99, S. 36–43.

K

Kaiser, Klaus-Dieter (Hrsg.) (2015): Lebendiger ländlicher Raum. Herausforderungen – Akteure – Perspektiven, Schwalbach/Taunus.

Kallert, Andreas/Dudek, Simon (2019): «Aktivieren statt alimentieren»: Austerität als Paradigma ländlicher Entwicklung am Beispiel Bayern, in: Mießner, Michael/Naumann, Matthias (Hrsg.): Kritische Geographien ländlicher Entwicklung. Globale Transformationen und lokale Herausforderungen, Münster, S. 177–191.

Keim, Karl-Dieter (2006): Peripherisierung ländlicher Räume, in: APuZ 37/2016, S. 3–7.

Keller, Reiner (2007): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen, Wiesbaden.

Kersten, Jens u. a. (2012): Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates, Hamburg.

Kersten, Jens u. a. (2015): Regionale Daseinsvorsorge. Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Kersten, Jens u. a. (2019): Gleichwertige Lebensverhältnisse – für eine Politik des Zusammenhalts, in: APuZ 46/2019, S. 4–11.

Kersting, Norbert (2006): Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb, in: APuZ 21–22/2006, S. 32–38.

- KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (2019):** KfW-Kommunalpanel 2019, Frankfurt am Main.
- Kochale, Sven (2020):** Warum Fördermittel nicht abgerufen werden, Deutschlandfunk, 6.11.2019, unter: www.deutschlandfunk.de/investitionsstau-warum-foerdermittel-nicht-abgerufen-werden.769.de.html?dram:article_id=462798.
- Koppers, Lothar u. a. (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, München.
- Kousis, Maria (1998):** Ecological Marginalization in Rural Areas: Actors, Impacts, Responses, in: *Sociologia Ruralis* 1/1998, S. 86–108.
- Krumbein, Wolfgang u. a. (Hrsg.) (2008):** Kritische Regionalwissenschaft. Gesellschaft, Politik, Raum – Theorien und Konzepte im Überblick, Münster.
- Kühn, Manfred (2016):** Peripherisierung und Stadt. Städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg, Bielefeld.
- Kühn, Manfred/Milstrey, Ulrike (2015):** Mittelstädte als periphere Zentren: Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie in schrumpfenden Regionen, in: *Raumforschung und Raumordnung* 3/2015, S. 185–202.
- Küpper, Patrick (2016):** Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume, Braunschweig.
- Kutter, Amelie (2013):** Zur Analyse von Krisendiskursen. Korpusgestützte Exploration der nordatlantischen Finanzkrise, in: Wengeler, Martin/Ziem, Alexander (Hrsg.): *Sprachliche Konstruktionen von Krisen. Interdisziplinäre Perspektiven auf ein fortwährend aktuelles Phänomen*, Bremen, S. 241–266.
- L**
- Laak van, Dirk (2017):** Eine kurze (Alltags-)Geschichte der Infrastruktur, in: *APuZ* 16–17/2017, S. 4–11.
- Lecke, Detlef/Pobel, Udo (1978):** Unter der Linde und am Wartehäuschen. Jugendliche auf dem Dorf, in: *Kursbuch* 54, S. 111–125.
- Lefebvre, Henri (2016 [1968]):** Das Recht auf Stadt, Hamburg.
- M**
- Marcuse, Peter (2010):** Changing Times, Changing Planning: Critical Planning Today, in: *Progressive Planning* 182, S. 13–16.
- Maschke, Lisa u. a. (2020):** Kritische Landforschung. Konzeptionelle Zugänge, empirische Problemlagen und politische Perspektiven, Berlin.
- Mattert, Jana u. a. (2017):** Gemeinwohl als Zukunftsaufgabe. Öffentliche Infrastrukturen zwischen Daseinsvorsorge und Finanzmärkten, Berlin.
- Mause, Karsten (2018):** Daseinsvorsorge, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): *Handbuch Staat*, Wiesbaden, S. 415–421.
- Mießner, Michael (2015a):** Die Raumordnungspolitik der Bundesrepublik in der Nachkriegszeit. Raumordnungspolitische Konzepte als konservativer Ballast oder Antwort auf drängende Probleme der räumlichen Entwicklung?, in: Leendertz, Ariane u. a. (Hrsg.): *Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main/New York, S. 197–223.
- Mießner, Michael (2015b):** Wirtschaftsräumliche Ungleichheiten in Deutschland. Inwieweit verändern sie sich im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise nach 2007?, in: *Emanzipation* 1/2015, S. 35–53.
- Mießner, Michael (2017):** Staat – Raum – Ordnung. Zur raumordnungspolitischen Regulation regionaler Disparitäten, Münster.
- Mießner, Michael/Naumann, Matthias (Hrsg.) (2019):** Kritische Geographien ländlicher Entwicklung. Globale Transformationen und lokale Herausforderungen, Münster.
- Milbert, Antonia (2015):** Raumabgrenzungen – Methodik und Entwicklung der BBSR-Typen, in: Meinel, Gotthard (Hrsg.): *Flächennutzungsmonitoring VII. Boden, Flächenmanagement, Analysen und Szenarien*, Berlin, S. 173–179.
- Milbert, Antonia (2019):** Wie misst man «Gleichwertige Lebensverhältnisse»? , in: *APuZ* 46/2019, S. 25–31.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (2016):** Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (beschlossen von der 41. MKRO am 9. März 2016).
- Myrdal, Gunnar (1974):** Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Frankfurt am Main.
- N**
- Naumann, Matthias/Reichert-Schick, Anja (2012):** Infrastrukturelle Peripherisierung: Das Beispiel Uecker-Randow (Deutschland), in: *disP – The Planning Review* 1/2012, S. 27–45.
- Neu, Claudia (2009a):** Daseinsvorsorge – eine Einführung, in: Neu, Claudia (Hrsg.): *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*, Wiesbaden, S. 9–19.
- Neu, Claudia (2009b):** Daseinsvorsorge und territoriale Ungleichheit, in: Neu, Claudia (Hrsg.): *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*, Wiesbaden, S. 80–96.
- Neu, Claudia (2014):** Ländliche Räume und Daseinsvorsorge – Bürgerschaftliches Engagement und Selbstaktivierung, in: Dünkel, Frieder u. a. (Hrsg.): *Think Rural! Dynamiken des Wandels in peripheren ländlichen Räumen und ihre Implikationen für die Daseinsvorsorge*, Wiesbaden, S. 117–124.
- Neu, Claudia (2018):** Akteure der Neuen Dörflichkeit, in: *Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie* 2/2018, S. 11–22.
- Neu, Claudia (2019):** «Soziale Orte» – Basis einer Politik des Zusammenhalts, in: *Bundesverband Mobile Beratung (Hrsg.): Was blüht dem Dorf? Demokratieentwicklung auf dem Land*, Dresden, S. 16–29.

O

Oberst, Christian A. u. a. (2019): Räumliche Entwicklung in Deutschland, in: Hüther, Michael u. a. (Hrsg.): Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, Köln, S. 87–114.

Oedl-Wieser, Theresia/Schmitt, Mathilde (2019): Potentiale der Ruralen Frauen- und Geschlechterforschung im deutschsprachigen Raum, in: Mießner, Michael/Naumann, Matthias (Hrsg.): Kritische Geographien ländlicher Entwicklung. Globale Transformationen und lokale Herausforderungen, Münster, S. 73–84.

Oltmanns, Claudia (2019): Geschlechterverhältnisse in ländlichen Räumen, in: Nell, Werner/Weiland, Marc (Hrsg.): Dorf. Ein interdisziplinäres Handbuch, Berlin, S. 152–157.

P

Petzold, Tino (2018): Austerity forever? Die Normalisierung der Austerität in der BRD, Münster.

Pezzoli, Keith u. a. (2011): A Manifesto for Progressive Ruralism in an Urbanizing World, in: Progressive Planning 186, S. 16–19.

Präkels, Manja (2019): «Sie fühlen es nicht nur», in: Bundesverband Mobile Beratung (Hrsg.): Was blüht dem Dorf? Demokratieentwicklung auf dem Land, Dresden, S. 11–15.

R

Ragnitz, Joachim/Thum, Marcel (2019): Gleichwertig, nicht gleich. Zur Debatte um die «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse», in: APuZ 46/2019, S. 13–18.

Reichert-Schick, Anja (2015): Infrastruktur im ländlichen Raum, in: Lempp, Jakob u. a. (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung. Konzepte für eine positive regionale Entwicklung, Wiesbaden, S. 75–86.

Richter, Ralph (2019): Sozialer Wandel ländlicher Gesellschaften, in: Nell, Werner/Weiland, Marc (Hrsg.): Dorf. Ein interdisziplinäres Handbuch, Berlin, S. 129–136.

Rottmann, Oliver u. a. (2019): Zukunftsorientierte Daseinsvorsorge, in: Wirtschaftsdienst 11/2019, S. 789–794.

S

Sarcinelli, Ulrich/Stopper, Jochen (2006): Demographischer Wandel und Kommunalpolitik, in: APuZ 21–22/2006, S. 3–10.

Scheller, Hendrik (2017): Kommunale Infrastrukturpolitik: Zwischen Konsolidierung und aktiver Gestaltung, in: APuZ 16–17/2017, S. 39–46.

Scherrer, Christoph (1995): Eine diskursanalytische Kritik der Regulationstheorie, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 100, S. 457–482.

Schneider, Herbert (1999): Dorfpolitik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Wiesbaden, S. 86–101.

Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) (2005): Der Gewährleistungsstaat. Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden.

Shucksmith, Mark (2012): Class, Power and Inequality in Rural Areas: Beyond Social Exclusion?, in: Sociologia Ruralis 4/2012, S. 377–397.

Sibley, David (2006): Inclusions/Exclusions in Rural Space, in: Cloke, Paul u. a. (Hrsg.): Handbook of Rural Studies, London, S. 401–410.

Soja, Edward W. (2010): Seeking Spatial Justice, Minneapolis.

Solty, Ingar (2019): Die Welt von Morgen. Szenarien unserer Zukunft zwischen Katastrophe und Hoffnung, in: LuXemburg 3/2019, S. 36–45.

SPD Hessen (2018): Sozialdemokratisches Regierungsprogramm für Hessen 2019–2024. Beschluss des außerordentlichen Landesparteitags am 9. Juni 2018 in Wiesbaden, Wiesbaden.

Stiens, Gerhard (1990): Zur Notwendigkeit der Abkehr vom herkömmlichen Zentrale-Orte-Konzept in der Raum- und Infrastrukturplanung, in: Henkel, Gerhard (Hrsg.): Schadet die Wissenschaft dem Dorf?, Paderborn, S. 89–108.

Stone, Deborah A. (1989): Causal Stories and the Formation of Policy Agendas, in: Political Science Quarterly 104, S. 281–300.

Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel (2010): Politik im Defizit, in: Berliner Republik. Das Debattenmagazin 4/2010, S. 14–17.

Stützle, Ingo (2013): Austerität als politisches Projekt. Von der monetären Integration Europas zur Eurokrise, Münster.

T

tagesschau.de (2019): «Bitte nehmt das Geld!». Investitionsmittel des Bundes, unter: www.tagesschau.de/inland/investitionen-105.html.

Tautz, Alexandra (2019): Die Repolitisierung des Themas Ländliche Räume in Brandenburg. Erfahrungen aus der Enquete-Kommission zur Zukunft der ländlichen Räume des Brandenburger Landtags, in: Nachrichten der ARL 2/2019, S. 22–25.

V

verivox (2019): Deutsche surfen mehr als doppelt so schnell wie vor drei Jahren, 20.12.2019, unter: www.verivox.de/presse/deutsche-surfen-mehr-als-doppelt-so-schnell-wie-vor-drei-jahren-1116140/.

Vogel, Christopher (2019): Zivilgesellschaft im Dorf stärken, in: Bundesverband Mobile Beratung (Hrsg.): Was blüht dem Dorf? Demokratieentwicklung auf dem Land, Dresden, S. 106–111.

Vorbrugg, Alexander/Ouma, Stefan (2020): Große Transformation des Ländlichen: Agrarwirtschaft der globalen Marktgesellschaft, in: Gebhardt, Hans u. a. (Hrsg.): Geographie. Physische Geographie und Humangeographie, Berlin/Heidelberg, S. 904–915.

W

Wiegand, Felix u. a. (2016): Austerität: ein politisches Projekt. Zu Logik, Geschichte, Geographie und politischen Perspektiven, in: Rosa-Luxemburg-Stiftung Hessen (Hrsg.): Kommunale Kürzungspolitik in der Region Frankfurt/Rhein-Main. Tagungsdokumentation, Frankfurt am Main, S. 16–21.

Wright, Erik Olin (2017): Reale Utopien. Wege aus dem Kapitalismus, Berlin.

Z

Zademach, Hans-Martin/Dudek, Simon (2020): Soziale Infrastruktur und räumliche Gerechtigkeit: Zum Potenzial des Ansatzes der Fundamentalökonomie, in: Nachrichten der ARL (i. E.).

Zinn-Thomas, Sabine (2019): Fremdheit im Dorf, in: Nell, Werner/Weiland, Marc (Hrsg.): Dorf. Ein interdisziplinäres Handbuch, Berlin, S. 167–174.

