



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
02/2022

Soziale Stadt- und Ortsentwicklung in ländlichen Räumen

Autorinnen und Autoren

Ludger Baba
Katrin Wilbert



Soziale Stadt- und Ortsentwicklung in ländlichen Räumen

Das Projekt des Forschungsprogramms „ExWoSt“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat RS 4 „Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung“
Madeline Kaupert
madeline.kaupert@bbr.bund.de
Dr. Karin Veith
karin.veith@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Referat SW III 3 „Soziale Stadtentwicklung, ESF“
Anne Keßler
Stephan Kinsner

Auftragnehmer

empirica ag, Bonn
Ludger Baba
baba@empirica-institut.de
Katrin Wilbert
wilbert@empirica-institut.de

Stand

September 2021

Gestaltung

Ronja Bender-Praß, Mediendesign

Bildnachweis

Titelbild: iStock.com/Jan-Schneckenhaus

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.):
Soziale Stadt- und Ortsentwicklung in ländlichen Räumen. BBSR-Online-Publikation 02/2022, Bonn, Januar 2022.



Foto: Picturemakers / Düsseldorf

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

dass Armut kein Phänomen der Großstädte ist, zeigt ein Blick in die Statistik: Im Durchschnitt der Jahre 2015-2018 galten in städtischen Räumen 15,4 Prozent der Bevölkerung als arm, in ländlichen Räumen 17,5 Prozent.

Die vorliegende Studie zeichnet ein differenziertes Bild sozialer Benachteiligung. Der Schwerpunkt der Forschungsarbeit liegt nicht auf den strukturellen Defiziten ländlicher Räume, sondern darin, wie sich soziale Benachteiligung zwischen Stadt und Land unterscheidet. Während vor allem in Großstädten spezialisierte Einrichtungen bei gesundheitlichen, finanziellen oder psychischen Problemen unterstützen können, sind solche Einrichtungen für sozial benachteiligte Menschen in ländlichen Räumen oft sehr schwer erreichbar. In anderer Hinsicht können die Lebensbedingungen in ländlichen Räumen auch entlastend wirken, weil die Menschen hier weniger Geld für das Wohnen ausgeben müssen. Auch die Selbstnutzerquote und die Zufriedenheit mit der eigenen Wohnung sind höher als bei der Vergleichsgruppe in den Städten. Trotz solcher Unterschiede gibt es viele Gemeinsamkeiten. Die Ursachen für Armut, aber auch viele Lebenslagen ähneln sich.

Aus den Erkenntnissen der Studie ergibt sich Handlungsbedarf für die Stadt- und Ortsentwicklung. In ländlichen Räumen konzentrieren sich sozial benachteiligte Menschen oft in kleineren Wohnsiedlungen oder Plattenbaubereichen, Gebäuden entlang von Hauptverkehrsstraßen oder Einzelobjekten auf dem Dorf. Die bauliche Aufwertung solcher Bereiche und die Versorgung der Menschen mit sozialen Angeboten, Hilfs- und Beratungsleistungen sind wichtige Einsatzmöglichkeiten für das Programm der Städtebauförderung „Sozialer Zusammenhalt“. Das Programm fördert zum Stand 2020 fast 530 städtebauliche Gesamtmaßnahmen, 43 Prozent davon im ländlichen Raum.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Dr. Peter Jakobowski
Leiter der Abteilung Raum- und Stadtentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	7
Executive Summary	16
1 Hintergrund	21
1.1 Armut in ländlichen Räumen	21
1.2 Aufgabenstellung und Forschungsfragen	22
1.3 Methodisches Vorgehen und Gliederung	23
2 Gemeinsames Verständnis: Operationalisierungen und Definitionen	27
2.1 Räumliche Dimension: Der ländliche Raum – die ländlichen Räume	27
2.2 Dimensionen sozialer Benachteiligung in ländlichen Räumen	34
2.3 Versorgungs- und Erreichbarkeitsdefizite erschweren die Teilhabe in ländlichen Räumen	39
3 Aktueller Forschungsstand	43
3.1 Armutsforschung in ländlichen Räumen in den 1980er bis 1990er Jahren	43
3.2 Aktuellere Armutsforschung in ländlichen Räumen	43
3.3 Statistische Analyse zur Armut in ländlichen Räumen	45
4 Situationsbeschreibung: Ausmaß, räumliche Muster und Segregation	47
4.1 Statistisches Ausmaß und verdeckte Armut	47
4.2 Siedlungsstrukturelle Muster materieller Armut	50
4.3 Segregation: Räumliche Konzentration	55
5 Lebens- und Bedarfslagen	62
5.1 Arbeit und Einkommen	64
5.2 Wohnen	68
5.3 Bildung	73
5.4 Mobilität	77
5.5 Gesundheit und Pflege	79
5.6 Soziale Netzwerke und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben	82
5.7 Zwischenfazit: Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Räumen	85
6 Handlungsbedarfe und strategische Ansätze	87
6.1 Abgeleitete Handlungsbedarfe zur Bewältigung der Folgen sozialer Benachteiligung	87
6.2 Zukünftige Handlungsbedarfe: Trends sozialer Benachteiligung	91
6.3 Strategische Ansätze	95

7 Empfehlungen	105
7.1 Vorab: Komplementarität von Städtebauförderung und Dorfentwicklung	105
7.2 Sensibilisierung: Förderung eines Problembewusstseins bei Entscheiderinnen und Entscheidern	108
7.3 Weiterentwicklung der Städtebauförderung	108
7.4 Wohnungspolitik	117
Literaturverzeichnis	121
Abbildungsverzeichnis	125
Tabellenverzeichnis	126
Kartenverzeichnis	127
Anhang	128

Zusammenfassung

Aufgabenstellung

In der öffentlichen Diskussion um das Lebensumfeld und die Lebensbedingungen von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen stehen immer noch die Großstädte und größeren Mittelstädte im Fokus. Über sozial Benachteiligte in ländlichen Räumen ist wenig bekannt.

Zielstellung des Forschungsprojektes ist es daher, das Lebensumfeld und die Lebenslagen sozial benachteiligter Gruppen in ländlichen Räumen zu analysieren. Im Fokus steht dabei die Frage, welche Rolle hierbei die ländlichen Räume selbst spielen. Zielsetzung ist die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen mit Bezug zum stadtentwicklungs- (inkl. städtebaulichen) und wohnungspolitischen Instrumentarium, um den Bedarfen benachteiligter Ortsteile jenseits der größeren Städte in ländlichen Räumen heute und zukünftig gerecht zu werden.

Ländlicher Raum ist nicht gleich ländlicher Raum

In dieser Studie bilden die siedlungsstrukturellen Kreistypen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) die Grundlage für die Abgrenzung des ländlichen Raumes. Wo es die Datenlage zulässt, werden neben den Kreis- auch Stadt- und Gemeindetypen unterschieden. Die nachfolgenden Analysen sind immer vor dem Hintergrund zu betrachten, dass es nicht den ländlichen Raum, sondern nur die ländlichen Räume gibt. Diese kennzeichnen eine große Bandbreite an demografisch und wirtschaftlich unterschiedlichen Entwicklungen. Es gibt den prosperierenden ländlichen Raum genauso wie den strukturschwachen städtischen Raum.

Die Gruppe der sozial Benachteiligten

Es gibt keine allgemeingültige Definition von „sozialer Benachteiligung“. Stattdessen werden häufig Begriffe wie Armut und soziale Ausgrenzung verwendet. In dieser Studie gelten Personen als sozial benachteiligt, wenn aufgrund ihrer Merkmale und/oder begrenzter Ressourcen die Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen eingeschränkt ist oder sie von diesen ausgegrenzt sind.

Damit folgt die Definition im Wesentlichen dem **Lebenslagenansatz** in der Armutsforschung. Dort wird Armut als ein Mangel an Einkommen beschrieben, der mit einer weitreichenden Einschränkung der gesellschaftlichen Teilhabe verbunden ist.

Nach o. g. Definition ist eine Messung sozial benachteiligter Personengruppen statistisch kaum möglich. Auf Basis nachfolgender Datenquellen erfolgt in der Studie eine Annäherung:

- „Soziale Benachteiligung“ wird bei der quantitativen Analyse auf die Dimension „materielle“ Armut reduziert. Als Proxy dient die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach SGB II und SGB XII. Die Analyse der räumlichen Verteilung materieller Armut bezieht sich auf die SGB II-Empfängerinnen und -empfänger, auf die fast 85 % der Grundsicherungsleistungen entfallen.
- Zur Beschreibung der unterschiedlichen Lebenslagen wurde das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ausgewertet. Soziale Benachteiligung ist hier gleichbedeutend mit dem relativen Armutsbegriff.
- Ergänzend wurden Expertinnen- und Expertengespräche sowie acht Fallstudien durchgeführt.

Ursachen sozialer Benachteiligung

Die Ursachen sozialer Benachteiligung lassen sich im Wesentlichen auf folgende Dimensionen reduzieren: Materielle Armut, Ausgrenzung, Immobilität und ggf. noch Krankheit. Alle Ursachen führen zu einer Einschränkung an gesellschaftlichen Teilhabeprozessen.

Statistisches Ausmaß sozialer Benachteiligung (Basis: SGB II- und SGB XII-Empfängerinnen und Empfänger) in ländlichen Räumen

Im Vergleich zu städtischen Räumen unterscheidet sich vor allem die Quantität der sozial Benachteiligten, nicht aber die Gruppe selbst. In den ländlichen Räumen wohnten 2019 gut 1,5 Mio. Personen, die Grundsicherungsleistungen nach SGB II (Arbeitslosigkeit) oder SGB XII (bei Erwerbsminderung oder im Alter) bezogen, davon rd. 1,25 Mio. Menschen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II. Damit wohnte knapp jeder vierte Leistungsbeziehende in den ländlichen Räumen. Nach 2006 hat sich die Situation in den ländlichen Räumen im Vergleich zu den städtischen Räumen positiver verändert. Diese positive Entwicklung in ländlichen Räumen kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in hohem Ausmaß eine verdeckte Armut geben dürfte, wie empirische Untersuchungen belegen.

Altersarmut ist gemessen an den Empfängerinnen und Empfängern von Grundsicherungsleistungen im Alter (SGB XII) trotz steigender Zahlen gegenwärtig kein Thema und in den ländlichen Räumen sehr viel geringer ausgeprägt als in städtischen Räumen.

Mit Blick auf die Verteilung der absoluten Werte der Leistungsberechtigten nach SGB II ist Armut überwiegend ein großstädtisches Problem. Fast jeder zweite Leistungsberechtigte lebt in einer Großstadt. Generell gilt, je weniger Einwohnerinnen und Einwohner eine Stadt/ Gemeinde hat, desto niedriger ist die Bezugsquote von Grundsicherung nach SGB II und desto höher die Streuung der Quoten um den Mittelwert. Vergleicht man Mittel-, Kleinstädte und Landgemeinden in ländlichen und städtischen Räumen, so ist die Konzentration von Armut in diesen Stadt- und Gemeindetypen in ländlichen Räumen höher. Die Bezugsquote im Durchschnitt der gesamten ländlichen Räume fällt im Vergleich zu städtischen Räumen nur deshalb niedriger aus, weil weniger Menschen in größeren Städten leben.

Die Unterschiede in den Bezugsquoten lassen sich besser durch wirtschafts- als durch siedlungsstrukturelle Faktoren erklären. Die Bezugsquote im ländlichen Raum Nordwest- und Ostdeutschlands liegt mit 9,5 % mehr als doppelt so hoch wie in den ländlichen Räumen Süd(west)deutschlands.

Segregation: Räumliche Konzentration (Basis: SGB II-Empfängerinnen und -empfänger)

Mit Blick auf eine mögliche Segregation werden zwei räumliche Betrachtungsebenen innerhalb der ländlichen Räume unterschieden: Die räumliche Konzentration auf Gemeindeebene und die kleinräumige, residentielle Segregation auf Quartiersebene.

In ländlichen Räumen kommt es häufiger vor, dass sich Leistungsberechtigte nach SGB II innerhalb des Kreises stärker auf einzelne Kommunen konzentrieren als in städtischen Räumen. Der gleiche Zusammenhang gilt auch bei Betrachtung der Leistungsberechtigten im Kontext von Fluchtmigration.

Die kleinräumig ethnische Segregation nimmt mit der Größe der Gemeinde ab. Im ländlichen Raum ist die räumliche Konzentration von Ausländern ausgeprägter als im städtischen Raum.

Dagegen nimmt die soziale Segregation mit der Größe der Gemeinde zu. Dies gilt sowohl bei den statusniedrigen als auch bei den statushohen Haushalten. Eine Besonderheit der neuen Länder ist die vergleichbar hohe

Segregation von statusniedrigen Haushalten in den Klein- und Mittelstädten, während in den alten Ländern die Kleinstädte weniger segregiert sind.

Nach Praxiserfahrungen im Städtebauförderungsprogramm „Sozialer Zusammenhalt“ (bis 2019 „Soziale Stadt“) und den Ergebnissen der Fallstudienanalysen entstehen benachteiligte Quartiere infolge städtebaulicher und wohnungsmarktbezogener Ursachen. Folgende Quartierstypen sind häufig betroffen:

- „Kleinere“ Wohnsiedlungen, die in den 1950er und 1960er Jahren oft im Zusammenhang mit der damaligen Wohnungsnot entstanden sind und häufig von einem einzelnen Wohnungsunternehmen bewirtschaftet werden.
- In ostdeutschen Gemeinden sind es oft sog. Plattenbaubereiche bzw. einzelne Plattenbau-Gebäude (auch als „Neubau“ bezeichnet) an Dorfrändern, die heute sozial segregiert sind und in denen, meist im kleineren Format, vergleichbare Herausforderungen wie in Großstädten bestehen.
- Des Weiteren sind in Kleinstädten Bereiche, oft Altbaubereiche, entlang immissionsbelasteter Hauptverkehrsstraßen zu beobachten, in denen sich einkommensschwächere Haushalte konzentrieren.
- In dörflichen Siedlungen sind Einzelobjekte beobachtbar, die vor Ort soziale oder städtebauliche Problem- punkte bilden. Eine Häufung zeigt sich in „schrumpfenden“ Dörfern.

Lebens- und Bedarfslagen sozial Benachteiligter in ländlichen Räumen (Basis: Lebenslagenansatz)

Die Lebens- und Bedarfslagen sozial benachteiligter Personen (auf Basis des Lebenslagenansatzes) unterscheiden sich sowohl innerhalb der ländlichen Räume als auch innerhalb der Gruppe der sozial Benachteiligten.

Die Fallstudienanalyse hat vor allem Unterschiede in den Problem- und Bedarfslagen sozial benachteiligter Personen zwischen Mittel-/ Kleinstädten und Landgemeinden aufgezeigt. Die Problem- und Bedarfslagen in Klein- und Mittelstädten ähneln stark den Problem- und Bedarfslagen sozial Benachteiligter, wie man sie aus großstädtischen Zusammenhängen, insbesondere auch in Gebietskulissen des Städtebauförderprogramms „Sozialer Zusammenhalt“, kennt.

In Landgemeinden zeigen sich gegenüber Mittel- und Großstädten Unterschiede in den Problem- und Bedarfslagen sozial benachteiligter Personen. Nicht vorhandene Mobilitätsmöglichkeiten führen zu erheblichen Einschränkungen/ Teilhabedefiziten in unterschiedlichen Lebensbereichen. Eine geringere Anonymität in ländlichen Räumen kann zu Ausgrenzung führen. Die Angst vor Stigmatisierung führt in ländlichen Räumen zu einem Zurückziehen der sozial Benachteiligten und einer geringeren Teilhabe bis hin zur sozialen Isolation. Aber auch zwischen den Landgemeinden/ Dörfern zeigt sich kein einheitliches Bild. So gibt es Dörfer mit funktionierenden sozialen Netzen in Form von Vereinsstrukturen und Nachbarschaftshilfe, und es gibt Dörfer, ohne ein solches soziales Gefüge. Das Engagement ist oft von Einzelnen oder von Gruppen abhängig. Häufig sind es Zufälle oder historische Entwicklungen, die Zusammenhalt, ehrenamtliches Engagement oder Unterstützung prägen. Der Aspekt erschwert einen generellen siedlungsstrukturellen Unterstützungsansatz.

Problemlagen und Herausforderungen im Bereich „Arbeit und Einkommen“

Arbeitslosigkeit stellt das größte Armutsrisiko sowohl in ländlichen als auch in städtischen Räumen dar. In ländlichen Räumen mangelt es nicht generell an Arbeitsmöglichkeiten, allerdings passt die vorhandene Nachfrage oft nicht zum Angebot.

Darüber hinaus erschweren auch die weiten Wege zu den Arbeits- und Ausbildungsplätzen, traditionelle Rollenbilder, eine geringe Anonymität und fehlende Beratungs- und Unterstützungsstrukturen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für sozial Benachteiligte in ländlichen Räumen.

Problemlagen und Herausforderungen im Bereich „Wohnen“

Grundsätzlich sind sozial benachteiligte Haushalte überall in ländlichen Räumen zu finden. Es zeigen sich aber bestimmte Trends: Haushalte mit geringerem Einkommen zieht es tendenziell eher in die Klein- und Mittelstädte mit zentralörtlicher Funktion. Dies trifft vor allem auf jüngere Haushalte bei der Suche nach einer Mietwohnung zu. Auch die Gruppe der sozial Benachteiligten mit gesundheitlichen Problemen (insbesondere Drogensucht und psychische Probleme) zieht es aufgrund der dort verfügbaren Hilfsstrukturen und Anonymität in die (größeren) Städte.

Menschen aus diesen sozial benachteiligten Haushalten leben in ländlichen Räumen sowohl im Einfamilienhaus als auch in Mehrfamilienhäusern, wobei in ländlichen Räumen das Einfamilienhaus die dominante Wohnform ist. Die hohe Selbstnutzerquote in ländlichen Räumen wirkt finanziell entlastend und schützt (soweit finanziell unbelastet) vor Obdachlosigkeit. Eine Herausforderung kann die dauerhafte Instandhaltung der Gebäude darstellen. Wenn es zur Scheidung/ Trennung kommt oder der Arbeitsplatz verloren geht, ist das noch mit Krediten belastete Eigenheim häufig der Anlass, in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten, da das eigene Haus nicht mehr finanziert werden kann. Dies gilt allerdings auch für die städtischen Räume.

In ländlichen Räumen gibt es Mietwohnungen vorrangig in Klein- und Mittelstädten und weniger in Dörfern/ Landgemeinden. Vor diesem Hintergrund ist die Wahlfreiheit in Bezug auf den Wohnstandort, wenn man kein Eigentum bilden kann oder will, in ländlichen Räumen auf die Klein- und Mittelstädte beschränkt.

Teilweise mangelt es in ländlichen Räumen trotz vergleichsweise entspannter Wohnungsmarktsituation an Wohnraum für Transferleistungsbeziehende, weil die Kosten der Unterkunft für angemessenen Wohnraum insbesondere bei Neuanmietung zu niedrig bemessen sind. Dies gilt vor allem dann, wenn die Grundlage der Ableitung Bestands- oder auch Vergleichsmieten bilden, die die inserierten Angebotsmieten nicht korrekt abbilden.

Gleichzeitig fördern die Sätze der Kosten der Unterkunft die sozialräumliche Segregation von benachteiligten Bevölkerungsgruppen, insoweit sich angemessener Wohnraum räumlich konzentriert.

Es gibt heute schon viele stark schrumpfende Dörfer. Dieser Prozess verstärkt die Problemlagen der sozial Benachteiligten, die in den Dörfern zurückbleiben. Soziale Isolation und Einsamkeit nehmen zu.

Problemlagen und Herausforderungen im Bereich „Bildung“

Menschen mit niedrigen Bildungsabschlüssen sind armutsgefährdeter. Die Bildungssituation in ländlichen Räumen wird durch zwei wesentliche Merkmale gekennzeichnet:

Zum einen werden die Entfernungen zu Schulstandorten, insbesondere zu weiterführenden Schulen und zu Berufsschulzentren, immer größer. Die räumlichen Distanzen führen zu einer selektiven Schulwahl. Vor allem Auszubildende mit niedrigen Ausbildungsvergütungen werden durch hohe Mobilitäts- und Unterkunftskosten bei weiten Wegen zu Berufsschulen belastet.

Zum anderen ist das Bildungsniveau junger Menschen in ländlichen Räumen im Vergleich zu städtischen Räumen niedriger. Insbesondere in ostdeutschen ländlichen Räumen sind die Schulabbrecherquoten überdurch-

schnittlich hoch. Ähnlich wie in Städten gibt es auch in ländlichen Räumen das Phänomen der „vererbten“ Bildungsarmut. Diese Jugendlichen kennen keine alternativen Lebensformen und bleiben in der Region ohne Perspektive zurück.

Problemlagen und Herausforderungen im Bereich „Mobilität“

Die Lebenslage „Mobilität“ ist ein Querschnittsthema, weil sie in ländlichen Räumen Voraussetzung für die Teilhabe in vielen anderen Bereichen ist. Weitestgehend einstimmig bewerten die befragten Expertinnen und Experten die fehlende Mobilität als einen der zentralen Gründe für soziale Benachteiligung in ländlichen Räumen. Mobilitätsprobleme verstärken Armut. Dies trifft aber vorrangig auf die Landgemeinden zu. Im Gegensatz zum städtischen Raum gibt es auf dem Land häufig keine hinreichende Substitutionsmöglichkeit zur motorisierten individuellen Mobilität, die die Voraussetzung für die Teilhabe in vielen Bereichen schafft.

Allerdings bestätigen die Fallstudien die These, dass auf das eigene Auto in den ländlichen Räumen selbst bei sehr begrenzten finanziellen Ressourcen nicht verzichtet wird. Tatsächlich verfügen nach Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe etwas über 15 % aller Haushalte im ländlichen Raum über keinen eigenen Pkw. Diejenigen Haushalte ohne eigenen Pkw verfügen über ein deutlich geringeres Einkommen, sind überproportional häufig alleinlebend (und alleinerziehend) und vergleichsweise jung oder alt.

Gleichzeitig werden in allen Fallstudien alternative Mobilitätsangebote bereitgestellt. Die Akzeptanz und Resonanz dieser Angebote ist vielfach unbefriedigend. Gerade sozial benachteiligte Haushalte werden häufig noch nicht über die alternativen Mobilitätsangebote erreicht. Die Gründe dafür sind nicht eindeutig und variieren zwischen den Fallstudien. Ein Problem scheint generell die fehlende Flexibilität und die (noch) zu hohen Kosten der Angebote zu sein. Ganz offenbar ist die wirklich immobile Personengruppe in ländlichen Räumen, die nicht auf private Unterstützungsangebote zurückgreifen kann, dann doch so klein, dass sie mit den bestehenden alternativen Angeboten nicht erreicht wird.

Problemlagen und Herausforderungen im Bereich „Gesundheit und Pflege“

Untersuchungen zeigen abweichende Gesundheitsmerkmale bei Haushalten in Abhängigkeit vom Einkommen (AWO 2015, Kroll/ Lampert 2012, Elkeles et al. 2012). Die Ergebnisse der Studie zeigen eher keine Unterschiede zwischen sozial Benachteiligten im ländlichen und im städtischen Raum.

Allerdings schränken ein schlechter Informationsgrad und fehlende Mobilität die Teilhabe an gesundheitlichen Dienstleistungen ein. Immobile Personen, was vor allem auf die Gruppe der sozial Benachteiligten zutrifft, haben daher nur einen eingeschränkten Zugang zu Fachärztinnen und Fachärzten/ Gesundheitsdienstleistungen.

Die Fallstudien berichten durchgängig von einer deutlichen Zunahme an psychisch Kranken, oft in der Kombination mit Alkohol- und Drogenkonsum. Für diese Gruppen fehlt es in ländlichen Räumen an Gesundheitsinfrastrukturen in ausreichender Zahl (insbesondere Psychologen oder Psychologinnen, Substitution/ Konsumräume).

Die Pflege ist (nicht nur) in ländlichen Räumen eins der zentralen Zukunftsthemen. Defizite im Pflegebereich lassen sich durch finanzielle Ressourcen eher kompensieren. Sozial Benachteiligte sind oft schlechter informiert und nehmen daher vorhandene Hilfsangebote nicht so häufig wahr.

Ältere, die allein im Einfamilienhaus zurückbleiben, immobil geworden sind und deren Kinder weit weg wohnen, sind häufiger sozial isoliert und leiden an Einsamkeit. Weite Wege und fehlende wohnortnahe Teilhabeangebote erschweren einen sozialen Austausch.

Problemlagen und Herausforderungen im Bereich „Soziale Netzwerke und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben“

Die sozialen Teilhabechancen unterscheiden sich von Dorf zu Dorf. Es gibt noch viele Dörfer, die intakte Vereinsstrukturen und Begegnungsorte besitzen. Es ist aber auch ein Nebeneinander von Dörfern mit intakten und nicht vorhandenen Vereinsstrukturen in ländlichen Räumen zu beobachten. Ein intaktes Vereinsleben in den Dörfern ist häufig von persönlichem Engagement einzelner Personen oder Gruppen abhängig.

Einerseits gibt es in ländlichen Räumen starke nachbarschaftliche/ soziale Netzwerke, die unterstützen. Andererseits fördert die fehlende Anonymität die Stigmatisierung. Das Prinzip der Reziprozität ist in ländlichen Regionen besonders stark ausgeprägt und führt dazu, dass sozial benachteiligte Menschen keine oder nur ungenutzte Hilfe annehmen, weil sie das Gefühl haben, keine adäquate Gegenleistung geben zu können.

Die Dorfgesellschaft bietet daher nicht per se ein größeres soziales Sicherheitsnetz als Nachbarschaften in großstädtischen Quartierszusammenhängen. Die Bereitschaft in Dörfern, zu helfen, hängt stark davon ab, inwieweit sich die Betroffenen in ihrem Verhalten den von ihnen erwarteten Ansprüchen anpassen.

Sozial Benachteiligte in ländlichen Räumen besuchen seltener Freizeitaktivitäten als sozial Benachteiligte in städtischen Räumen (SOEP). Dies liegt vor allem daran, dass der Besuch von Angeboten des öffentlichen und kulturellen Lebens mit weiteren Wegen und höheren Kosten verbunden ist (Knabe et al. 2018).

Die Fallstudien berichten auch immer wieder von fehlenden öffentlichen Hilfe- und Unterstützungsstrukturen für sozial Benachteiligte in ländlichen Räumen. Aufgrund zu geringer Fallzahlen können bestimmte Angebote nicht vorgehalten werden. Betroffene müssen dann in die nächstgelegenen (Groß-)Städte fahren. Vor dem Hintergrund langer Wege und hoher Fahrtkosten ist die Hürde oft zu groß. Ferner seien die vorhandenen Teilhabestrukturen in ländlichen Räumen nicht so innovativ wie in städtischen Räumen. Beispielsweise gibt es nur selten Streetworker.

In der Regel mangelt es in ländlichen Räumen nicht an physischen Begegnungsorten. In vielen westdeutschen Dörfern gibt es noch sogenannte Dorfgemeinschaftshäuser sowie Vereinsheime. Oft werden diese nicht als Begegnungsorte genutzt. Hierfür gibt es viele Gründe: schlechte Erreichbarkeit insbesondere in langgestreckten Dörfern, fehlender barrierefreier Zugang, die Ausstattung der Räume lässt häufig nur eine monofunktionale Nutzung für spezifische Zielgruppen (Jung oder Alt) zu, eingeschränkte Nutzbarkeit für Vereinsmitglieder oder einfach fehlende Anlässe.

Handlungsbedarfe

Die Problemlagen der ländlichen Räume bestehen häufig darin, dass entsprechende Angebote nicht vor Ort verfügbar sind und längere Wege für die Inanspruchnahme bewältigt werden müssen. Im Gegensatz zum städtischen Raum gibt es auf dem Land häufig keine hinreichende Substitutionsmöglichkeit zur motorisierten individuellen Mobilität, die die Voraussetzung für die Teilhabe in vielen Bereichen schafft. Komplementär müssen die Zugänge möglichst niederschwellig sein und häufig bedarf es einer aktivierenden Unterstützung.

Viele der beschriebenen Problemlagen sind generelle Problemlagen ländlicher Räume aufgrund einer geringen Bevölkerungs- und Infrastrukturdichte. Allerdings können sozial Benachteiligte diese Eigenschaften der ländlichen Räume weniger gut kompensieren, sie verstärken die Einschränkungen in deren Teilhabe.

Der Handlungsbedarf ist dort besonders ausgeprägt, wo privates Engagement, Ehrenamt und private Unterstützungsnetzwerke fehlende Einrichtungen und Angebote der öffentlichen Hand nicht (mehr) kompensieren können.

Zukünftige Handlungsbedarfe

Demografie

Die Bevölkerung in Deutschland altert. Auch die räumliche Spaltung der demografischen Entwicklung hält mit hoher Wahrscheinlichkeit weiter an. Dies führt zu den heute bereits vielerorts sichtbaren, langsam sterbenden Dörfern. Ein weiteres zentrales Problem ist die ungelöste Frage, wie zukünftig in der Fläche die weiter steigende Anzahl pflegebedürftiger Menschen versorgt werden soll. Daran anknüpfend verstärkt sich der Fachkräftemangel in den schrumpfenden ländlichen Regionen.

Digitalisierung

Die Digitalisierung bietet erhebliche Potenziale für die Entwicklung der ländlichen Räume. Durch Digitalisierung wird die Teilhabe von Personen an Prozessen ermöglicht, ohne dass diese tatsächlich vor Ort anwesend sein müssen. Der strukturelle Nachteil weiter Entfernungen zu Einrichtungen, die soziale Teilhabe ermöglichen, verringert sich. Digitale Lösungen bieten zudem die Möglichkeit, nachbarschaftliche Unterstützungsstrukturen zu stärken. Im Bereich der Gesundheit und Pflege werden digitale Lösungen zur Steigerung der „virtuellen Mobilität“ seit längerem genutzt.

Die Nutzung von Chancen der Digitalisierung für die ländlichen Räume ist allerdings an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, um soziale Benachteiligung zu mildern und nicht zu verschärfen. Dazu gehört zum einen sowohl die Gewährleistung des Zugangs zu den Endgeräten als auch die Fähigkeit und die Kenntnisse, die digitalen Technologien in den skizzierten Handlungsfeldern zu nutzen (Schulungen).

Mobilität

Zusammen mit der Digitalisierung bieten neue intelligente Mobilitätsformen im Ergebnis der Digitalisierung und des technischen Fortschritts große Chancen, die Teilhabe insbesondere mobilitätseingeschränkter Personen in den ländlichen Räumen zu verbessern.

Empfehlungen

Die nachfolgenden Empfehlungen adressieren der Aufgabenstellung entsprechend auf der instrumentellen Ebene überwiegend die Städtebau- und Wohnraumförderung.

Nachfolgende Überlegungen gehen von einer Komplementarität der Programme der Städtebauförderung sowie der Dorfentwicklung hinsichtlich der sozial benachteiligten Personengruppe, vor allem auf der räumlichen Ebene, aus.

- **Förderung eines Problembewusstseins bei Entscheiderinnen und Entscheidern:** Das Thema „Soziale Benachteiligung“ muss stärker in den Fokus kommunalen Handelns rücken und darf nicht verschwiegen werden.
- **Engere Verzahnung der Sozialberichterstattung mit integrierten Entwicklungskonzepten:** Der Bund könnte Anreize setzen, gesamtörtliche und teilräumliche Konzepte zur integrierten Orts-, Stadt- und Regionalentwicklung stärker mit sozialen Fragestellungen zu verknüpfen. Dies würde den strategischen Umgang mit den Problemlagen sozialer Benachteiligung und das Wissen über vorhandene Ausgangsbedingungen und zukünftige Herausforderungen verbessern.

- **„Sozialer Landkreis“:** Es sollte die Möglichkeit eines „Sozialen Landkreises“ als Gebietskulisse im Rahmen des Programms „Sozialer Zusammenhalt“ geprüft werden. Dies bedeutet, diese Landkreise können Antragsteller für das Programm sein. Als Gebietskulisse könnte der Landkreis mehrere Landgemeinden mit benachteiligten Gebäuden/ Quartieren definieren. Ein Impuls vom Landkreis könnte insbesondere für kleinere Landgemeinden hilfreich sein. Zudem wäre der „Soziale Landkreis“ ein niederschwelliger Zugang für kleine Verwaltungseinheiten, da mit der Landkreisverwaltung unmittelbar ein professioneller Partner zur Antragstellung verfügbar wäre.
- **Förderung von „Dorfmanagements“ auf Landkreisebene:** Das Instrument des Quartiersmanagements wäre dann auf Landkreisebene einsetzbar, d. h. in der Praxis wäre das Quartiersmanagement nicht für ein spezifisches Quartier verantwortlich, sondern würde in verschiedenen definierten Gebietskulissen innerhalb des Landkreises agieren. Die Vernetzungs- und Koordinierungsarbeit könnte auf der gesamten Landkreisebene umgesetzt werden, um Synergieeffekte zu nutzen. Die Dorfmanagements dienen auch als Anlaufstelle und Unterstützung von ehrenamtlichem Engagement. Ehrenamtliches Engagement braucht hauptamtliche, dauerhafte Kümmerstrukturen, die multifunktionale Gelegenheitsstrukturen schaffen und das endogene Potenzial der Dörfer stärken. Förderlich sind auch Anreizsysteme und Anerkennung, aber auch Coachings und Unkostenerstattungen.
- **Schnittstellen zur Gemeinwesenarbeit (GWA) stärker kommunizieren und nutzen:** Die GWA bildet eine zentrale Schnittstelle zu den Bedarfslagen sozial Benachteiligter. In ländlichen Räumen ist die GWA noch wenig etabliert. Mit der engen Verknüpfung von GWA und städtebaulicher Quartiers- oder Ortsentwicklung können sozialräumliche Strukturen zur Verbesserung der Teilhabe geschaffen werden.
- **Qualifizierung und Bespielung von vorhandenen Begegnungsorten sowie Initiierung von Mehrfunktionshäusern:** Der Ausbau und die Qualifizierung der Dorfgemeinschaftshäuser sind eine wesentliche Voraussetzung, um soziale Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalt für die Bewohnerschaft in den Dörfern zu sichern. Eine bauliche Qualifizierung reicht aber nicht aus, sondern die potenziellen Begegnungsorte müssen auch Anlässe zum Treffen und zum Austausch für alle Zielgruppen bieten. Die Förderung des Baus bzw. des Ausbaus oder Umbaus von Begegnungsorten oder Mehrfunktionshäusern setzt ein möglichst einfaches Genehmigungs-, Förder- und Umsetzungsverfahren voraus.
- **Mobile Angebote fördern:** Damit die Gruppe der sozial Benachteiligten nicht noch mehr abgehängt wird, ist es wichtig, diese vor Ort aufzusuchen, ihnen also einen möglichst niederschweligen Zugang zu Angeboten zu ermöglichen. Mobile Angebote müssen nicht in mobilen Räumen stattfinden, sondern Hilfs- und Beratungsangebote können auch stundenweise in leerstehenden Räumen/ Gebäuden in den Dörfern angeboten werden. Hierbei kann die Städtebauförderung investitionsvorbereitende oder investitionsbegleitende Maßnahmen fördern. Die Digitalisierung bietet eine weitere Chance, (Beratungs-)Angebote und soziale Infrastrukturen in die Fläche zu bringen. Allerdings ist der Zugang zu digitaler Teilhabe nicht für alle Zielgruppen gegeben (fehlende digitale Kompetenzen oder Endgeräte).
- **Sozialpolitische Flankierung von „schrumpfenden Dörfern“:** Ziel der Politik muss es sein, die Härten, die mit dem Aussterben der Gemeinden für die noch vorhandene Bewohnerschaft verbunden ist, zu mindern, ohne dabei aber falsche Hoffnungen zu wecken. Gleichzeitig sollten Entwicklungschancen, die sich vor allem aus der Digitalisierung und dem Trend der sog. Raumpioniere ergeben, und ggf. erforderliche Unterstützungsbedarfe identifiziert und gefördert werden.
- **Bedarfsgerechte Förderung von Wohnraum:** Ziel der Politik sollte es sein, die Wohnraumförderung in den ländlichen Räumen noch stärker als in der Vergangenheit zielgenauer, differenzierter und mehrdimensionaler durch Verknüpfung mit regionalpolitischen und städtebaulichen Zielsetzungen auszurichten.

-
- **Kosten der Unterkunft realistisch festsetzen:** Zur Verbesserung der Wohnraumversorgungssituation von Haushalten im SGB II- bzw. SGB XII-Bezug wäre es hilfreich, wenn der Gesetzgeber es den Leistungsträgerinnen und -trägern ermöglichen würde, die Miethöhe vermieteter Wohnungen nicht unbedingt berücksichtigen zu müssen. Der Gesetzgeber sollte in § 22 (1) SGB II das Wort „angemessen“ näher definieren – z. B. dadurch, dass Leistungsträger die Angemessenheitsgrenze so ziehen müssen, dass die Verfügbarkeit (Anmietbarkeit) angemessener Wohnungen gewährleistet ist.

Executive Summary

Background

Particularly in current times, small and medium-sized towns and communities in sparsely populated rural areas are struggling with the effects of declining birth rates, growing migration losses, primarily of young people, and, as a result, increasing percentages of older people. A lack of training and jobs on the one hand, but also a lack of skilled workers in the smaller towns and in the long run shrinking communities on the other, are weakening the local economic base in these areas. Given the fact, that the options for these municipalities to act have become more constrained, it is becoming increasingly difficult to ensure a permanent and needs-based provision of public services. However, not all smaller medium-sized towns, small towns and rural communities are affected by these developments. The spectrum ranges from largely stable small towns with great potential to towns and municipalities whose shrinking process seems practically impossible to stop in the future.

The availability of affordable housing in towns in rural areas partly leads to a concentration of low-income people. However, little is known about socially disadvantaged people in rural areas. In the public discourse about the living environment and the living conditions of the socially disadvantaged population, the focus is often on large cities and larger medium-sized towns.

Objective

The objective of this research project is to analyse the environment and the situation of the socially disadvantaged p in rural areas. The focus is on the role of rural areas themselves. The aim is to develop recommendations for action within the field of urban development (including urban planning) and housing policy instruments to satisfy the needs of disadvantaged neighbourhoods beyond the larger cities in rural areas today and in the future.

Research Plan

Secondary Statistical Data Analysis

Due to insufficient statistical data, the meaning of social disadvantage was reduced to the dimension of “material” poverty in the quantitative analysis for this study. The number of recipients of basic social security benefits in accordance with SGB II (Social Security Code) serves as proxy for material poverty. This is based on the data of the Federal Employment Agency at the municipal level. In order to assess spatial manifestation of social disadvantage in rural areas compared to urban areas, the data were evaluated and differentiated according to city and municipality types as well as county types based on settlement structures.

In addition, as a second (special) dimension of social disadvantage, the spatial distribution of jobseekers and unemployed in the context of refugee migration among all residents below the age of 65 was outlined. This evaluation is also based on data from the unemployment statistics and the basic social security statistics SGB II of the Federal Employment Agency.

The Socio-Economic Panel (SOEP) was evaluated to describe the different situations of the disadvantaged population in rural areas in comparison with the same group in urban areas and the overall population of Germany.

Qualitative Interviews

Parallel to the data analysis, qualitative interviews were conducted with twelve different experts. The interviews focused on the specific problems and needs of socially disadvantaged people in rural areas and how they differ from metropolitan areas. In addition, the experts were inquired about the challenges for urban and local development as well as trend developments resulting from the specific problems and needs.

Case Study Analysis

The results of this analysis were validated in eight case studies and, more particularly, supplemented by practical experience in implementing urban development strategies. For this purpose, personal interviews were conducted on site with relevant actors from administration, housing association, job centres or welfare organisations.

Results

The Group of the Socially Disadvantaged

There is no universal definition of “social disadvantage”. Instead, terms such as poverty and social marginalisation are often used. In this study, individuals are considered socially disadvantaged if their participation in social processes is limited or if they are excluded from them because of their characteristics and/or limited resources. Thereby, the definition essentially follows the situational approach in poverty research. Therein, poverty is described as a lack of income which is associated with a far-reaching restriction of social participation. The causes of social disadvantage can essentially be reduced to the following dimensions: material poverty, exclusion, immobility and possibly illness. All causes lead to a limitation in social participation processes

Statistical Extent of Social Disadvantage (Basis: SGB II- and SGB XII-Recipients) in Rural Areas

Compared to urban areas, it is primarily the quantity of the socially disadvantaged that differs, but not the group itself. In 2019, a good 1.5 million people living in rural areas received basic social security benefits under SGB II (unemployment) or SGB XII (in the event of reduced earning capacity or in old age). 1.25 million of these people lived in joint households according to SGB II. This means that just under one in four benefits recipients lived in rural areas. After 2006, the situation in rural areas has changed more positively compared to urban areas. However, as empirical studies show, it is likely that there is still a high degree of hidden poverty. Old-age poverty, measured by the beneficiaries of basic social security benefits in old age (SGB XII) is much less pronounced in rural areas than in urban areas.

In terms of the distribution of absolute numbers of beneficiaries under SGB II, poverty is predominantly a big city problem. Almost one in two beneficiaries lives in a large city. In general, the fewer inhabitants a city/municipality has, the lower the rate of basic social security beneficiaries under SGB II and the greater the spread of rates around the mean.

Segregation: Spatial Concentration (Basis: SGB II-recipients)

In rural areas, it is more common for beneficiaries under SGB II to concentrate in specific municipalities within a county than in urban areas. The same relationship applies when considering the beneficiaries in the context of refugee migration. Small-scale ethnic segregation decreases with the size of the municipality. The spatial concentration of foreigners is more pronounced in rural areas than in urban areas. In contrast, social segregation increases with the size of the municipality.

According to the study's findings, disadvantaged neighbourhoods are a result of urban development and housing market. Frequently affected are "smaller" housing estates, which were built in the 1950s and 1960s, usually in connection with the housing shortage of that time. In East German communities, the areas that are socially segregated today, are often the housing developments at the outskirts with prefabricated buildings. In small towns, a concentration of lower-income households is found in areas of old buildings along main roads with high pollution levels. In village settlements, it is individual properties that form the local social or urban development problem area. An accumulation of this phenomenon can be observed in "shrinking" villages.

Living Conditions and Needs of Socially Disadvantaged People in Rural Areas (Basis: Life Situation Approach)

The living conditions and needs of socially disadvantaged people (based on the life situation approach) differ both within rural areas as well as within the group of that population.

The case study analysis mainly revealed differences in the problems and needs of socially disadvantaged people between medium/small towns and rural communities. The problems of the disadvantaged population in small and medium-sized towns are very similar to areas in a more metropolitan context, especially those in the urban development program "Sozialer Zusammenhalt" (social cohesion). In rural communities, the problems and needs of socially disadvantaged people are different to medium-sized and large cities. A low supply of mobility causes considerable restrictions/participation deficits in different areas of life. Because of the lower anonymity in rural areas this can lead to exclusion. The fear of stigmatization results in a withdrawal of the socially disadvantaged and in less participation and even social isolation. Even though, the picture in rural communities/villages is not uniform. There are villages with functioning social networks in the form of association structures and neighbourhood help, and then there are villages without such a social fabric.

- **Work and income:** Unemployment constitutes the greatest risk of poverty in both rural and urban areas. There is no general lack of job opportunities in rural areas, but often the demand does not match the supply. In addition, long commutes to jobs and training places, traditional role models, a low level of anonymity and a lack of counselling and support structures make it difficult for socially disadvantaged people to take up employment in rural areas.
- **Housing:** The high rate of owners in rural areas eases the financial burden and protects (if unmortgaged) against homelessness. However, the permanent maintenance of the buildings can be a challenge. Rental properties are primarily available in small and medium-sized towns and less so in villages. Against this background, the freedom of choice regarding the place of residence, if one cannot or does not want to buy property, is limited to small and medium-sized towns. In some cases, despite a comparatively relaxed housing market, there is a shortage of housing because the cost of housing for adequate housing space for transfer recipients is too low, especially for new rentals. The shrinking process of villages exacerbates the problems of the socially disadvantaged people who are left behind in the villages. Social isolation and loneliness are increasing.
- **Education:** The education level of young people in rural areas is lower compared to urban areas. People with a lower-level education are more at risk of poverty. Long distances in rural areas lead to a restricted choice of schools. Particularly for trainees with a low salary the costs for transfer and accommodation are onerous.
- **Mobility:** Mobility is a cross-cutting issue, because in rural areas mobility is a prerequisite for participation in many other areas. Mobility problems intensify poverty. However, this applies primarily to rural communities. In rural areas, there is often no adequate alternative to private vehicles, which is the prerequisite for sufficient participation in many areas. The case studies confirm the thesis, that people in rural areas do not forgo an own car, even with very limited financial resources.

- **Health care and care:** Studies show divergent health characteristics among households depending on income (AWO 2015, Kroll/Lampert 2012, Elkeles et al. 2012). The results of this study tend to show no differences between socially disadvantaged people in rural and urban areas. However, a poor level of information and a lack of mobility limit the use of health services. The case studies consistently report a significant increase in the number of mentally ill people, often in combination with alcohol or drug abuse. For these groups, the health infrastructures in rural areas is insufficient. Furthermore, care is one the central issues of the future (not only) in rural areas. Deficits in care are more likely to be compensated for by financial resources. Socially disadvantaged people are more likely to be ill-informed and are therefore less likely to take advantage of the offers of assistance available.
- **Social networks and participation in social life:** The opportunities for social participation differ from village to village. On the one hand, there are strong neighbourhood/social networks in rural areas that provide support. On the other hand, the lack of anonymity facilitates stigmatization. The case studies also repeatedly report a lack of public assistance and support structures for socially disadvantaged people in rural areas. Certain services cannot be provided due to low case numbers. Given the long distances and the high mobility costs, this is often too big a hurdle. There is no general lack of physical meeting spaces in rural areas. In many West German villages community houses and club houses still exist. However, these are often not used as meeting places.

Needs for Action

The problems in rural areas are often the result of the fact, that appropriate services are not locally available and that longer distances must be covered to take advantage of them. In contrast to urban areas, there often is no adequate alternative to private vehicles in rural areas, which is the prerequisite for participation in many areas. Complementary, access must be as easily accessible as possible and enabling support is often needed.

Many of the problems described are general problems of rural areas due to low population and infrastructure density. However, socially disadvantaged people are less able to compensate for these characteristics of rural areas, which increase the restrictions on their participation. The need for action is particularly pronounced where private engagement, voluntary work and private support networks can no longer compensate for the lack of public facilities and services.

Future Needs for Action

- **Demography:** The continuing demographic change results in the continuous visibly shrinking villages. Another problem is the unresolved question of how to care for the ever-growing number of people in need of nursing care in rural areas in the future. From this follows an increasing need for skilled workers in the shrinking rural areas.
- **Digitisation:** Digitisation offers considerable potential for rural areas. Digitisation enables people to participate in processes without having to be physically present. However, the opportunities offered by digitisation are subject to certain prerequisites for them to mitigate social disadvantages and not exacerbate them. This includes ensuring access to the devices as well as the knowledge necessary to use the digital technologies.
- **Mobility:** Together with digitisation, new intelligent forms of mobility as a result of digitisation and technical progress offer great opportunities to improve the participation of people with limited mobility in rural areas in particular.

Recommendations

- **Promoting an awareness of the problem among decision-makers**
- **Stronger integration of social reporting with integrated development concepts:** The federal government could provide incentives to link local and sub-regional concepts for integrated local, urban, and regional development more closely with social issues.
- The option for a **“social county”** as development area in the **“Sozialer Zusammenhalt”**-programme should be examined. This means, that counties could apply to the programme. The county could define several rural communities with disadvantaged buildings/neighbourhoods as development area. An impulse from the county could be especially helpful for smaller rural communities.
- **Promotion of “Village Management” at the county level:** In development areas **“social county”**, the instrument of the neighbourhood management (QM) could be implemented at the county level, that is to say the **“village management”** would not be responsible for a specific neighbourhood, but would act in different development areas within the county. The networking and coordination work could be implemented at the entire county level to foster and utilize synergy effects. The **“village management”** also serves as point of contact and support for volunteer work. Volunteer engagement requires full-time, permanent care structures that create multi-functional opportunity structures and strengthen the endogenous potential of villages. Incentive systems and appreciation are also beneficial as are coaching/training and reimbursement of expenses.
- **Communicate and use interfaces to community work more strongly:** In rural areas, community work is not yet well established. With the close linking of community work and urban development, socio-spatial structures can be created to improve participation.
- **Qualification and use of existing meeting places as well as initiation of multifunctional buildings:** The expansion and qualification of community houses are an essential prerequisite to ensure social participation and social cohesion for the village community. A built infrastructure is not enough; meeting places should also offer occasions for all target groups to meet and communicate. Facilitating such structures requires simpler procedures in terms of approval, funding, and implementation.
- **Promoting mobile services:** To prevent the group of socially disadvantaged people from falling even further behind, it is important to visit them where they live to provide them with easy access to services. Mobile services do not have to take place in mobile rooms; instead, help and assistance can also be offered on an hourly basis in vacant rooms/buildings in the villages. Here, urban development funding can support measures to prepare or accompany investments. Digitisation offers another chance to bring (advisory) services and social infrastructures to rural areas.
- **Socio-political support of “shrinking villages”:** Policy objective must be to reduce the hardships associated with the dying of communities for the remaining residents, but without raising false hopes.
- **Demand-oriented promotion of housing:** Policy objective should be to make housing promotion in rural areas even more targeted, differentiated, and multidimensional than in the past by linking it to regional political and urban development objectives.
- **Set realistic housing costs:** To improve the housing supply situation of households receiving SGB II- or SGB XII, it would be helpful if the legislative body would allow the benefit providers to not necessarily have to consider the rent level of rented apartments.

1 Hintergrund

1.1 Armut in ländlichen Räumen

Ländliche Räume rücken stärker in den Fokus politischer und medialer Aufmerksamkeit

Die ländlichen Räume stehen gefühlt sowohl politisch als auch medial deutlich stärker im Fokus als das vielleicht noch vor zehn Jahren der Fall war. Politisch drückt sich dies u. a. in der im Jahr 2018 eingesetzten Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ aus. Aufgabe der Kommission war die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen, um das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse möglichst flächendeckend unter Berücksichtigung der unterschiedlichen regionalen Entwicklungen und des demografischen Wandels zu erreichen. Darüber hinaus gibt es seit 2015 das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung, zunächst nur im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und seit 2019 auch im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und anderen Ministerien. Ziel ist der Erhalt und die Stärkung der ländlichen Räume als attraktive Lebensräume, um damit auch einen Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu leisten.

Auch die Medien greifen das Thema ländliche Räume zunehmend auf und berichten wöchentlich von Studien. Häufig werden dabei nur die beiden Enden eines Kontinuums beschrieben. Auf der einen Seite stehen die abgehängten ländlichen Räume mit einer zunehmenden Landflucht aufgrund wirtschaftlicher und sozialer Problemlagen. Auf der anderen Seite stehen die ländlichen Räume, die gerade im Kontext der Digitalisierung, insbesondere für sogenannte „Raumpioniere“, als Chance für neue Lebens- und Arbeitsmodelle gelten. Ein Dazwischen scheint es kaum zu geben. Diese Polarisierung findet sich auch im wissenschaftlichen Diskurs, wenn von der Romantisierung des ländlichen Raumes gesprochen wird. So wie der ländliche Raum nicht einheitlich ist (vgl. Kapitel 2.1), ist auch die Bewertung des Lebens in den ländlichen Räumen durch die Bewohnerinnen und Bewohner unterschiedlich. Die Attraktivität von Lebensräumen bestimmt sich nicht ausschließlich durch Ausstattungsniveaus und Erreichbarkeiten von Daseinsvorsorgeeinrichtungen, sondern ist auch von individuellen Einstellungen und Präferenzen sowie Lebensentwürfen abhängig.

Im Fokus der Forschung standen bisher die strukturellen Besonderheiten ländlicher Räume

Auf Seiten der Wissenschaft, des Bundes und der Länder liegen Erkenntnisse bezüglich der Sicherung der Daseinsvorsorge unter veränderten demografischen Bedingungen in ländlichen Räumen vor. Allerdings scheint es ein Umsetzungsproblem zu geben, weil bisherige Bemühungen nicht sonderlich erfolgreich waren. So formuliert es zumindest die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ der Bundesregierung, wenn es heißt: „Gleichwertige Lebensverhältnisse bedeuten gute Entwicklungschancen und faire Teilhabemöglichkeiten für alle in Deutschland lebenden Menschen, unabhängig vom Wohnort. Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf“ (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2019, S. 8).

Weitestgehend unerforscht sind bislang die Lebensbedingungen von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen in ländlichen Räumen

Ganz anders sieht es bei der Fragestellung zur Relevanz der sozialen Benachteiligung und Armut in ländlichen Räumen aus. In der öffentlichen Diskussion um das Lebensumfeld und die Lebensbedingungen von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen stehen immer noch die Großstädte und größeren Mittelstädte im Fokus. Über sozial Benachteiligte in ländlichen Räumen ist wenig bekannt. In Deutschland gibt es bereits seit den 1980er Jahren eine umfassende Armutsforschung, die Armut vorrangig als städtisches Phänomen beschrieben hat (u. a. Alisch/ Dangschat 1998). Dies zeigt sich auch an den partizipierenden Gebieten im Rahmen des Programms „Sozialer Zusammenhalt“, mit dem Kommunen bei der Stabilisierung und Aufwertung städtebaulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligter Stadt- und Ortsteile unterstützt werden. Im Rahmen des Programms „Sozialer Zusammenhalt“ befinden sich die meisten am Programm partizipierenden Gebiete in Groß- und Mit-

telstädten (insgesamt etwa 74 %). In Kleinstädten und Landgemeinden werden knapp 26 % der Maßnahmen durchgeführt.¹

Das Forschungsprojekt „Soziale Stadt- und Ortsentwicklung in ländlichen Räumen“ des BBSR setzt auf dem Befund bestehender Erkenntnisdefizite im Bereich der sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen in ländlichen Räumen auf. Der Schwerpunkt des Projektes liegt dabei auf den sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen und nicht auf den allgemeinen strukturellen Defiziten des ländlichen Raumes, beispielsweise mit Blick auf die Daseinsvorsorge, die Erreichbarkeiten oder die Arbeitsplatzsituation. Diese sind vor allem dann relevant, wenn die strukturellen Defizite im Besonderen die Teilhabechancen² von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen tangieren. Zum Beispiel kann die Entfernung zum nächsten Krankenhaus bei Schlaganfallpatienten über Leben und Tod entscheiden. Dies gilt aber für alle Bevölkerungsgruppen unabhängig von ihrer sozialen Situation. Dagegen gibt es Befunde, die zeigen, dass mit zunehmender Entfernung zum nächsten Gymnasium die Übergangsquoten insbesondere von Kindern aus sozial benachteiligten Familien abnehmen.

Damit grenzt sich das Forschungsprojekt ein Stück weit vom allgemeinen Thema der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ab, das durch die angesprochene Kommission wieder verstärkt auf die politische Agenda gerückt ist. Im Unterschied zur Definition von Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geht es im Forschungsprojekt nicht um die Teilhabe aller Personengruppen in Abhängigkeit von Raum und Siedlungsstruktur. Es geht vielmehr um die Teilhabe benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den ländlichen Räumen und die Frage, welche Rolle dabei im Gegensatz zur Gruppe der „nicht benachteiligten Personen“ den ländlichen Räumen zukommt. Im Vordergrund stehen deshalb nicht die strukturellen Besonderheiten der ländlichen Räume im Allgemeinen, sondern inwieweit die strukturellen Besonderheiten die Teilhabe für die Gruppe der sozial Benachteiligten erschweren oder von der Teilhabe sogar ausschließen.

1.2 Aufgabenstellung und Forschungsfragen

Aufsetzend auf den oben beschriebenen Erkenntnisdefiziten von sozial benachteiligten Personengruppen in ländlichen Räumen ist es die Zielstellung des Forschungsprojektes, das Lebensumfeld und die Lebenslagen dieser Gruppen detaillierter, auch in Abgrenzung zur gleichen Gruppe in städtischen Räumen, zu analysieren und zu beschreiben. Dabei stehen wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Aspekte im Fokus. Die analytisch-empirischen Erkenntnisse über Situation und Bedarfe münden in Handlungsempfehlungen für die Stadtentwicklungspolitik für kleinere Mittelstädte, Kleinstädte und Landgemeinden auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene und für die Städtebauförderung (vgl. Kap. 7).

Folgende Forschungsfragen sind zentral:

1. in Bezug auf Situation und Relevanz:

- Relevanz der sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen in ländlichen Räumen (Anteile und kleinräumige Verteilung/ Konzentration)?
- Wie stellen sich soziale und wirtschaftliche Lebenslagen benachteiligter Bevölkerungsgruppen in ländlichen Räumen dar?

(1) Die Abgrenzung des ländlichen Raumes erfolgt hierbei nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR.

(2) Teilhabe bedeutet in dieser Studie „dazugehören zu, dabei sein in und mitgestalten von politisch verfasstem Gemeinwesen und gesellschaftlich begründeten Gemeinschaften von Menschen“ (Rudolf 2017, S. 13).

2. in Bezug auf räumlichen Niederschlag und Unterschiede zu städtischen Räumen:

- Worin unterscheiden sich die Lebenslagen zu sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen in städtischen Ballungsräumen?
- Inwiefern schlägt sich soziale Benachteiligung in ländlichen Städten und Gemeinden räumlich nieder?

3. in Bezug auf Trendentwicklung:

- Nehmen diese Besonderheiten in Zukunft eher zu oder ab? Mit welchen Entwicklungen ist diesbezüglich in den nächsten Jahren zu rechnen?
- Was sind die Treiber der zukünftigen Entwicklung?

4. in Bezug auf Lösungsansätze und Empfehlungen:

- Welche stadtentwicklungspolitischen und städtebaulichen Lösungsansätze braucht es in ländlichen Räumen im Vergleich zu städtischen Ballungsräumen zur Bewältigung der Folgen sozialer Benachteiligung?
- Welche Handlungsempfehlungen lassen sich aus den gesammelten Erkenntnissen für die Stadtentwicklungspolitik für kleinere Mittelstädte, Kleinstädte und Landgemeinden auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene und für die Städtebauförderung ableiten?

1.3 Methodisches Vorgehen und Gliederung

Die Erarbeitung der Inhalte beruht auf einer Mischung qualitativer und quantitativer Methoden der Sozialforschung. Die quantitativen Methoden fußen weitgehend auf der sekundärstatischen Datenanalyse (vgl. nachfolgend „Datenanalyse“). Eine Primärerhebung von Daten erfolgte nicht. Die qualitativen Methoden umfassten Experteninterviews, Workshops sowie die Analyse von Fallstudien.

Gliederung

In einem ersten Schritt erfolgte eine Internet- und Literaturrecherche zur Analyse der aktuellen Situation und zu erwartenden Trends für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen in kleineren Mittelstädten, Kleinstädten und Landgemeinden in ländlichen Räumen. In diesem Zusammenhang wurden auch Experten für die qualitativen Interviews identifiziert (vgl. Kap. 3). Anhand der Literaturanalyse wurden Forschungsansätze zur sozialen Dorfentwicklung identifiziert und als mögliche Handlungsansätze in Kapitel 6 dargestellt.

Kapitel 2 definiert den Forschungsgegenstand, um zu einem gemeinsamen Verständnis und einer gemeinsamen Diskussionsgrundlage insbesondere von ländlichem Raum und von sozialer Benachteiligung zu kommen.

Kapitel 4 widmet sich auf Basis einer Analyse sekundärstatistischer Daten den Forschungsfragen zur Intensität sozialer Benachteiligung in ländlichen Räumen im Vergleich zu städtischen, den räumlichen Unterschieden innerhalb der ländlichen Räume sowie den kleinräumigen Unterschieden zwischen Quartieren in ländlichen Räumen (Segregation).

Die Analyse und Beschreibung der verschiedenen Lebenslagen sozial benachteiligter Gruppen erfolgt in Kapitel 5. Die Basis bilden alle nachfolgend beschriebenen quantitativen und qualitativen Methoden. Welche Trends und Treiber auf die zukünftige Entwicklung sozialer Benachteiligung in ländlichen Räumen einwirken,

ist Gegenstand von Kapitel 6.2. Die Aussagen beruhen im Wesentlichen auf den Experteninterviews, den Fallstudien und eigenen Analysen und Recherchen.

Kapitel 6 fasst die Ergebnisse der Analyse der verschiedenen Lebenslagen in Handlungsbedarfen zusammen und stellt demgegenüber aus den Fallstudien und der Forschung bekannte Strategien und Handlungsansätze zur Förderung und Verbesserung sozialer Teilhabe sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen in ländlichen Räumen dar. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen werden in Kapitel 7 Empfehlungen insbesondere für den Bund abgeleitet.

Sekundärstatistische Datenanalyse

Die sekundärstatistische Analyse fußt vor allem auf zwei Datenquellen: der Bundesagentur für Arbeit und dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP).

Angesichts ungenügender statistischer Datengrundlagen wird soziale Benachteiligung in dieser Studie bei der quantitativen Analyse auf die Dimension „materielle“ Armut reduziert. Als Proxy für die materielle Armut dient die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach SGB II. Grundlage dafür bilden die Daten der Bundesagentur für Arbeit auf kommunaler Ebene, die differenziert nach Stadt- und Gemeindetypen sowie siedlungsstrukturellen Kreistypen ausgewertet wurden, um den räumlichen Niederschlag sozialer Benachteiligung in ländlichen im Vergleich zu städtischen Räumen darzustellen.

Ergänzend dazu wurde als zweite (besondere) Dimension sozialer Benachteiligung die räumliche Verteilung von Arbeitsuchenden und Arbeitslosen im Kontext Fluchtmigration an allen Einwohnerinnen und Einwohnern unter 65 Jahren dargestellt. Auch diese Auswertung basiert auf Daten der Arbeitslosenstatistik und der Grundsicherungsstatistik SGB II der Bundesagentur für Arbeit.

Zur Beschreibung der unterschiedlichen Lebenslagen von benachteiligten Bevölkerungsgruppen in ländlichen Räumen im Vergleich derselben Gruppe im städtischen Raum sowie allen Einwohnerinnen und Einwohnern wurde das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ausgewertet. Das SOEP ist eine repräsentative jährliche Wiederholungsbefragung privater Haushalte zu ihren wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnissen. Derzeit werden jedes Jahr bis zu 30.000 Personen in etwa 15.000 Haushalten befragt. Das Besondere ist, dass jedes Jahr dieselben Personen befragt werden und Kinder, die in den Haushalten der befragten Personen leben, ab dem 16. Lebensjahr in die Befragung nachrücken. Dadurch können gruppenspezifische Entwicklungen von Lebensläufen besonders gut analysiert werden. Bei den vorliegenden Auswertungen wurden das SOEP-Sample aus dem Jahr 2017 ausgewertet und insgesamt rund 26.000 Datensätze (Personen) berücksichtigt. 32 % der berücksichtigten Datensätze entfielen auf den ländlichen Raum beziehungsweise rund 10 % auf benachteiligte Personen im ländlichen Raum. Die Abgrenzung sozialer Benachteiligung erfolgt innerhalb des SOEP im Unterschied zu den Daten der Bundesagentur für Arbeit über die relative Armutsdefinition. Das Einkommen sozial Benachteiligter liegt bei maximal 60 % des mittleren Äquivalenzeinkommens. Demnach zählten 32 % aller Befragten in den ländlichen Räumen zur sozial benachteiligten Gruppe und 31 % in den städtischen Räumen.

Schließlich bildeten weitere Datenquellen, insbesondere die Raumb Beobachtung des BBSR oder die empirica-Regionaldatenbank, weitere statistische Grundlagen zur Darstellung bestimmter räumlicher Zusammenhänge und Entwicklungen (z. B. Demografie, Wirtschaft, Erreichbarkeit, Daseinsvorsorge).

Qualitative Interviews

Parallel zur Literatur- und Datenanalyse wurden qualitative Interviews mit zwölf unterschiedlichen Expertinnen und Experten anhand eines Gesprächsleitfadens geführt (vgl. Anhang Kap. 9.1 und 9.2). Die Telefoninterviews fanden im Sommer 2019 statt. In den Interviews ging es vor allem um die spezifischen Problem- und Bedarfslagen der Gruppe der sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen und darum, wie sich diese im Vergleich

zu städtischen Ballungsräumen unterscheiden. Darüber hinaus wurden die sich daraus ergebenden Herausforderungen für die Stadt- und Ortsentwicklung sowie Trendentwicklungen abgefragt. Diese Ergebnisse sind in die Beschreibung der Lebens- und Bedarfslagen von sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen in den Bereichen Arbeit und Einkommen, Wohnen, Bildung, Mobilität, Gesundheit und Pflege sowie soziale Netzwerke und Teilhabe in Kapitel 5 sowie in das Kapitel 6, Handlungsbedarfe und strategische Ansätze eingeflossen.

Fallstudienanalyse

Die Ergebnisse der Datenanalyse und Experteninterviews wurden in einer Fallstudienanalyse vertieft. Die Fallstudienauswahl erfolgte anhand nachfolgender Kriterien:

- Siedlungsstruktur: Unterschiedliche Stadt- und Gemeindetypen in ländlichen Räumen (Landgemeinde, Kleinstadt und kleinere Mittelstadt in ländlichen Räumen), kreisangehörige Gemeinden und Landkreise
- Räumliche Verteilung: ausgewogene regionale Verteilung (Ost- und Westdeutschland, Bundesländer)
- Städtebauförderung: Gemeinden mit und ohne Gebietskulissen des Städtebauförderprogramms „Sozialer Zusammenhalt“ (bis 2019 „Soziale Stadt“)
- „Betroffenheit“: Städte und Gemeinden mit hohem Anteil an sozial Benachteiligten (hohe SGB II-Quote)
- „Aktivitäten“: Städte und Gemeinden, die wohnungs- oder stadtentwicklungspolitische Strategien zur Armutsbekämpfung auf kommunaler Ebene entwickeln und möglichst auch schon umsetzen (dies können Kommunen mit hoher, aber auch mit geringer „Betroffenheit“ sein)
- „Besondere Integrationsanforderungen“: Städte und Gemeinden mit besonderen Integrationsanforderungen (z. B. überdurchschnittlich hoher Anteil an Geflüchteten, Armutszuwanderung aus Rumänien/ Bulgarien/ West-Thrakien, Wanderarbeiter im Niedriglohnbereich)

Die Auswahl erfolgte mehrstufig:

- Statistische Analysen zur „Betroffenheit“ (SGB II-Quote, Erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Kontext von Fluchtmigration je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner) sowie Gebietskulissen der Sozialen Stadt
- Analyse Gebietskulissen der Sozialen Stadt in Landgemeinden und kleinen Kleinstädten unabhängig von einer hohen „Betroffenheit“
- Desk Research von Kommunen, u. a. auf Basis der statistischen Analysen, die Strategien zur Armutsbekämpfung entwickeln
- Telefonische Abfrage zur Teilnahmebereitschaft als Fallstudie an der Studie

Insgesamt wurden acht Städte und Landkreise als Fallstudie ausgewählt (vgl. Abbildung 1). Da sich die Gewinnung von kleinen, kreisangehörigen Kommunen (Landgemeinden) als schwierig erwies, wurden neben kleineren Klein-/ Mittelstädten fünf Landkreise ausgewählt und dort jeweils Gespräche auf Landkreisebene und mit kreisangehörigen Landgemeinden geführt. In jeder Fallstudie wurden Interviews mit unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren durchgeführt. Hierzu zählen Vertreterinnen und Vertreter von Landkreis-, Stadt- und Gemeindeverwaltungen, Wohnungsunternehmen, Jobcentern und Wohlfahrtsverbänden. Für die Interviews wurde im Vorfeld ein Leitfaden mit dem Auftraggeber abgestimmt (vgl. Anhang Kap. 9.3).

Der Odenwaldkreis hat das BBSR aktiv auf die Studie angesprochen und sich als Fallstudie angeboten. Obwohl der Odenwaldkreis nach der BBSR-Typisierung nicht im ländlichen Raum liegt, wurde der Odenwaldkreis als Fallstudie ausgewählt.

In Kapitel 6 werden Handlungsbedarfe auf Basis der bisherigen Analysen abgeleitet und kommunale Strategien, die in den Fallstudien zum Einsatz kommen, dargestellt.

Abbildung 1
Fallstudienauswahl

		Ost/ West	Bundes- land	Stadt- und Gemeinde- typ	Sozialer Zusammen- halt (bis 2019 „Sozia- le Stadt“)	Betroffen- heit (SGB II Quote) (Stand 2018)	Besonderheiten
1	Stadt Eisenach	Ost	TH	Kleinere Mittelstadt	nein	12,6 %	Armutskonzept
2	LK Görlitz	Ost	SN	Landkreis	ja	1,6 % bis 19,2 %	
3	Stadt Rends- burg	West	SH	Kleinere Mittelstadt	ja	24,8 %	
4	VG Eisenberg (Pfalz)	West	RP	Kleine Klein- stadt	ja	12,3 %	Runder Tisch gegen Armut
5	LK Nienburg	West	NI	Landkreis	ja	1,7 % bis 17,6 %	
6	LK Vorpom- mern-Greifswald	Ost	MV	Landkreis	ja	2,7 % bis 41,4 %	
7	LK Wunsiedel	West	BY	Landkreis	ja	1,0 % bis 10,7 %	
8	Odenwaldkreis	West	HE	Landkreis	nein	2,1 % bis 11,0 %	Hoher Anteil an Geflüchteten

Quelle: empirica regio, eigene Recherchen zu Besonderheiten, © Statistik der Bundesagentur für Arbeit

2 Gemeinsames Verständnis: Operationalisierungen und Definitionen

Das Forschungsprojekt zielt auf die Betrachtung von Landgemeinden, Kleinstädten und kleineren Mittelstädten in ländlichen Räumen sowie auf die Betrachtung von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Für beide Betrachtungsebenen werden unbestimmte Begriffe benutzt, für die es keine allgemeingültige Definition und Abgrenzung gibt. Je nach Autorin bzw. Autor, Institution, Forschungsinhalt und Datenverfügbarkeit werden unterschiedliche Definitionen angewandt. Als Diskussionsgrundlage ist es deshalb wichtig, vorab ein gemeinsames Verständnis über die Begrifflichkeiten zu entwickeln.

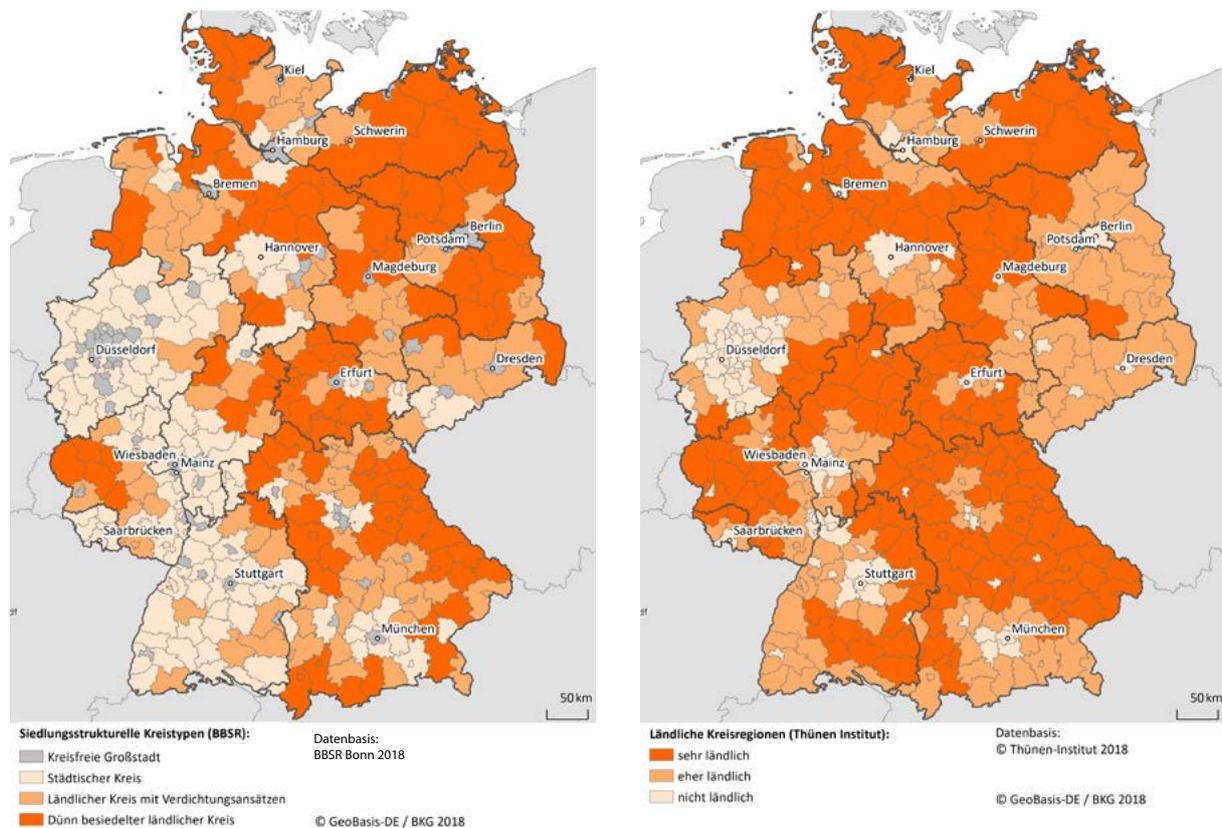
2.1 Räumliche Dimension: Der ländliche Raum – die ländlichen Räume

Abgrenzung Ländlicher Räume

Wenn es ländliche Räume gibt, muss es auch städtische Räume geben. Die vermutlich bekanntesten und verbreitetsten Ansätze zur Abgrenzung ländlicher Räume sind die des Thünen-Instituts und des BBSR.

Beiden Ansätzen gemeinsam ist die folgende Zielsetzung: Gebildet werden sollen möglichst homogene Räume als Analyseinstrument für ein Monitoring bzw. die laufende Raumbewachung der „ländlichen“ Räume. Die Siedlungsdichte (Bewohnende je km²) ist in beiden Ansätzen ein zentraler Indikator der Abgrenzung. Beim BBSR kommt als weiterer Indikator der Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten hinzu. Das Thünen-Institut verwendet als weitere Indikatoren den Anteil der land- und forstwirtschaftlichen Flächen an der Gesamtfläche 2013, den Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser an allen Wohngebäuden 2013, das regionale Bevölkerungspotenzial und die Erreichbarkeit großer Zentren. Neben den Indikatoren unterscheiden sich beide Verfahren in der Indexverknüpfung und Schwellenwertsetzung. Entsprechend kommen die Ansätze zu einer unterschiedlichen Abgrenzung der ländlichen Räume.

Abbildung 2
Abgrenzung ländlicher Räume nach BBSR und Thünen-Institut



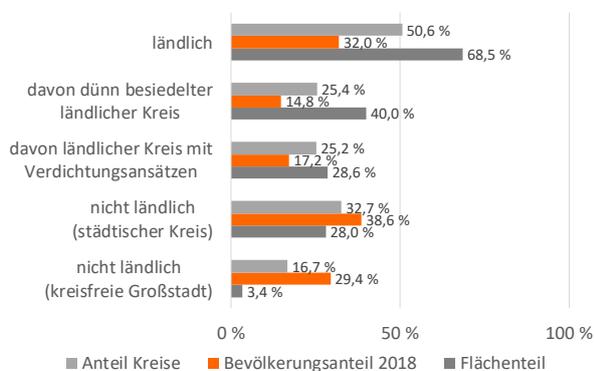
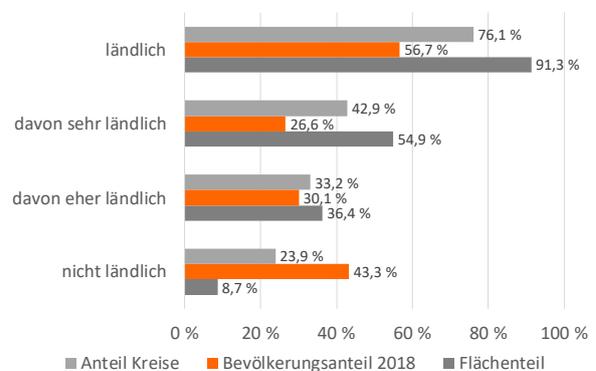
Quelle: BBSR Bonn 2018, Thünen-Institut 2018

Dabei wird im Thünen-Ansatz zwischen den drei Typen sehr ländlich, eher ländlich und nicht ländlich unterschieden, im siedlungsstrukturellen BBSR-Ansatz zwischen Großstadt, städtischer Kreis, ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelter ländlicher Kreis.

Der als ländlich abgegrenzte Raum des Thünen-Instituts ist hinsichtlich des Bevölkerungs- und Flächenanteils deutlich größer als die ländlichen Kreise nach dem BBSR. Dementsprechend gibt es innerhalb der BBSR-Abgrenzung keinen ländlichen Kreis, der nicht auch im Thünen-Ansatz als ländlich gilt. Entsprechend der Abgrenzung des Thünen-Instituts gelten mehr als drei Viertel aller Kreise als ländlicher Raum, in dem ungefähr 57 % der Bevölkerung auf über 90 % der Fläche leben. Nach der BBSR-Abgrenzung zählt rd. die Hälfte der Kreise und zwei Drittel der Flächen Deutschlands zum ländlichen Raum, in dem knapp ein Drittel der Bevölkerung lebt, davon rd. 15 % im dünn besiedelten ländlichen Raum (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3

Gegenüberstellung von Flächen-, Bevölkerungs- und Kreisanteil der Raumtypen nach Abgrenzungen des Thünen-Instituts und des BBSR

BBSR**Thünen-Institut**

Quelle: Thünen-Institut für Ländliche Räume; BBSR Bonn 2018; empirica regio (Datenbasis: © Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>); eigene Berechnungen

In dieser Studie bilden die siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR die Grundlage für die Abgrenzung des ländlichen Raumes.

Diese Typisierung unterscheidet auf Kreisebene zwischen städtischen und ländlichen Räumen anhand der Einwohnerdichte und des Bevölkerungsanteils in Groß- und Mittelstädten an der Gesamtbevölkerung im Kreis. Ländliche Räume haben demnach eine Bevölkerungsdichte von unter 150 Einwohnerinnen und Einwohnern je km².³ Demnach lebten 2017 gut 26 Mio. bzw. 32 % aller Einwohnerinnen und Einwohner Deutschlands im ländlichen Raum.

Soweit die Datenlage (z. B. Bevölkerung) es zulässt, wird der ländliche Raum in einem zweiten Schritt nach den Städte- und Gemeindetypen des BBSR unterschieden. Der ländliche Raum umfasst demnach alle Mittelstädte, Kleinstädte und Landgemeinden in den Kreisen des ländlichen Raumes nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR. Dabei stellen die Landgemeinden (bis unter 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner) die größte Gruppe innerhalb des ländlichen Raumes dar. Rd. 10 % der Gesamtbevölkerung in Deutschland leben in den Landgemeinden des ländlichen Raumes.

(3) Die einzige Großstadt im ländlichen Raum ist die kreisfreie Stadt Cottbus. Bis 2015 lag die Einwohnerzahl noch unterhalb der 100.000er-Grenze. Um die „Exklusivität“ der Stadt als einzige Großstadt im ländlichen Raum zu nehmen, wird in der weiteren Analyse die Stadt Cottbus zum ländlichen Raum gezählt.

Tabelle 1
Verteilung der Bevölkerung nach Raumkategorien (2017)

Typ	Bevölkerung (absolut)			Bevölkerung (Anteil in %)		
	Ländlicher Raum	Städtischer Raum	Insgesamt	Ländlicher Raum	Städtischer Raum	Insgesamt
Großstadt	-	26.410.639	26.410.639	-	31,9	31,9
Größere Mittelstadt	2.011.958	5.503.571	7.515.529	2,4	6,6	9,1
Kleine Mittelstadt	5.420.605	9.811.893	15.232.498	6,5	11,9	18,4
Größere Kleinstadt	5.333.691	7.007.682	12.341.373	6,4	8,5	14,9
Kleine Kleinstadt	5.268.811	4.227.239	9.496.050	6,4	5,1	11,5
Landgemeinde	8.226.935	3.569.327	11.796.262	9,9	4,3	14,2
Insgesamt	26.262.000	56.530.351	82.792.351	31,7	68,3	100,0

Quelle: eigene Berechnungen; BBSR Bonn 2018; empirica regio (Datenbasis: © Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

Ländlicher Raum ist nicht gleich ländlicher Raum

Die heterogenen und keineswegs linear verlaufenden Entwicklungen der ländlichen Räume im Längs- und im Querschnitt zeigt eindrucksvoll die Langzeitstudie des Thünen-Instituts für Ländliche Räume und des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL 2015). Die Vereinfachung als ein Mittel der Komplexitätsreduzierung wird der Differenziertheit der ländlichen Räume nicht gerecht. Die Reduzierung ist aber erforderlich, um den Umfang der Studie in einem überschaubaren Umfang zu halten.

Der ländliche Raum wird vornehmlich durch unterschiedliche Ausgangsbedingungen in der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung geprägt.

• Demografische Entwicklung

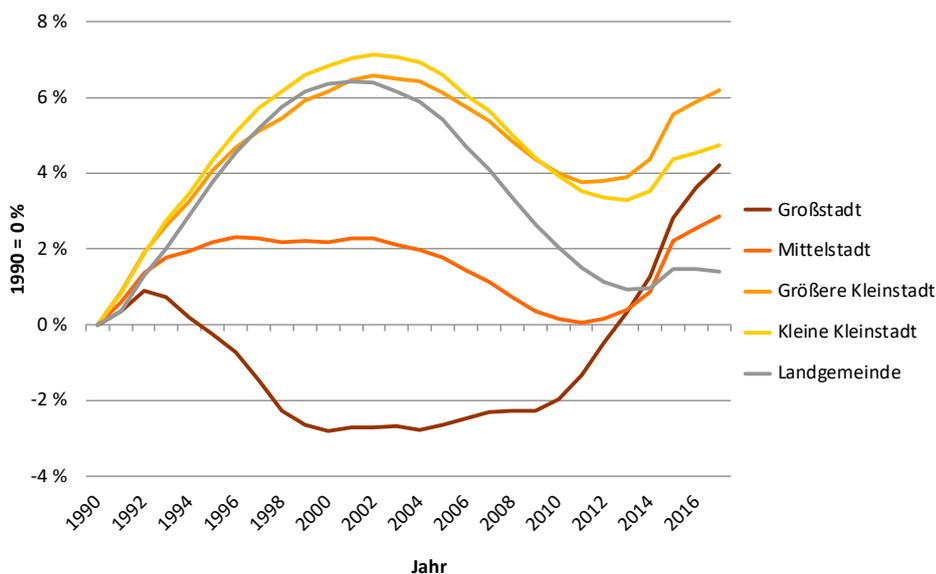
Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in ländlichen Räumen hat sich nach Auswertung der Bevölkerungsstatistik des Statistischen Bundesamtes seit 2011 kaum verändert. Allerdings verlief die Entwicklung zwischen den Stadt- und Gemeindetypen äußerst unterschiedlich. Statt von einer Landflucht muss von einer partiellen Landgemeindeflucht im ländlichen Raum gesprochen werden. Je größer eine Kommune, gemessen an der Einwohnerzahl, ist, desto positiver verlief die Einwohnerentwicklung.

Dies hängt mit der zentralörtlichen Funktion⁴, also der Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge sowie der wirtschaftlichen Basis einer Region, zusammen. Der Rückgang der Bevölkerung in den Schrumpfungskommunen der ländlichen Räume ist sowohl auf eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung

(4) Das Raumordnungsgesetz definiert in § 2 den Grundsatz, in ganz Deutschland ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dazu soll die Versorgung der Bevölkerung durch eine Bündelung der für das Leben notwendigen Einrichtungen an einem gut erreichbaren Ort gewährleistet werden: Diese örtliche Bündelung steht hinter der Idee der „zentralen Orte“ (Quelle: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/zentrale-orte/zentrale-orte-node.html>).

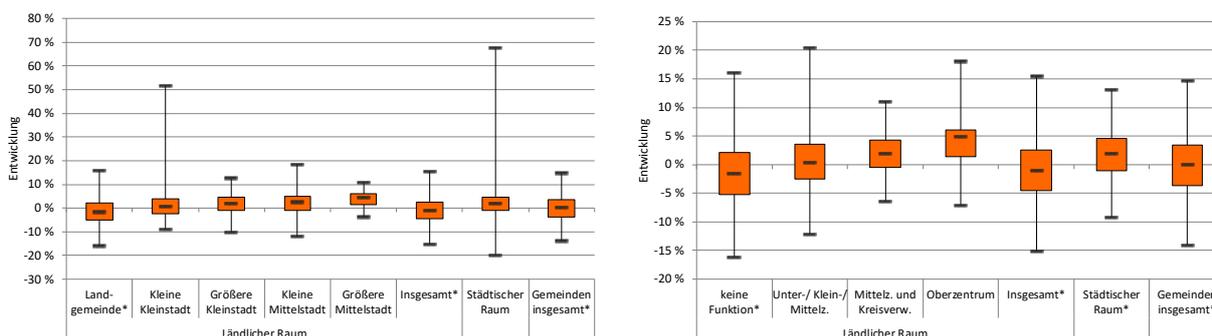
als auch auf Nettoabwanderung zurückzuführen. Die Gründe für die Abwanderung sind vielfältig und dürften im Wesentlichen durch veränderte Lebens- und Arbeitsbedingungen erklärbar sein. Aktuelle Binnenwanderungen führen zu einer regionalen Neusortierung der Bevölkerung. Insbesondere die mobilste Altersgruppe der 20- bis Mitte-30-Jährigen verteilt sich neu und wandert aus ländlichen Räumen in ausgewählte Schwarmstädte (u. a. höhere Abiturientenquoten führen zu Abwanderung in Hochschulstädte).

Abbildung 4
Relative Bevölkerungsentwicklung nach Städte- und Gemeindetypen



Quelle: eigene Darstellung nach Datenbereitstellung durch das BBSR

Abbildung 5
Statistische Bandbreite der Bevölkerungsentwicklung nach Gemeindetypen und zentralörtlicher Funktion (relative Veränderung 2011-2017)



* Die Spannweite wird anhand der 1 %- bzw. 99 %-Perzentile anstatt der Minima und Maxima dargestellt

Quelle: eigene Berechnung; empirica regio (Datenbasis: © Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

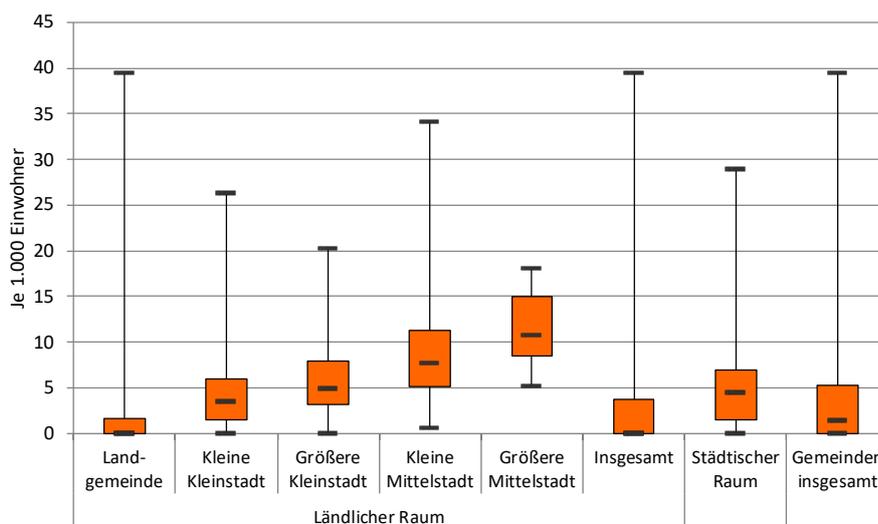
• **Geflüchtete Menschen in ländlichen Räumen**

Die demografische Entwicklung in ländlichen Räumen wird auch durch den Zuzug an geflüchteten Menschen beeinflusst. Jeder vierte geflüchtete Mensch lebt im ländlichen Raum. Die räumliche Verteilung geflüchteter Menschen stellt sich aufgrund des Verteilungssystems für den ländlichen Raum anders dar als für Menschen mit Migrationshintergrund, die sich deutlich infolge von Kettenwanderungen in den Großstädten konzentrieren.

Zwar ist bei Betrachtung der räumlichen Verteilung anerkannter geflüchteter Menschen eine Konzentration erkennbar, allerdings (bislange noch) weniger ausgeprägt als bei der ausländischen Bevölkerung insgesamt. Gemessen am Bevölkerungsanteil der ländlichen Räume von gut 30 %, sind Geflüchtete im ländlichen Raum leicht unterproportional vertreten. Pro 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner leben im ländlichen Raum 14, im städtischen Raum 20 geflüchtete Menschen. Die Verteilungsmuster der Wohnorte geflüchteter Menschen haben sich durch Sekundärwanderungen verändert, neben den größeren Städten mit entspanntem Wohnungsmarkt vor allem Kreisstädte mit mittelzentraler Funktion in den Landkreisen gerade auch ländlicher Regionen.

Abbildung 6

Statistische Streuungsmaße erwerbsfähiger leistungsberechtigter Personen im Kontext von Fluchtmigration im SGB II nach Gemeindetypen (je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner 2017)



Quelle: eigene Berechnung; © Statistik der Bundesagentur für Arbeit; empirica regio (Datenbasis: © Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

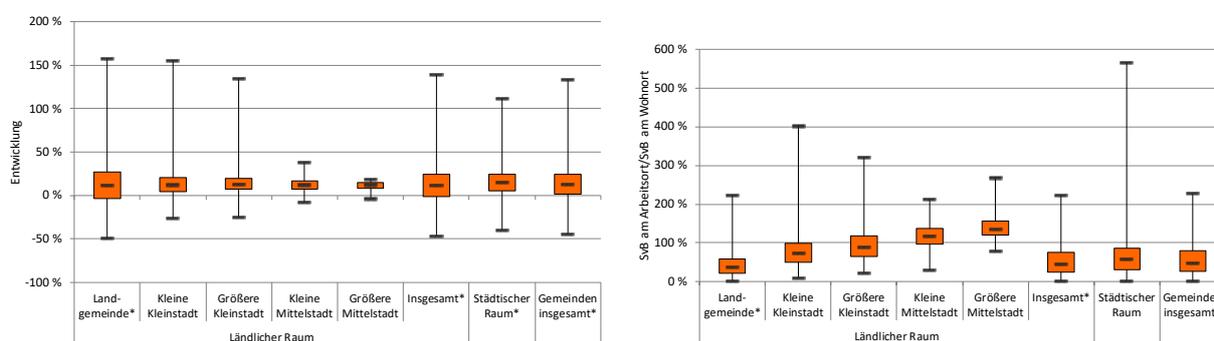
• **Arbeitsmarktzentralität und wirtschaftliche Entwicklung**

Der Beschäftigtenanteil liegt im ländlichen Raum mit 28 % niedriger als der Bevölkerungsanteil (32 %). Darin drückt sich die höhere Bedeutung des ländlichen Raumes als Wohnort im Vergleich zum Arbeitsort aus. Abgesehen von den Landgemeinden ist allerdings die Arbeitsmarktzentralität der übrigen Städte- und Gemeindetypen im ländlichen Raum positiver als im städtischen Raum. Schon die größeren Kleinstädte im ländlichen Raum haben im Mittel fast eine ausgeglichene Bilanz der Beschäftigten am Wohn- und Arbeitsort (vgl. Abbildung 7). Bereits die kleinen Mittelstädte sind Beschäftigungsanker im ländlichen Raum. Im städtischen Raum sind die Arbeitsplätze deutlich mehr auf die Großstädte konzentriert, während die Wohnfunktion in den anderen Städte- und Gemeindetypen stärker ausgeprägt ist.

Die Muster der Beschäftigungsentwicklung nach Stadt- und Gemeindetyp sind vergleichbar mit der Bevölkerungsentwicklung. Je kleiner, gemessen an der Einwohnerzahl, die Kommune ist, desto größer ist die Spannweite der Entwicklung. Die Beschäftigungsentwicklung ist wie die Bevölkerungsentwicklung keine eindeutige Funktion der Siedlungsstruktur, sondern abhängig von anderen Faktoren. So hat die Beschäftigung in den ländlichen Räumen der neuen Bundesländer seit 2011 um rd. 8 %, in Bayern um 15 % und in Niedersachsen um 16 % zugenommen. In den Städten und Gemeinden des ländlichen Raumes hat sich die Beschäftigung im Zeitraum von 2011 bis 2017 im Median nicht besser oder schlechter entwickelt als in den städtischen Räumen.

Abbildung 7

Statistische Streuungsmaße der Beschäftigungsentwicklung am Arbeitsort (relative Entwicklung 2011-2017) und Arbeitsmarktzentralitäten nach Gemeindetypen



* Die Spannweite wird anhand der 1 %-Perzentile bzw. 99 %-Perzentile anstatt der Minima und Maxima dargestellt

Quelle: eigene Berechnung; empirica regio (Datenbasis: © Statistik der Bundesagentur für Arbeit)

• Fazit

Die These vom strukturschwachen ländlichen Raum, aus dem die junge Bevölkerung fortzieht und ältere oder immobilere Gruppen zurückbleiben und wirtschaftlich kaum Zukunftschancen bestehen, ist nicht haltbar. Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung ist in räumlicher Hinsicht sehr viel differenzierter. Es gibt den prosperierenden ländlichen Raum genauso wie den strukturschwachen städtischen Raum und umgekehrt. Man kann also nicht von dem ländlichen Raum, sondern nur von den ländlichen Räumen sprechen. Zwei Entwicklungen sind jedoch erkennbar: Die Unterschiede zwischen den Stadt- und Gemeindetypen sind größer als zwischen den Siedlungstypen (ländlicher und städtischer Raum). Je größer die Gemeinde oder Stadt innerhalb der ländlichen und städtischen Räume und je höher die zentralörtliche Funktion, desto besser verlief zumindest die demografische Entwicklung. Die Ankerzentren im ländlichen Raum haben zu Lasten einiger Landgemeinden gewonnen. Gleichzeitig nehmen die Abweichungen vom durchschnittlichen Entwicklungstrend mit der Größe der Städte und Gemeinden ab. Nicht der Gemeinde- und Städtetyp per se bestimmt die Entwicklungschancen, sondern viele andere Faktoren: angefangen von den örtlichen politischen Entscheidungen, der naturräumlichen Attraktivität und anderen Standortfaktoren bis hin zur Wirtschaftsstruktur. Im Ergebnis ergeben sich Bedarfe nach Städtebauförderung nicht aus der Stadtgröße oder aus dem Siedlungstyp, sondern aus den lokalen Gegebenheiten, die von Kommune zu Kommune unterschiedlich ausfallen können. Auch erscheint es sinnvoll, gerade in den strukturschwachen, schrumpfenden Regionen die vorhandenen Mittel auf die Ankerzentren zur Stabilisierung der gesamtregionalen Entwicklungen zu konzentrieren.

2.2 Dimensionen sozialer Benachteiligung in ländlichen Räumen

An der Stelle von „sozialer Benachteiligung“ werden häufig auch die Begriffe Armut und soziale Ausgrenzung verwendet.

Ansätze in der Armutsforschung

Um Armut zu messen, gibt es im Wesentlichen zwei Ansätze:

- **Absolute Armut:** Absolute Armut wird als Zustand definiert, in dem sich ein Mensch die Befriedigung seiner Grundbedürfnisse nicht leisten kann. Der Begriff geht auf die Bestimmung der Weltbank zurück. In Armut lebt danach, wer weniger als 1,90 US-Dollar am Tag zum Leben hat. In Deutschland gibt es praktisch keine absolute Armut, da Menschen ohne Einkommen Unterstützung vom Staat erhalten. Personen, die das Existenzminimum in Deutschland nicht aus eigener Kraft erreichen können, erhalten Leistungen der Mindestsicherungssysteme (SGB II und SGB XII). In diesem Zusammenhang wird von bekämpfter Armut gesprochen (Bundesinstitut für Arbeit und Soziales (BMAS 2017, S. 102).
- **Relative Armut:** In Deutschland verwendet man häufig den Begriff der relativen Armut. Relative Armut beschreibt Armut im Verhältnis zum jeweiligen Umfeld eines Menschen. Armut wird in den gängigen Erhebungen in Deutschland als ein relativer Mangel an materiellen Ressourcen beschrieben und auf dem Indikator Einkommen erfasst. Ein geringes Einkommen deutet auf eine eingeschränkte gesellschaftliche Teilhabe hin (Becker 2010).

Darüber hinaus dominieren in der Armutsforschung aktuell zwei Ansätze: der Ressourcen- und der Lebenslagenansatz (Spannagel 2017, S. 79f):

- Beim **Ressourcenansatz** wird Armut über das Einkommen erfasst, das einem Haushalt zur Verfügung steht. Aus dieser Sicht ist Armut ein Mangel an Einkommen. Es lässt sich nicht eindeutig beantworten, bei welcher Einkommenshöhe die Grenze zwischen arm und nicht arm liegt. In Erhebungen in der EU und in Deutschland hat sich etabliert, die Armutsgrenze bei 60 % des mittleren Einkommens zu ziehen. Armut wird hierbei aus einem Mangel an Einkommen abgeleitet und nicht direkt am konkreten Lebensstil eines Haushalts abgelesen. Teilhabechancen werden hier also im Kern materiell definiert, da sie allein aus der Höhe des verfügbaren Einkommens abgeleitet werden.
- Beim **Lebenslagenansatz** wird Armut als ein Mangelzustand in zentralen Lebensbereichen verstanden, der die gesellschaftliche Teilhabe einschränkt. Neben niedrigen finanziellen Ressourcen wird Armut hier auch als Folge oder Wirkung einer geringen Bildung, schlechter Arbeitsbedingungen oder Arbeitslosigkeit, schlechter Gesundheit oder unzureichender Wohnbedingungen erfasst. Dieser Ansatz ist breiter angelegt als der Ressourcenansatz. Dies erschwert eine klare Armutdefinition.

Dem Lebenslagenansatz folgend ist nach Spannagel (2017) Armut mehr als ein Mangel an Einkommen. Armut ist mit einer weitreichenden Einschränkung der gesellschaftlichen Teilhabe verbunden. „Wer arm ist, ist im Bildungssystem deutlich benachteiligt. Arme haben tendenziell eine schlechtere Gesundheit, schlechtere Wohn- und Arbeitsbedingungen und ihre politischen Belange finden in der Politik weniger Gehör. Sie sind auch und gerade aufgrund der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Strukturen unserer Gesellschaft von Exklusion betroffen“ (Spannagel 2017, S. 97). Ausgangspunkt der Armutsbetrachtung ist aber im Lebenslagenansatz zu- meist die materielle Armut oder der Ressourcenansatz.

In dieser Studie folgt die Definition „sozialer Benachteiligung“ dem Lebenslagenansatz

In dieser Studie gelten Personen dann als sozial benachteiligt, wenn aufgrund ihrer Merkmale und/ oder begrenzter Ressourcen die Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen (z. B. Bildung, Ausbildung und Einkommen) eingeschränkt ist oder sie von diesen ausgegrenzt sind. So oder so ähnlich wurde es in den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten thematisiert und abgegrenzt. Auch die Experteninterviews in den Fallstudien haben diese Definition bestätigt.

Damit folgt die Definition „sozial benachteiligter Personengruppen“ im Wesentlichen dem beschriebenen Lebenslagenansatz in der Armutforschung. Dort wird Armut als ein Mangel an Einkommen beschrieben, der mit einer weitreichenden Einschränkung der gesellschaftlichen Teilhabe verbunden ist.

Messung „sozialer Benachteiligung“ in ländlichen Räumen

Nach o. g. Definition ist eine Messung sozial benachteiligter Personengruppen statistisch kaum möglich. Auf Basis nachfolgender Datenquellen erfolgt eine Annäherung:

- **Messung der Relevanz**

Angesichts ungenügender statistischer Datengrundlagen wird soziale Benachteiligung in dieser Studie bei der quantitativen Analyse auf die Dimension „materielle“ Armut reduziert. Als Proxy für die materielle Armut dient die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach SGB II und SGB XII. Auf der Basis der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II erfolgt die Analyse der Relevanz und der unterschiedlichen räumlichen Betroffenheit zwischen Stadt und Land von „Armut“ (vgl. Kapitel 4).

- **Beschreibung von Lebenslagen**

Zur Beschreibung der unterschiedlichen Lebenslagen von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen in ländlichen Räumen im Vergleich derselben Gruppe im städtischen Raum sowie allen Einwohnerinnen und Einwohnern wurde das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ausgewertet. Sozial benachteiligte Haushalte werden hier nach der relativen Armutsdefinition abgegrenzt. Ihr Einkommen liegt bei maximal 60 % des mittleren Äquivalenzeinkommens (vgl. vor allem Kapitel 5).

- **Einordnung in räumlich-strukturelle Zusammenhänge**

Schließlich bildeten weitere Datenquellen insbesondere die Raubeobachtung des BBSR oder die empirica-Regionaldatenbank weitere statistische Grundlagen zur Darstellung bestimmter räumlicher Zusammenhänge und Entwicklungen (z. B. Demografie, Wirtschaft, Erreichbarkeit, Daseinsvorsorge) (vgl. Kapitel 2.3).

Besonders häufig von sozialer Benachteiligung betroffene Bevölkerungsgruppen

In der Forschung gelten folgende soziale Gruppen als überdurchschnittlich stark von Armut betroffen (Spannagel 2017, S. 84f):

- Arbeitslose
- Alleinerziehende
- Menschen mit Migrationshintergrund
- Menschen mit einem niedrigen Bildungsniveau
- Rentnerinnen und Rentner
- gering qualifizierte Arbeiterinnen und Arbeiter
- Einpersonenhaushalte

Zudem gilt, dass Armut tendenziell weiblich ist, also Frauen etwas häufiger betroffen sind als Männer. Auffällig ist auch, dass deutlich mehr Arme im Osten Deutschlands wohnen als im Westen.

Aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten und Ergebnissen der Fallstudien trifft dies in ländlichen Räumen auf ähnliche soziale Gruppen zu:

- Alleinerziehende, die durch Trennung/ Scheidung in Armut abgerutscht sind
- kinderreiche Familien mit geringem Haushaltseinkommen
- mobilitätseingeschränkte Ältere, aber auch Thema „Altersarmut“
- Personen mit Migrationshintergrund/ Geflüchtete und
- Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen (Alkohol- oder Drogensüchtige, psychisch Kranke) und
- Analphabeten und Analphabetinnen.

Ergänzend kommen aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten in ländlichen Räumen aber noch generell **immobile Personengruppen** mit geringen Einkommen hinzu.

Innerhalb des SOEP erfolgt die Abgrenzung sozialer Benachteiligung über die relative Armutsdefinition. Das Einkommen sozial Benachteiligter liegt bei maximal 60 % des mittleren Äquivalenzeinkommens. Nach Auswertungen des SOEP kennzeichnen nachfolgende Merkmale die Sozialstruktur sozial Benachteiligter in ländlichen Räumen:

- **Scheidungen:** Sozial Benachteiligte sind generell häufiger geschieden als nicht Benachteiligte. In ländlichen Räumen leben in 22 % der sozial benachteiligten Haushalte Personen, die geschieden sind. Dagegen sind nur 6 % der nicht Benachteiligten in ländlichen Räumen geschieden. Sozial Benachteiligte in ländlichen Räumen sind damit auch häufiger geschieden als sozial Benachteiligte in städtischen Räumen (20 %).
- **Partnerschaft:** 74 % der sozial benachteiligten Haushalte in ländlichen Räumen leben nicht in festen Partnerschaften. In städtischen Räumen liegt der Anteil bei 72 %. Generell leben sozial Benachteiligte seltener in festen Partnerschaften als nicht Benachteiligte.
- Nur bei 10 % der sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen haben nicht beide Eltern **Deutsch als Herkunftssprache**. Hingegen trifft dies auf 19 % aller sozial Benachteiligten in städtischen Räumen zu.

Im Gegensatz zum städtischen Raum unterscheidet sich vor allem die Quantität der sozialen Gruppen, nicht aber die Gruppen selbst. Dies wirkt sich auf die Hilfs- und Unterstützungsstrukturen aus, da Regelangebote, die es in Städten gibt, für einzelne Personen in ländlichen Räumen vor dem Hintergrund der Tragfähigkeit oft nicht vorgehalten werden. Betroffene müssen dann weite Wege zu den Angeboten zurücklegen, was die Inanspruchnahme hemmt.

Bei Analyse der Statistiken scheint es zwei Ausnahmen zu geben (vgl. Kapitel 3.3): Zum einen Alleinerziehende, die in ländlichen Räumen häufiger von Armut betroffen sind als im städtischen Raum. Dies mag mit einer vergleichsweise schlechteren Kinderbetreuungssituation und damit eingeschränkten Erwerbschancen der Alleinerziehenden in ländlichen Räumen zusammenhängen. Verifizieren lässt sich diese These allerdings nicht abschließend. Zum anderen gibt es eine jüngere, schlecht ausgebildete Bevölkerungsgruppe in den ländlichen Räumen, die ebenfalls relativ stärker von Armut betroffen ist. Dies könnte dafür sprechen, dass das Phänomen der „vererbten“ Armut aufgrund ungünstigerer Zukunftsperspektiven (Perspektivlosigkeit), fehlender

Unterstützungsangebote oder fehlender geeigneter und erreichbarer Arbeitsplätze in den ländlichen Räumen ausgeprägter ist als in den städtischen Räumen.

Ursachen sozialer Benachteiligung

Die Ursachen sozialer Benachteiligung lassen sich im Wesentlichen auf folgende Dimensionen reduzieren: Materielle Armut, Ausgrenzung, Immobilität und ggf. noch Krankheit. Alle Ursachen führen zu einer Einschränkung an gesellschaftlichen Teilhabeprozessen.

Die Auslöser von materieller Armut auf dem Land und in der Stadt unterscheiden sich nach Aussagen der Expertinnen und Experten kaum. Dies deckt sich mit den Ergebnissen des Datenreports 2018 (vgl. Kapitel 3.3). Auslöser für materielle Armut sind häufig Trennung bzw. Scheidung oder der Arbeitsplatzverlust. Ein geringes Bildungsniveau und körperliche Behinderungen, die bestimmte Arbeitsmarktzugänge ausschließen, sind ebenfalls häufig Grund einer materiellen Armut.

Die Frage der Ausgrenzung ist dagegen sehr viel schwieriger zu beantworten. In den Expertinnen- und Experteninterviews wurde dies im Zusammenhang mit dem Thema Paria thematisiert. Insbesondere (sucht-)kranke Personen seien häufig von Ausgrenzung betroffen. Allerdings gehe die soziale Ausgrenzung in der Regel Hand in Hand mit materieller Armut.

Eine weitere Dimension, die der Immobilität, wurde in den Gesprächen mit Blick auf die sozial benachteiligten Personengruppen im ländlichen Räumen gleichrangig zur materiellen Armut genannt. Mangelnde Teilhabe aufgrund von Immobilität und Mangel an materiellen Ressourcen dürften aber auch in diesem Fall zusammenspielen. Eine immobile Person, die beispielsweise keinen Führerschein besitzt, aber über ausreichend materielle Ressourcen verfügt, ist materiell in der Lage, die Einrichtungen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben aufzusuchen. Armut begrenzt unabhängig von der Siedlungsstruktur die Teilhabemöglichkeiten generell. Es gibt aber einen Unterschied zwischen städtischen und ländlichen Räumen: Im Gegensatz zum städtischen Raum gibt es auf dem Land häufig keine hinreichende Substitutionsmöglichkeit zur motorisierten individuellen Mobilität, die die Voraussetzung für die Teilhabe in vielen Bereichen schafft.

Welche Rolle spielt die individuelle Mobilität? Wer ist immobil?

Die Gespräche und Fallstudien bestätigen die These, dass auf das eigene Auto in den ländlichen Räumen selbst bei sehr begrenzten finanziellen Ressourcen nicht verzichtet wird. Tatsächlich verfügen nach Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe etwas über 15 % aller Haushalte im ländlichen Raum über keinen eigenen Pkw (vgl. Tabelle 2). Diese Zahlen sind noch zu relativieren, da es auch im ländlichen Raum (größere) Mittelstädte mit mittel- oder oberzentraler Funktion gibt, in denen die Bevölkerung nicht zwangsläufig auf einen eigenen Pkw zur Erreichung wesentlicher Einrichtungen der Daseinsvorsorge angewiesen ist. Das ist immerhin fast ein Viertel der Gesamtbevölkerung des ländlichen Raumes. Unterstellt man in diesen Städten des ländlichen Raumes eine mit den Agglomerationsräumen vergleichbare Pkw-Ausstattung je Haushalt, dann reduziert sich der Anteil an Haushalten im ländlichen Raum ohne eigenen Pkw auf 12 %. Schließlich dürften auch die Haushalte weitgehend individuell mobil sein, die zwar keinen eigenen (auf sie angemeldeten) Pkw besitzen, die aber mit einem weiteren Haushalt (z. B. mit Familie der Kinder) zusammenleben, der über einen oder mehrere Pkws verfügt. Dieser Aspekt reduziert den Anteil an Haushalten ohne eigenen Pkw weiter.

Tabelle 2

Pkw-Ausstattung der Haushalte nach Regionstyp 2018

Regionsgrundtyp	Anteil der Haushalte mit PKW in %	Anzahl PKWs je 100 Haushalte
Agglomerationsräume	71,7	96,7
Verstädterte Räume	81,8	117,2
Ländliche Räume	84,2	121,1

Ländliche Räume: Dichte unter 100 Einwohnerinnen und Einwohner/km² oder Dichte über 150 Einwohnerinnen und Einwohner/km² und ohne Oberzentrum über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Quelle: Sonderauswertung Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)

Gleichwohl verbleiben auch im ländlichen Raum Haushalte ohne Verfügbarkeit eines Pkw. Diejenigen Haushalte ohne eigenen Pkw verfügen über ein deutlich geringeres Einkommen, sind überproportional häufig alleinlebend (und alleinerziehend) und vergleichsweise jung oder alt (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3

Merkmale der Haushalte ohne und mit Pkw im ländlichen Raum 2018

Merkmale Haushalte	ohne Pkw	mit Pkw
nach monatl. Nettoeinkommen		
unter 1.500 €	72,8 %	21,1 %
1.500 bis < 2.600 €	21,5 %	33,4 %
2.600 bis < 3.600 €	3,4 %	20,2 %
3.600 bis < 5.000 €	1,7 %	15,3 %
5.000 € und mehr	0,6 %	10,0 %
Gesamt	100,0 %	100,0 %
nach Haushaltstyp		
Alleinlebend	77,8 %	32,1 %
Paare ohne Kinder	9,6 %	33,3 %
Paare mit Kind(ern)	3,8 %	16,6 %
Alleinerziehend	3,4 %	2,8 %
Sonst. Haushalte	5,3 %	15,1 %
Gesamt	100,0 %	100,0 %
nach Alter (erste Person)		
18 bis unter 35 Jahre	19,6 %	14,1 %
35 bis unter 55 Jahre	23,2 %	37,3 %
55 bis unter 70 Jahre	27,6 %	28,2 %
älter als 70 Jahre	29,6 %	20,4 %
Gesamt	100,0 %	100,0 %

Ländliche Räume: Dichte unter 100 Einwohnerinnen und Einwohner/km² oder Dichte über 150 Einwohnerinnen und Einwohner/km² und ohne Oberzentrum über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Quelle: Sonderauswertung Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)

Nach Aussagen der Fallstudien lässt sich die immobile Gruppe folgendermaßen beschreiben:

- **Personen ohne Fahrerlaubnis:** Dies betrifft Jugendliche bis 15 Jahre, bis sie selbst Moped fahren können, ältere Frauen, die nie einen Führerschein gemacht haben, ältere Frauen und Männer, die aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr fahren dürfen/ wollen, junge und ältere Personen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht fahren können bzw. den Führerschein abgeben mussten (z. B. psychische Probleme, Suchtprobleme) und viele Geflüchtete.
- **Personen ohne Auto:** Daneben gibt es Personengruppen, die sich kein Auto leisten können.
- **Transportkosten beeinflussen Priorität für oder gegen Teilhabe:** In ländlichen Räumen gibt es viele Haushalte, die sich einen Pkw kaum leisten können, dies aber dennoch tun, weil es die einzige Möglichkeit zur Teilhabe bzw. zur Bewältigung des Alltags darstellt - „Lieber nicht heizen, als nicht fahren“ (Experteninterview). Andererseits führen die Transportkosten, unabhängig davon, ob diese für den MIV oder ÖPNV anfallen, bei Haushalten mit geringem Einkommen zu einer viel stärkeren Abwägung, ob diese für die Teilhabechancen getragen werden oder nicht. Im Zweifel liegen die Prioritäten dann auf dem Konsum anderer Güter und Dienstleistungen.
- **Familien mit nur einem Auto:** Dann gibt es noch die Familien, die sich nur ein Auto leisten können. Mit diesem einen Auto fährt in der Regel dann ein Elternteil zur Arbeit, sodass die restliche Familie tagsüber immobil ist, was sich insbesondere auf die Teilhabechancen der Kinder auswirkt.

2.3 Versorgungs- und Erreichbarkeitsdefizite erschweren die Teilhabe in ländlichen Räumen

In der Studie hat sich gezeigt, dass es kaum möglich ist, über Armut oder sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen in ländlichen Räumen zu sprechen, ohne dabei zwangsläufig zwischen den Versorgungs- und Erreichbarkeitsdefiziten in ländlichen Räumen und den damit verbundenen eingeschränkten Teilhabechancen für alle Bevölkerungsgruppen in ländlichen Räumen zu differenzieren.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen ist ein zentrales politisches Anliegen, welches im Grundgesetz der Bundesrepublik verankert ist. Das Ziel bildet raumordnerisch und in allen Bereichen der Daseinsvorsorge eine der wichtigen politischen Grundlagen, u. a. auch für die Entwicklungspolitik des ländlichen Raumes, die Stadtentwicklung, die Heimatstrategien und natürlich die Regionalpolitik der Bundesregierung.

Zentrale Instrumente zur Erreichung dieses Ziels sind die Dorferneuerung im Rahmen der Entwicklungspolitik der ländlichen Räume und das System der zentralen Orte der Raumordnungs- bzw. Regionalpolitik. Das Konzept soll unter der Rahmenbedingung der Tragfähigkeit eine flächendeckende Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen insbesondere aus dem Bereich der Daseinsvorsorge sicherstellen. Gerade letzteres Instrument ist eine Antwort auf den zentralen strukturellen Nachteil des ländlichen Raumes: die geringe Einwohnerdichte. Die vergleichsweise schlechtere Versorgung der ländlichen Räume ist eine zwangsläufige Folge der geringeren Bevölkerungsdichte und damit den ländlichen Räumen inhärent. Die Herausforderung der ländlichen Räume besteht somit nicht in einer generell schlechteren Versorgungssituation im Vergleich zum städtischen Raum.

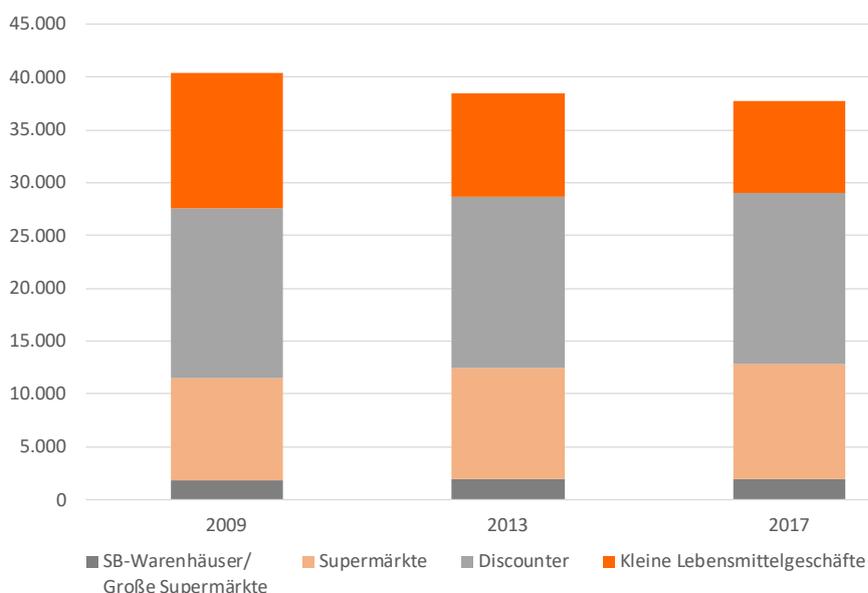
Beide Instrumente bestehen seit Jahrzehnten. Trotzdem ist es offenbar nicht gelungen, die ländlichen Räume flächendeckend als attraktive und lebenswerte Regionen zu erhalten (vgl. Kapitel 2.1).

Tatsächlich besteht die zentrale Herausforderung eines Teils der ländlichen Räume in einer Verschlechterung der Versorgungssituation in den letzten 30 Jahren, vor allem in den neuen, aber auch in den alten Bundesländern. Beispielhaft dafür stehen drei ausgewählte Entwicklungen, die nicht flächendeckend für die ländlichen Räume und in der Regel schon gar nicht für zentrale Orte im ländlichen Raum gelten. Sie sind aber ein Indiz für eine sich verschlechternde Situation aus ausgewählten Räumen:

- Im Zeitraum von 2005 bis 2015 hat sich die Zahl der Zentralen Orte in Deutschland um rd. 280 Gemeinden verringert. Dies war überwiegend Folge der Reduktion von Kleinzentren bzw. der Umstellung von einem vierstufigen auf ein dreistufiges Zentrale-Orte-Konzept. Schon im Zeitraum vor 2015 hat die demografische Entwicklung insbesondere in den neuen Bundesländern zu einer Ausdünnung des Zentrale-Orte-Netzes geführt (Quelle: Raumordnungsbericht 2017, S. 35).
- Zwischen den Schuljahren 1998/99 und 2012/13 ging die Zahl der Grundschulen in ländlichen Räumen deutschlandweit um 13,5 %, nur im ländlichen Raum der neuen Bundesländer um fast ein Viertel zurück (Quelle: Bildungsstatistik der entsprechenden Jahre). Die Zahl der Grundschulen sinkt gerade im ländlichen Raum weiter.
- Die Zahl der kleineren Lebensmittelgeschäfte, die vor allem noch die Nahversorgung in den kleinen Landgemeinden mit deutlich weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sicherstellen, ist zwischen 2009 und 2017 um fast ein Drittel auf weniger als 9.000 Geschäfte gesunken, der Anteil an allen Lebensmittelgeschäften von über 30 % auf 23 %. Dies ist allerdings nicht ausschließlich Folge sich wandelnder Angebotsstrukturen mit veränderten Betriebsstrukturen, zunehmenden Flächengrößen und damit größerer Einzugsbereiche und demografischen Effekte mit einem Rückgang der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft in schrumpfenden Regionen. Vielmehr spielen auch Nachfrageeffekte, die im ländlichen Raum vor allem aus der gestiegenen Mobilität und höheren Ansprüchen an Auswahl, Qualität und Kopplungsmöglichkeiten resultieren, eine Rolle, mit dem Ergebnis, dass vermehrt größere Orte (oder Mittel- oder Oberzentren) mit einer breiteren Angebotspalette aufgesucht werden.

Abbildung 8

Anzahl der Lebensmittelgeschäfte nach Betriebsformen



Aufgrund veränderter Definitionen der Betriebsformen sind die Zahlen aus den Vorjahren nicht vergleichbar. Nach der vorhergehenden Definition ist die Zahl der „übrigen Lebensmittelgeschäfte“, unter denen kleine Lebensmittelgeschäfte und „Tante-Emma-Läden“ zusammengefasst wurden, zwischen 1991 bis 2007 um über 60 % zurückgegangen.

Quelle: EHI Retail Institut, handelsdaten.de

Die objektiven Einbußen in der Lebensqualität durch reduzierte Niveaus und Standards in der Daseinsvorsorge bzw. Schließungen von Infrastrukturen lösen auch Ängste und ein Gefühl des Niedergangs bei den Bewohnerinnen und Bewohnern aus. Die Abstiegsassoziationen werden zu einem negativen Entwicklungsfaktor.

Hinzu kommt die Bedeutung von Infrastrukturarten, die nicht nur der reinen Versorgung dienen, sondern auch eine Standort- und Entwicklungswirkung haben. Beispielsweise ist eine Schule nicht nur ein Produktionsort für Bildungsangebote, eine Schule ist gleichzeitig Teil eines örtlichen Zentrums und trägt dazu bei, dass die entsprechenden Standorte eine gewisse Bedeutung, einen Ereignisreichtum und eine Ausstrahlung für Bewohnerinnen und Bewohner und Zuwanderinnen und Zuwanderer haben.

Die Gründe für das sinkende Ausstattungsniveau mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge in Teilen des ländlichen Raumes sind keineswegs eindimensional. Es überlagern sich unterschiedliche Effekte:

- Demografische Effekte, durch die die Tragfähigkeitsschwellen von Einrichtungen der Daseinsvorsorge und Infrastrukturen unterschritten werden und Kapazitätsanpassungen erfolgen.
- Angebotsentwicklungen mit veränderten Standortanforderungen und Betriebsstrukturen beispielsweise im Einzelhandel, aber auch bei den haushalts- und wohnortbezogenen Dienstleistungen wie Post- oder Finanzdienstleistungen, die zu einer Ausdünnung des Filialnetzes geführt haben. Von dieser Entwicklung sind städtische und ländliche Räume gleichermaßen betroffen. Die Wirkungen für die ländlichen Räume sind allerdings teils dramatischer, weil mit dem ggf. letzten Anbieter auch die Alternativen verloren gehen, die im städtischen Raum noch vorhanden sind.
- Nachfrageeffekte, die im ländlichen Raum vor allem aus der gestiegenen Mobilität und höheren Ansprüchen an Auswahl, Qualität und Kopplungsmöglichkeiten resultieren mit der Folge, dass größere Orte (oder Mittel- oder Oberzentren) mit einer breiteren Angebotspalette aufgesucht werden. Die Folge ist eine Verschlechterung der Versorgungsqualität für die weniger mobilen Gruppen im ländlichen Raum.

Trotzdem sind die Bewohnerinnen und Bewohner der ländlichen Räume nach Ergebnissen von Befragungen nicht unzufrieden mit ihrer Versorgungssituation, insbesondere, wenn die zeitliche (und nicht räumliche) Entfernung bei einer annähernden Vollmotorisierung als Bewertungsmaßstab herangezogen wird (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2013, S. 18 ff). Auf Seiten der Nachfragenden gibt es unterschiedliche Anpassungsstrategien der Bewohnerschaft. Für den größten Teil der Bevölkerung ist die Ausdünnung der Einzelhandelsversorgung vergleichsweise unproblematisch, weil ohnehin nicht auf die wohnortnahen Angebote, sondern auf die preisgünstigeren Angebote mit breiterer und tieferer Sortimentsstruktur zurückgegriffen wird (BMVBS 2013, S. 8). Personen ohne Pkw-Verfügbarkeit können nach Ergebnissen der Experteninterviews und der Fallstudien oftmals Nachbarschaftshilfe oder – wenn vorhanden – mobile Verkaufsstellen nutzen. Eine weitere Anpassungsstrategie besteht im Wegzug aus den Orten ohne oder mit geringer Ausstattung. Dieses Ergebnis bestätigt auch eine andere Studie, die untersucht hat, inwieweit die Versorgungssituation in Dörfern des ländlichen Raumes den Wegzug beeinflusst. Demnach lösen Defizite in der Infrastrukturausstattung nach den erwerbsbedingten Gründen am häufigsten Wegzugsgedanken aus. Andererseits spielt bei der Bewertung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum die Infrastrukturausstattung keine dominante Rolle. Wichtiger ist hier die Bewertung des Zusammenhalts im Dorf oder des Wohnumfeldes (Freitag et al. 2009).

Die Attraktivität eines Ortes hat viel mit Versorgung und Teilhabemöglichkeiten zu tun. Die ländlichen Räume können diese Teilhabe strukturell, durch die geringe Bevölkerungsdichte, im Vergleich zu den städtischen Räumen und Zentren weniger gut erfüllen. Gleichzeitig hat sich die Versorgungssituation in einigen ländlichen Räumen in der Vergangenheit, trotz des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse, verschlechtert. Umso wichtiger wird zur Gewährleistung von Teilhabe die Mobilität der in den ländlichen Räumen lebenden Bevölkerung.

Von den Defiziten in der Erreichbarkeit und der in einzelnen Bereichen zunehmenden verschlechterten Versorgungssituation sind alle Bevölkerungsgruppen des ländlichen Raumes unabhängig vom Einkommen, vom Haushaltsstatus oder Alter zunächst gleichermaßen tangiert. Die Teilhabe ist durch die Entfernungen in den ländlichen Räumen erschwert. Würde dieser Befund zur Grundlage und Abgrenzung sozialer Benachteiligung gemacht werden, wären alle in den ländlichen Räumen lebenden Personen sozial benachteiligt.

Neben der Analyse, wie sich im ländlichen Raum soziale Benachteiligung ausdrückt, geht es in diesem Kontext vor allem um die Untersuchung, welchen Einfluss die siedlungsstrukturellen Besonderheiten der ländlichen Räume auf die soziale Benachteiligung im Vergleich zu den städtischen Räumen haben.

3 Aktueller Forschungsstand

In den nachfolgenden Unterkapiteln wird von Armut und Armutsforschung gesprochen, wobei aber in der Regel dem in Kapitel 2.2 beschriebenen Lebenslagenansatz gefolgt wird.

3.1 Armutsforschung in ländlichen Räumen in den 1980er bis 1990er Jahren

In den 1980er/ 1990er Jahren gab es eine kurze Forschungskonjunktur zu Projekten, die sich mit Armut in ländlichen Räumen in Deutschland beschäftigten. Hierzu zählen die beiden Studien von Vaskovics und Weins (1983) im Auftrag des Bundesministeriums für Jugend, Familien und Gesundheit sowie das DFG-Forschungsprojekt von Pfaffenberger und Chassé (1996). Die Ergebnisse von Vaskovics und Weins (1983) zeigten, dass durch akute Armut in ländlichen Räumen vor allem getrennte Frauen mit Kindern, kinderreiche Familien und ältere Menschen bedroht waren.

Die Studie „Armut in einer ländlichen Region“ zeigte auffallende Verleugnungstendenzen bei befragten Expertinnen und Experten vor Ort. Aus deren Sicht gebe es keine Einkommensprobleme oder Arbeitslosigkeit, und wenn doch, so wurden soziale Problemlagen „eher Dorffremden und Zugezogenen zugeschrieben“ (Chassé 1996, S. 3). Armut werde in der dörflichen Kommunikation tabuisiert. Die Strukturanalyse zeigte die größte Anzahl an Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern bei Alleinerziehenden, Arbeitslosen sowie älteren Menschen ohne oder mit unzureichender Rente. Die Interviews zeigten eine große Inhomogenität der Lebenssituationen. In Bezug auf einzelne Lebenslagenbereiche wie z. B. die schulische und berufliche Bildung wurde die Benachteiligung der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger deutlich. Auch in der Wohnqualität sowie in der Lebensführung (Ernährung, Wohnungsausstattung, Kleidung) waren die ländlichen Hilfebezieherinnen und -bezieher erheblich benachteiligt. Dagegen galt die Gruppe der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger als mit vielen Kontakten sozial gut integriert. Materielle Benachteiligung wurde im ländlichen Raum durch familiäre Netzwerke z. T. aufgefangen. Auch die schlechte ÖPNV-Anbindung konnte durch Netzwerkhilfe gemildert werden (Pfaffenberger/ Chassé 1996).

Zur gleichen Zeit wurde in Österreich eine Studie zur Analyse qualitativer Zusammenhänge und Wirkungsmuster der ländlichen Armut durchgeführt. Im Ergebnis der Studie erwiesen sich folgende spezifische Faktoren als Ursachen der ländlichen Armut: eine mangelnde individuelle Mobilität (eigenes Auto) und Fehlen des öffentlichen Transportwesens, Langzeitarbeitslosigkeit, geringe Erwerbchancen, ungünstige Wirtschaftsstruktur sowie die fehlende Anonymität und die damit verbundene Stigmatisierung. Auch Wohnen war ein Problem, wenn preiswerte Mietwohnungen fehlten. Viele wollten aber nicht in einer „Wohnung“ wohnen. Der Hausbau wurde oft unter massiven Einschränkungen und dem Einsatz größtmöglicher Eigeninitiative bewerkstelligt. In der Studie sind die meisten Leute im Rahmen der Haushaltsgründung, der Einrichtung einer Wohnung oder im Zusammenhang mit dem Bau eines Eigenheims in finanzielle Schwierigkeiten geraten. Allerdings zeigten sich je nach wirtschaftlicher Ausgangslage große Unterschiede zwischen ländlichen Regionen (Wiesinger 2000). Nach Wiesinger (2000) kommt es auf dem Land häufig zu einer Differenzierung zwischen „guten“ und „schlechten“ Armen. Die Normen schreibe die Dorfgemeinschaft fest. Die Bereitschaft zu helfen hänge stark davon ab, inwieweit sich die Betroffenen in ihrem Verhalten den von ihnen erwarteten Ansprüchen anpassen.

3.2 Aktuellere Armutsforschung in ländlichen Räumen

Nachdem Armut lange Zeit nur in (groß-)städtischen Zusammenhängen analysiert wurde, widmete sich das Sozialwissenschaftliche Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) im Zeitraum 2009/ 2010 den spezifischen Bedarfen und Lebenslagen von Armen in ländlichen Räumen. Ausgegangen wurde von der These, dass die Armut auf dem Lande sich als abgemilderte Form der städtischen Armut zeige. Dieser These lag die Annahme zugrunde, dass man sich auf dem Dorf kennt und hilft. Die Studie basiert auf qualitativen Interviews

mit Betroffenen in fünf Regionen in Niedersachsen. Im Ergebnis zeigt die Studie, wie sehr sich Menschen in Armut schämen, sie versuchen, sich zu verstecken, nicht aufzufallen. Diese versteckte Armut ist in ländlichen Räumen größer als in der Stadt. Die größere Anonymität und die geringere Stigmatisierung in Städten helfen, eigene Ansprüche durchzusetzen und Hilfeangebote anzunehmen. Die soziale Kontrolle in den dörflichen Strukturen wird von den Befragten eher als belastend erlebt. Menschen in Armut erleben immer wieder Ausgrenzung, entweder durch andere oder durch den persönlichen Rückzug. Aus Sicht der Betroffenen hat das Leben auf dem Land auch Vorteile gegenüber den Städten. Die Lebenszusammenhänge sind übersichtlicher, es gibt größere Wohnungen, oft mit eigenem Garten sowie mehr Ruhe und Natur. Umso ländlicher man lebt, desto schneller stoßen die Betroffenen aber auch durch eine fehlende Mobilität an Grenzen der Teilhabe. Der Weg zum Arzt, zur Schule oder zur Arbeit/ Ausbildung wird zum Problem und verursacht hohe Kosten. Die Lebensqualität und Teilhabe hängen von der Verfügbarkeit eines Autos ab (Winkler 2012).

Auch Beetz (2018) beschreibt das Phänomen der unsichtbaren Armut in ländlichen Räumen. Dies resultiert nicht zuletzt aus einer Mischung aus Scham und entwickelten Kompensationsstrategien der Betroffenen. Nach seiner Sicht reiche Armut auf dem Land bis in die Mittelschicht, was mit geringer Entlohnung und prekären Beschäftigungsverhältnissen zusammenhänge. Nach Beetz lohnt es sich, das Thema Armut in ländlichen Räumen näher zu betrachten, da z. B. Werteverluste bei Immobilien oder bestimmten Arbeitstätigkeiten zunehmen. Parallel steigen finanzielle Belastungen, vor allem im Bereich Mobilität. Armut sei dann weniger eine Frage der Stigmatisierung, sondern des Ausschlusses von Teilhabe.

Die AWO-Studie „Aspekte der Armut in Mecklenburg-Vorpommern“ aus dem Jahr 2015 (AWO 2015) hat Armut in ländlichen Räumen anhand von Fallstudien analysiert. Im Ergebnis von 60 qualitativen Interviews beschreibt die Studie die Lebenslagen von Alleinerziehenden, Langzeitarbeitslosen, pflegebedürftigen Menschen, Menschen mit körperlichen, geistigen und psychischen Erkrankungen, Asylbewerberinnen und -bewerbern, Geflüchteten sowie Migrantinnen und Migranten. Typisch für den Großteil der Befragten ist, dass sie in privaten oder ehrenamtlichen Zusammenhängen engagiert sind und versuchen, ihre Zeit sinnvoll zu nutzen. Hierbei geht es um eine Stabilisierung der persönlichen Situation durch den Aufbau einer Alltagsstruktur. Eine Möglichkeit, soziale Anerkennung und damit soziale Integration jenseits privater, familiärer und freundschaftlicher Kontexte zu gewinnen, bietet ehrenamtliches Engagement. Die Studie weist auch auf die hohe Bedeutung des sozialen Nahraums bzw. räumlicher Gelegenheitsstrukturen für Menschen in Armutssituationen hin. Lokale Infrastrukturen und kurze Wege im Alltag sind wichtig. Insbesondere in ländlichen Räumen schränken fehlende oder schwer erreichbare Gelegenheitsstrukturen bzw. Begegnungsorte für ehrenamtliches oder bürgerschaftliches Engagement diese Möglichkeiten oder Quellen sozialer Anerkennung ein (AWO 2015).

Im Stadt-Land-Vergleich zeigt sich, dass auf dem Land die Milderung der negativen Folgen von Armut schwerer fällt, da Angebote des öffentlichen und kulturellen Lebens seltener bzw. mit weiteren Wegen und höheren Kosten verbunden sind. Die Wahrnehmung einer räumlichen und strukturellen Benachteiligung fördert das subjektive Gefühl, von der gesellschaftlichen Entwicklung abgekoppelt zu sein (Knabe et al. 2018).

Darüber hinaus laufen im Thünen-Institut aktuell zwei Forschungsprojekte zu sozialer Benachteiligung und Armut in ländlichen Räumen. Zum einen gibt es das Projekt „Armut und soziale Teilhabe in ländlichen Räumen“ (2016-2020) mit dem Ziel, unterschiedliche „Gesichter der Armut“ in ländlichen Räumen zu untersuchen und dabei auch potenzielle Unterschiede gegenüber Armut in Großstädten zu überprüfen. Ferner wird analysiert, wie sich die sozialen, ökonomischen und infrastrukturellen Gegebenheiten in ländlichen Räumen auf unterschiedliche Formen von Armut und deren Bewältigung auswirken.⁵ Zum anderen existiert das DFG-Projekt „Soziale Benachteiligung in ländlichen Peripherien in Ostdeutschland und Tschechien“ (2018-2021). In diesem Projekt werden Muster sozialer Benachteiligung und Handlungsoptionen ausgewählter Bevölkerungsgruppen untersucht.⁶

(5) <https://www.thuenen.de/de/lr/projekte/armut-und-soziale-teilhabe-in-laendlichen-raeumen/> [Stand Mai 2019].

(6) <https://www.thuenen.de/de/lr/projekte/soziale-benachteiligung-in-laendlichen-peripherien-in-ostdeutschland-und-tschechien> [Stand Mai 2019].

3.3 Statistische Analyse zur Armut in ländlichen Räumen

Datenreport 2021

Im aktuellen Datenreport 2021 des Statistischen Bundesamtes erfolgt eine differenzierte Betrachtung der Armutsquote: Die Armutsquote⁷ in ländlichen Räumen⁸ liegt mit 17,5 % (Mittelwert 2015-2018) leicht höher als in städtischen Regionen (15,4 %, Mittelwert 2015-2018) (Datenreport 2021, S. 238). Demnach ist Armut kein Phänomen der Großstadt. Dieser Befund ist umso erstaunlicher, als dass der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund, bei denen die Armutsquote höher ist als bei der Gesamtbevölkerung, in den ländlichen Räumen niedriger ausfällt als in den städtischen Räumen.

Nach Stadt- und Gemeindetypen differenziert ist die Armutsquote in Städten mit 100.000 bis unter 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die mit Ausnahme von Cottbus in ländlichen Räumen nicht vorkommen, mit 19,4 % am höchsten, in den Landgemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern mit knapp 14 % am niedrigsten (Mittelwerte 2015-2018). In allen in ländlichen Räumen vorkommenden Städte- und Gemeindetypen fällt die Armutsquote höher aus als in den entsprechenden Typen in den städtischen Räumen, was wiederum stark mit den Unterschieden zwischen den neuen und alten Ländern zu erklären ist (Mittelwert 2015-2016, Datenreport 2018, S. 248).⁹

Allerdings ist die Armutsquote im Betrachtungszeitraum von 2005-2009 bis 2015-2018 in den städtischen Räumen stärker als in den ländlichen Räumen gestiegen. Statistisch unterscheidet sich die Armut in ländlichen Räumen nicht so stark von der in den städtischen Räumen. Die Einkommen sind zwar häufig niedriger, aber dafür sind Preise für Güter und Dienstleistungen, insbesondere für das Wohnen, häufig geringer, sodass sich die lokale Kaufkraft angleicht.

Bei Differenzierung nach soziodemografischen Merkmalen zeigt sich, dass

- in ländlichen Räumen insbesondere junge Erwachsene (21 bis 30 Jahre) stärker von Einkommensarmut betroffen waren. Das korrespondiert mit der höheren Armutsquote von Einpersonenhaushalten und ledigen Haushalten.
- mit Blick auf den Bildungsabschluss vor allem bei Personen ohne beruflichen Abschluss und mit Blick auf die berufliche Stellung vor allem bei Selbstständigen im ländlichen Raum die Armutsquoten überdurchschnittlich hoch sind.

In Kombination der Bevölkerungs- und Haushaltsmerkmale sowie der Bildungs- und Beschäftigungsmerkmale scheint es eine Gruppe junger erwerbsfähiger, schlecht ausgebildeter, häufig arbeitsloser und noch zu Hause wohnender Personen oder Alleinerziehender in ländlichen Räumen zu geben, die im Vergleich zur Grundgesamtheit häufiger von Armut betroffen sind.

(7) Die Armutskenziffern beziehen sich auf die Verteilung des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens innerhalb der gesamten Bevölkerung.

(8) Die Abgrenzung orientiert sich an der BBSR-Abgrenzung zum ländlichen Raum. Alle kreisfreien Großstädte sowie die städtischen Kreise bilden den städtischen Raum, alle ländlichen Kreise bilden den ländlichen Raum.

(9) Eine entsprechende Differenzierung der Betroffenheit von Armut nach Gemeindegrößenklassen im ländlichen Raum gibt es im Datenreport 2021 nicht mehr. Statt ländlichem Raum unterscheidet der Datenreport 2021 den strukturschwachen Raum.

Nach Analysen des WZB im Rahmen des Datenreports 2018 fühlen sich insbesondere die Menschen in Ostdeutschland (regional) isoliert und „abgehängt“. Während sich die subjektive Schichtzugehörigkeit in die Gruppe der „Unterschicht“ zwischen 1990 und 2016 in Westdeutschland nicht verändert hat, ist die Gruppe derjenigen, die sich in Ostdeutschland subjektiv der „Unterschicht“ zuordnet, im gleichen Zeitraum von drei auf fünf Prozent gestiegen (Datenreport 2018, S. 255). Auch im aktuellen Datenreport 2021 zeigt sich, dass Ostdeutsche grundsätzlich über fast alle sozialen Lagen hinweg ihren Lebensstandard im Vergleich zu Westdeutschen seltener als gerecht ansehen (Datenreport 2021, S. 275).

Leben in Europa (EU-SILC)

Nach der jährlichen freiwilligen Haushaltsbefragung LEBEN IN EUROPA (Statistisches Bundesamt 2020), die als Panelerhebung durchgeführt wird (EU-SILC – EU Statistics on Income and Living Conditions), sind in dünn besiedelten Regionen

- alleinlebende und alleinerziehende Personen besonders durch Armut gefährdet: 40 % aller armutsgefährdeten Personen leben in entsprechenden Haushalten, während diese nur auf 18 % aller Personen zutrifft. Dagegen ist das Risiko der Armutsgefährdung in dünn besiedelten Regionen von Familien vergleichsweise gering.
- die Unterschiede gegenüber den anderen Regionstypen (dichte und mittlere Bevölkerungsdichte) nicht besonders stark ausgeprägt: Im Vergleich zu den Regionen mit dichter Besiedlung ist die Armutsgefährdung von alleinlebenden Personen etwas geringer ausgeprägt, die von älteren Haushalten, in denen keine Kinder mehr leben, und Haushalten mit Kindern ist etwas höher ausgeprägt.

Kaufkraftbereinigte Armut auf dem Land

Ein gängiges Armutskriterium ist das Konzept der relativen Armut: Personen, die weniger als 60 % des deutschen Medianeinkommens verdienen, werden als arm eingestuft. In der Tendenz steigt die Betroffenheit von Armut mit der Stadtgröße. In Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern und Einwohnerinnen liegen die Quoten bei 19,4 % (Städte zwischen 100.000 bis unter 500.000 Personen) bzw. bei 17,8 % (Städte mit 500.000 Personen und mehr) gegenüber 17,5 % im ländlichen Raum (Datenreport 2021, S. 238). Diese Zahlen lassen aber außer Acht, dass das Leben in Städten deutlich teurer ist als auf dem Land. Einkommensschwache Personen können sich also in der Stadt noch weniger leisten als Landbewohnerinnen und -bewohner, die über das gleiche Einkommen verfügen. Das IW Köln (2019) hat die unterschiedlichen Preisniveaus berücksichtigt und die sogenannte relative Kaufkraftarmut untersucht. Das Ergebnis: In der Stadt sind sogar 21,4 % der Bevölkerung kaufkraftarm, verfügen also über weniger als 60 % des preisbereinigten Nettoeinkommens. Auf dem Land kommt es einkommensschwachen Personen hingegen zugute, dass die Lebenshaltungskosten geringer sind. Deswegen verringert sich der Anteil der relativ armen Bevölkerung auf 14,3 %, wenn man die Kaufkraft berücksichtigt.

4 Situationsbeschreibung: Ausmaß, räumliche Muster und Segregation

Angesichts ungenügender statistischer Datengrundlagen, um soziale Benachteiligung flächendeckend differenziert nach Siedlungsstruktur sowie Städte- und Gemeindetyp zu analysieren, wird soziale Benachteiligung an dieser Stelle auf die Dimension „materielle“ Armut reduziert. Als Proxy für die materielle Armut dient die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach SGB II.

4.1 Statistisches Ausmaß und verdeckte Armut

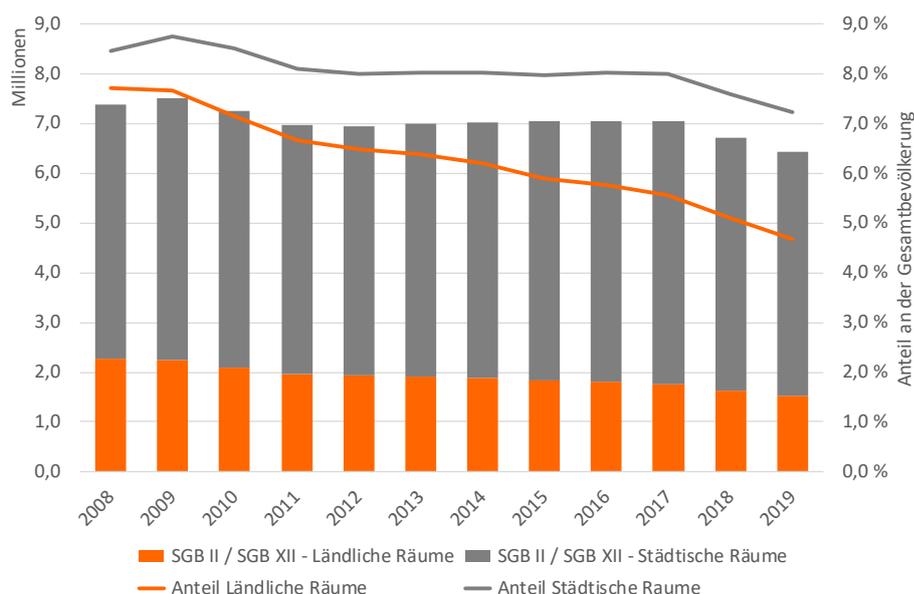
Entwicklung der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach SGB II und SGB XII

Die Zahl der Leistungsberechtigten sowie Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach SGB II (Arbeitslose) und SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) betrug im Jahr 2018 gut 6,4 Mio., davon lebten rd. $\frac{1}{4}$ in ländlichen und $\frac{3}{4}$ in städtischen Regionen (vgl. Abbildung 9). Entsprechend liegt der Anteil von Leistungsempfängerinnen und -empfängern in städtischen Regionen mit gut 7 % an der Gesamtbevölkerung um mehr als 50 % über dem Anteil ländlicher Regionen (4,7 %). Materielle Armut, gemessen an der Grundsicherung, ist im Durchschnitt in städtischen Regionen deutlich ausgeprägter.

Interessant dabei ist, dass die Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger in ländlichen Räumen seit 2008 sehr viel stärker rückläufig war (minus 33 %) als in städtischen Räumen (minus 4 %). Die Schere beim Verlauf der Anteile ist kontinuierlich auseinandergegangen.

Abbildung 9

Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach SGB II und SGB XII und Anteil an der Gesamtbevölkerung



Quelle: eigene Berechnung; empirica regio (Datenbasis: © Statistik der Bundesagentur für Arbeit; © Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

Entwicklung der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung für Arbeitslose in Bedarfsgemeinschaften (SGB II)

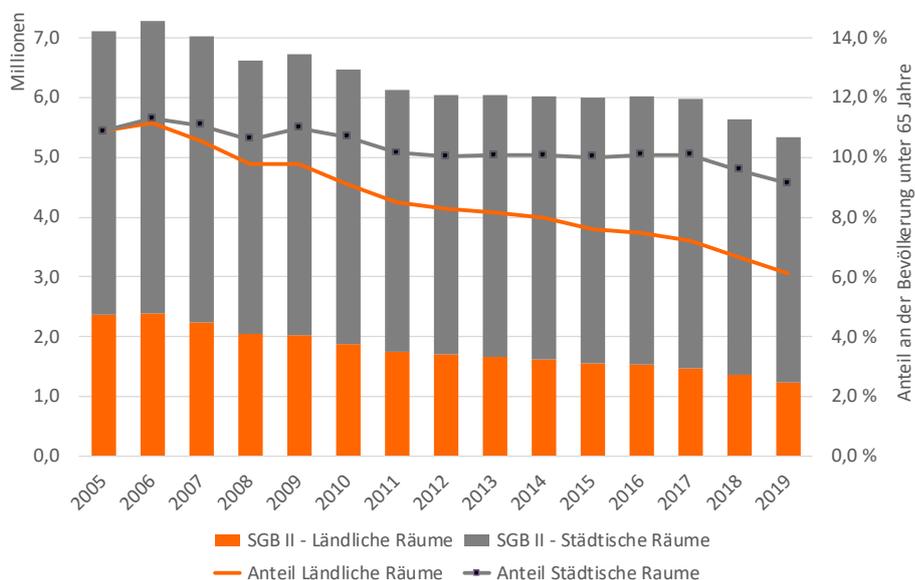
Der überwiegende Grund des Grundsicherungsbezugs liegt in der Arbeitslosigkeit. Dies gilt sowohl für die ländlichen als auch für die städtischen Räume: Jeweils gut 80 % der Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger beziehen Leistungen nach SGB II wegen Arbeitslosigkeit.

In den ländlichen Räumen wohnten 2019 rd. 1,25 Mio. Menschen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II. Damit wohnte, wie bei allen Leistungsberechtigungen der Grundsicherung, knapp jeder vierte Leistungsbeziehende in den ländlichen Räumen. Relativ betrachtet fällt damit das Ausmaß an Leistungsbeziehenden in ländlichen Räumen niedriger aus als in städtischen. Der Anteil an allen Personen unter 65 Jahren liegt in den ländlichen Räumen bei 6,1 %, in den städtischen Räumen um drei Prozentpunktepunkte höher bei 9,1 % (vgl. Abbildung 10).

Ein Blick auf die Entwicklung verdeutlicht, dass der Rückgang aller Leistungsbeziehenden Ergebnis der verbesserten Arbeitsmarktsituation ist. Bemerkenswert ist die unterschiedliche Entwicklung der Leistungsbeziehenden zwischen Siedlungsstrukturen. Im Jahr 2005 war das Ausmaß des Leistungsbezugs, gemessen an der Bevölkerung unter 65 Jahren, zwischen ländlichen und städtischen Räumen noch identisch. In beiden Siedlungsstrukturtypen lag die Empfangsquote bei fast 11 %. Nach 2006 hat sich die Situation in den ländlichen Räumen positiver verändert. Die Zahl der geflüchteten Menschen, die nach Anerkennung vom Rechtskreis des AsylbLG in das SGB II wechseln, kann die Unterschiede nicht erklären. Die divergierende Entwicklung begann schon vor den Jahren 2015 und 2016, in denen besonders viele geflüchtete Menschen nach Deutschland kamen.

Abbildung 10

Zahl der leistungsberechtigten Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II und Anteil an den unter 65-Jährigen



Quelle: eigene Berechnung; empirica regio (Datenbasis: © Statistik der Bundesagentur für Arbeit; © Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

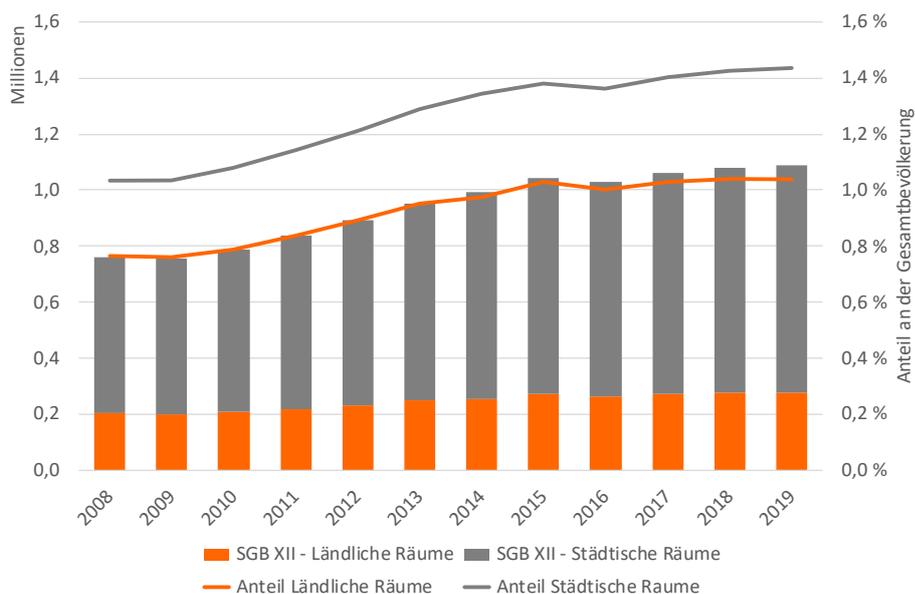
Entwicklung der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII)

Im Unterschied zu den Leistungsberechtigten nach SGB II ist die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von SGB XII deutschlandweit seit 2008 um 45 % gestiegen (vgl. Abbildung 11). Dabei ist die Zahl der Personen, die Grundsicherung wegen Erwerbsminderung beziehen, stärker gestiegen als die Zahl der Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung im Alter. Trotz des Anstiegs machen die Leistungsbezieherinnen und -bezieher nach SGB XII nur einen sehr geringen Anteil von gut 15 % aller Personen aus, die Grundsicherungsleistungen empfangen.

Auch bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zeigt sich ein Stadt-Land-Gefälle. Die Anteile der Leistungsbezieherinnen und -bezieher an der Gesamtbevölkerung liegen in den städtischen Regionen um rd. 40 % über den ländlichen Regionen. Besonders ausgeprägt fallen die Unterschiede bei der Grundsicherung im Alter aus: Je 100 Personen im Alter von 65 Jahren und mehr liegt der Wert mit 3,8 % in den städtischen Regionen mehr als doppelt so hoch wie in den ländlichen Regionen (1,8 %). Altersarmut, gemessen an der Grundsicherung, ist im Vergleich zur Arbeitslosigkeit und anderen Gründen materieller Armut in den ländlichen Regionen (noch) unbedeutend.

Abbildung 11

Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach SGB XII und Anteil an der Gesamtbevölkerung



Quelle: eigene Berechnung; empirica regio (Datenbasis: © Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

Aber: hohes Ausmaß verdeckter Armut in ländlichen Räumen

Diese positive Entwicklung in ländlichen Räumen kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in hohem Ausmaß eine verdeckte Armut geben dürfte, wie empirische Untersuchungen belegen.¹⁰ Dieses Phänomen besteht in erheblichem Ausmaß. Analysen zur Thematik gehen von einer Quote der Nichtinanspruchnahme in Höhe von rd. 40 % aus (Becker 2015, S. 10). Aus früheren Untersuchungen zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen ist bekannt, dass besonders alleinstehende Frauen, Paarhaushalte mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand und Ältere von verdeckter Armut betroffen sind. Becker ermittelte 2007 anhand von SOEP-Daten, dass die Dunkelzifferquote bei Über-65-Jährigen bei 68 % lag.

Im ländlichen Raum dürfte das Thema der verdeckten Armut ausgeprägter sein als im städtischen Raum. Armut ist insbesondere in ländlichen Räumen immer noch häufig mit dem Stigma der Schande und Unehrenhaftigkeit belastet. Die Schuld für die Armut wird den Betroffenen oft selber angelastet. Dies führt zu Ausgrenzungsreaktionen seitens der Bevölkerung bis hin zu einer verdeckten bzw. versteckten Armut. Armut wird gerade in ländlichen Regionen aufgrund der sozialen Kontrolle oft tabuisiert. Auf dem Land sind die Hemmschwellen und Barrieren, die es zu überwinden gilt um sich Hilfe zu holen, daher höher (Wiesinger 2000). Die ländliche Armut ist weniger leicht sichtbar (vgl. Beetz 2015a, Wiesinger 2000, Becker/ Hauser 2005). Dies bestätigen auch die befragten Expertinnen und Experten.

Gleichwohl: Armut in ländlichen Räumen lässt sich eher kompensieren

Betroffene zeigen ihre Armut nicht offen nach außen, versuchen diese zu verdecken bzw. nutzen alle Möglichkeiten, diese zu kompensieren (z. B. Gemüseanbau im Garten). In den Gesprächen haben einige Expertinnen und Experten betont, dass materielle Armut in ländlichen Räumen sich eher kompensieren lässt als in städtischen Räumen. Entscheidend sind die geringen Lebenshaltungskosten, die im Vergleich zu den städtischen Räumen zu einer höheren Kaufkraft führen (vgl. Aussagen im Kapitel 2.2), die hohe Quote an Selbstnutzerinnen und -nutzern mit vergleichsweise geringen Wohnkostenbelastungen sowie Substitution von professionellen Dienstleistungen durch Eigenleistung oder funktionierende soziale Netzwerke. Materielle Armut muss in diesem Zusammenhang nicht zwingend ein Maßstab für mangelnde Teilhabe sein. Allerdings gehen in diesem Punkt die Meinungen der Expertinnen und Experten auseinander - auch weil andere Rahmenbedingungen wie große räumliche Entfernungen und eine geringere Dichte an Beratungs- und Hilfeleistungen die Lebenslagen sozial Benachteiligter in ländlichen Räumen gegenüber städtischen Räumen erschweren.

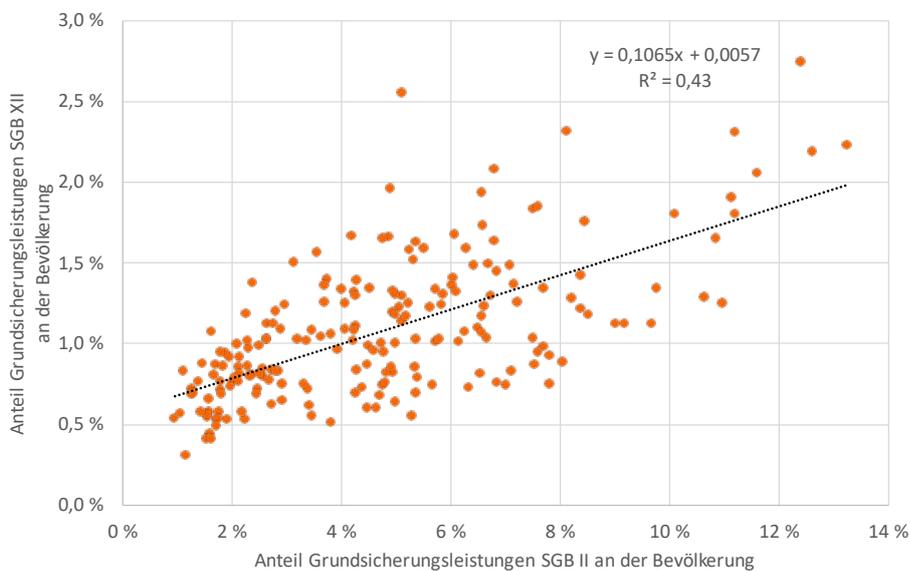
4.2 Siedlungsstrukturelle Muster materieller Armut

Da der Anteil der Grundsicherungsleistungen nach SGB XII an der Summe aller Grundsicherungsleistungen nach SGB II und SGB XII relativ gering ausfällt und gleichzeitig, wenn auch nicht sehr stark, eine positive räumliche Korrelation zwischen dem Empfang unterschiedlicher Grundsicherungsleistungen erkennbar ist, konzentriert sich die nachfolgende räumliche Analyse von materieller Armut auf die leistungsberechtigten Personen nach SGB II. Die Grundsicherungsleistungen bei Erwerbsminderung und im Alter werden nicht weiter betrachtet.

(10) Wenn Bedürftige ihnen zustehende Leistungen der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitssuchende nicht in Anspruch nehmen, spricht man von verdeckter Armut.

Abbildung 12

Zusammenhang von Leistungsbezügen nach SGB II und SGB XII in den ländlichen Kreisen Deutschlands 2019



Ohne Berücksichtigung der Werte eines Landkreises mit sehr hohem Anteil an Personen im Leistungsbezug nach SGB XII („Ausreißer“).

Quelle: eigene Berechnung; empirica regio (Datenbasis: © Statistik der Bundesagentur für Arbeit; © Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

Statistische Analysen zur räumlichen Verteilung der leistungsberechtigten Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II

Mit Blick auf die Verteilung der absoluten Werte der Leistungsberechtigten ist Armut überwiegend ein großstädtisches Problem. Fast jeder zweite Leistungsberechtigte lebt in einer Großstadt. Genauer betrachtet zeigen sich folgende Befunde:

- Jenseits des Städtetyps Großstadt ist die Armut in allen Städte- und Gemeindetypen des ländlichen Raumes im Vergleich zum städtischen Raum im Median stärker ausgeprägt. Das deckt sich mit der Armutsquote¹¹, die nach aktuellen Analysen im Datenreport 2021 im ländlichen Raum¹² bei 17,5 % liegt, im Vergleich zu 15,4 % in städtischen Regionen (vgl. Tabelle 4) (Datenreport 2021, S. 238).

(11) Die Armutskennziffern beziehen sich auf die Verteilung des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens innerhalb der gesamten Bevölkerung.

(12) Die Abgrenzung orientiert sich an der BBSR-Abgrenzung zum ländlichen Raum. Alle kreisfreien Großstädte sowie die städtischen Kreise bilden den städtischen Raum, alle ländlichen Kreise bilden den ländlichen Raum.

Tabelle 4

Verteilung der Leistungsberechtigten Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II nach Raumkategorien (2017)

Typ	Leistungsberechtigte im SGB II (absolut)*			Bezugsquote (Anteil an allen < 65-Jährigen)		
	Ländlicher Raum	Städtischer Raum	Insgesamt	Ländlicher Raum	Städtischer Raum	Insgesamt
Großstadt	-	2.879.219	2.879.219	-	13,6 %	13,6 %
Größere Mittelstadt	213.152	466.590	679.742	13,1 %	10,8 %	11,4 %
Kleine Mittelstadt	448.881	588.126	1.037.007	10,9 %	7,6 %	8,8 %
Größere Kleinstadt	313.649	309.841	623.490	7,7 %	5,7 %	6,5 %
Kleine Kleinstadt	233.392	146.395	379.787	5,8 %	4,4 %	5,2 %
Landgemeinde	261.745	95.188	356.933	4,1 %	3,4 %	3,9 %
Insgesamt	1.470.819	4.485.359	5.956.178	7,2 %	10,0 %	9,2 %

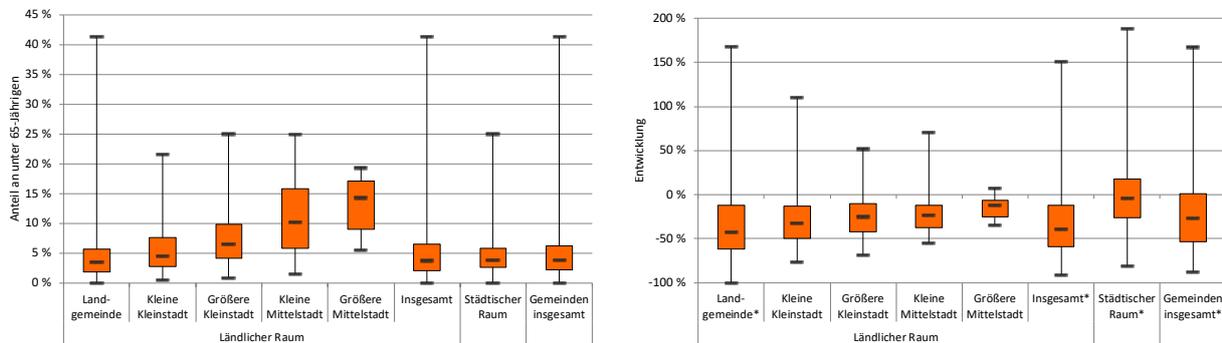
* Rund 0,3 % der Leistungsberechtigten im SGB II können hier aufgrund von anonymisierten Werten auf Gemeindeebene nicht berücksichtigt werden.

Quelle: eigene Berechnung; empirica regio (Datenbasis: © Statistik der Bundesagentur für Arbeit; © Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

- Je geringer die Einwohnerzahl einer Kommune, desto niedriger die Bezugsquote von Grundsicherung nach SGB II und desto höher die Streuung der Quoten um den Mittelwert. Ein Indiz dafür, dass mit abnehmender Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner die Siedlungsstruktur und der Stadt- und Gemeindetyp immer weniger als Erklärungsvariable für die Bezugsquoten taugt.
- Da in den ländlichen Räumen im Vergleich zu den städtischen Räumen prozentual mehr Menschen in den kleineren Städten und Gemeinden wohnen, ist die Quote der Beziehenden von Leistungen nach SGB II in ländlichen Räumen insgesamt niedriger als in städtischen Räumen. Beim Vergleich der Städte und Gemeinden untereinander sind die Quoten in den ländlichen Räumen allerdings höher.
- Die Zahl der leistungsberechtigten Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II ist zwischen 2007 und 2017 in ländlichen Räumen sehr viel stärker gesunken als in den städtischen Räumen. Gleichzeitig besteht ein deutlicher Zusammenhang in der Entwicklung zwischen Stadt- und Gemeindetyp: Je kleiner die Gemeinde und Stadt, desto stärker der Rückgang an Leistungsbeziehenden. Diesen Zusammenhang gibt es im städtischen Raum nicht.

Abbildung 13

Anteil der leistungsberechtigten Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II an den unter 65-Jährigen nach Gemeindetypen (2017) und Entwicklung 2007-2017



* Die Spannweite wird anhand der 1 %-Perzentile bzw. 99 %-Perzentile anstatt der Minima und Maxima dargestellt

Quelle: eigene Berechnung; © Statistik der Bundesagentur für Arbeit; empirica regio (Datenbasis: © Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

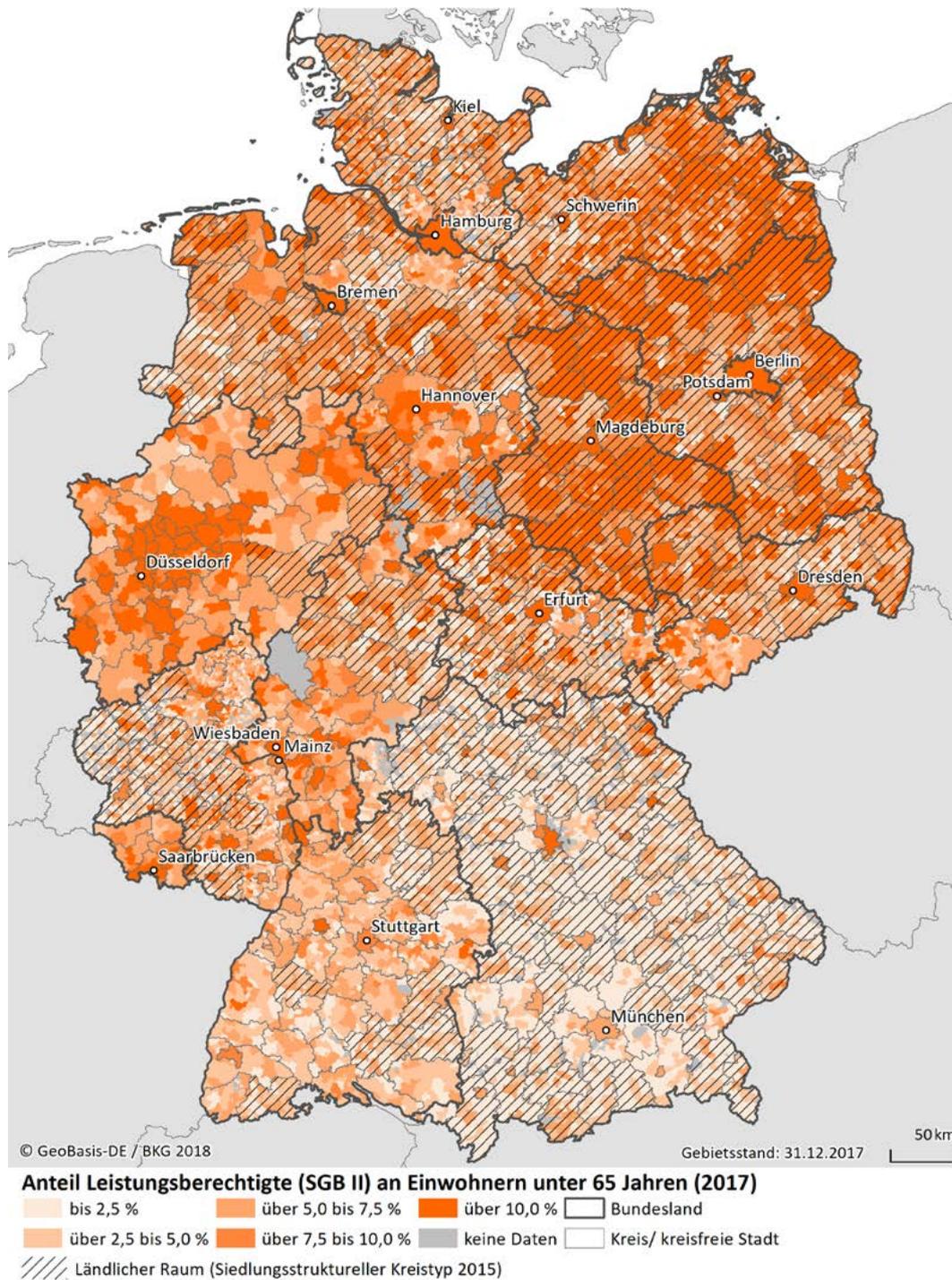
- Die Bezugsquote im ländlichen Raum Nordwest- und Ostdeutschlands¹³ liegt mit 9,5 % mehr als doppelt so hoch wie in den ländlichen Räumen Süd(west)deutschlands.¹⁴ In Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sind die Bezugsquoten flächendeckend besonders hoch.
- Fast die Hälfte der Bevölkerung in den ländlichen Räumen der neuen Bundesländer wohnt in Kommunen mit einer Bezugsquote von mehr als 10 %, über 6 % lebt in Kommunen mit einer Bezugsquote von über 20 %.

(13) Neue Bundesländer zuzüglich Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

(14) Übrige Bundesländer.

Karte 1

Leistungsberechtigte Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II (2017)



Quelle: eigene Berechnung; © Statistik der Bundesagentur für Arbeit; empirica regio (Datenbasis: © Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

Exkurs: Segregation in Deutschland – Ergebnisse einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)

Die Studie „Ausmaß und Trends sozialräumlicher Segregation in Deutschland“ des Deutschen Instituts für Wirtschaft (DIW) (Goebel / Hoppe 2015) hat die sozialräumliche Segregation in Deutschland nach Städte- und Gemeindetypen umfassend untersucht. Nachfolgende Aussagen beruhen auf den Ergebnissen dieser Studie:

- Ausländische Haushalte leben überwiegend in den Großstädten der alten Bundesländer.
- Der Anteil statusniedriger Haushalte ist in den ländlichen Räumen der neuen Bundesländer, insbesondere in Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, sowie in den alten Bundesländern in ausgewählten strukturschwachen städtischen Räumen wie dem Ruhrgebiet und in einigen Gemeinden Norddeutschlands besonders hoch.¹⁵
- In den neuen Bundesländern verteilen sich statusniedrigere Haushalte stärker über alle Stadt- und Gemeindetypen. Die höchste Konzentration findet sich hier mit 26,5 % in ostdeutschen Mittelstädten. Statushöhere Haushalte konzentrieren sich vor allem in den suburbanen Räumen westdeutscher Großstädte.
- Die ethnische und soziale Segregation steigt mit der Gemeindegröße; d. h. Großstädte sind stärker segregiert.

4.3 Segregation: Räumliche Konzentration

Mit Blick auf die mögliche Segregation werden zwei räumliche Betrachtungsebenen innerhalb der ländlichen Räume unterschieden:

- Die räumliche Konzentration auf Gemeindeebene und
- Die kleinräumige, residentielle Segregation auf Quartiersebene.

Räumliche Konzentration auf Gemeindeebene innerhalb der ländlichen Räume

In städtischen Kreisen fallen die Dissimilaritätsindizes¹⁶ zwischen Grundsicherungsempfängerinnen und -empfängern nach SGB II und Nicht-Leistungsberechtigten niedriger aus als in ländlichen Kreisen. In ländlichen Räumen kommt es häufiger vor, dass sich innerhalb des Kreises Leistungsberechtigte stärker auf einzelne Kommunen konzentrieren als in städtischen Räumen. In städtischen Räumen sind die Leistungsbeziehenden zwischen den Städten und Gemeinden gleicher verteilt.

Der gleiche Zusammenhang gilt auch bei Betrachtung der Leistungsberechtigten im Kontext von Fluchtmigration. Diese sind im ländlichen Raum stärker auf einzelne Gemeinden konzentriert als geflüchtete Leistungsbe-rechtigte im städtischen Räumen. Diese Ergebnisse bestätigt die Analyse von Sekundärwanderungen geflüch-

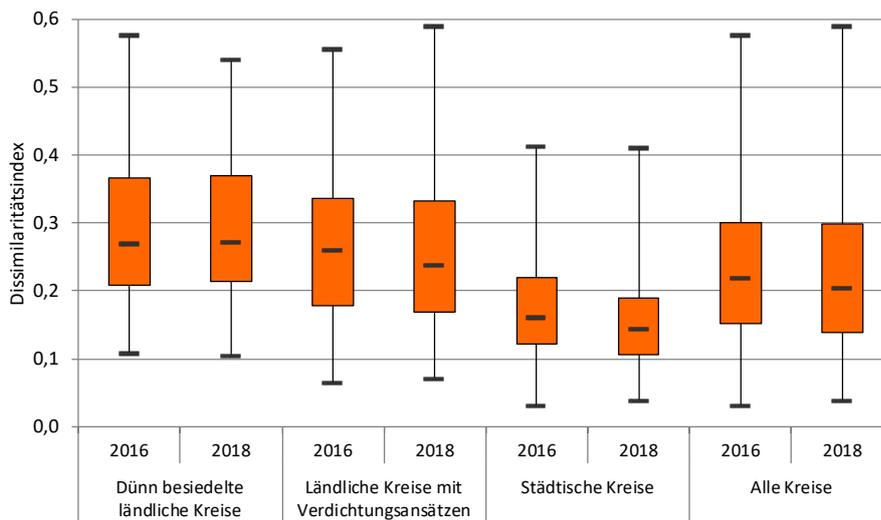
(15) Die Analyse von Goebel/ Hoppe basiert u. a. auf mikrogeographischen Daten der microm Micromarketing- Systeme und Consult GmbH. Entscheidende Variable zur Definition von statusniedrigen und statushohen Haushalten ist die „microm Statusvariable“. Die Statusvariable gibt Auskunft über den sozioökonomischen Status eines jeden in Deutschland ansässigen Haushaltes, indem verschiedene statusbezogene Informationen in einer Variable statistisch verdichtet werden. Zu den statusniedrigen bzw. statushohen Haushalten zählen in dieser Untersuchung das unterste Dezil (10 %) bzw. das oberste Dezil (90 %) der Verteilung der Statusvariable.

(16) Der Dissimilaritätsindex misst die Gleich- bzw. Ungleichverteilung einer Bevölkerungsgruppe gegenüber einer anderen Gruppe über eine gegebene Anzahl von Beobachtungsräumen in Form eines Index, der Werte zwischen 0 und 1 annehmen kann. Konzentriert sich die betrachtete Teilgruppe in einem Raum stärker auf einzelne Teilgebiete als die übrige Bevölkerung, dann erreicht der Index Werte gegen 1. Ein Wert von 0 spiegelt dagegen eine gleichmäßige Verteilung beider Gruppen wider.

teter Menschen von den kleinen Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion zu den Städten mit zentralörtlicher Funktion innerhalb der ländlichen Räume, aber nicht zwangsläufig von den ländlichen Räumen in die städtischen Räume.

Abbildung 14

Statistische Spannweite der Dissimilaritätsindizes zwischen erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen im Kontext von Fluchtmigration sowie ohne Fluchtkontext im SGB II nach Kreistypen (ohne kreisfreie Städte; 2016, 2018)



Quelle: eigene Berechnung; © Statistik der Bundesagentur für Arbeit

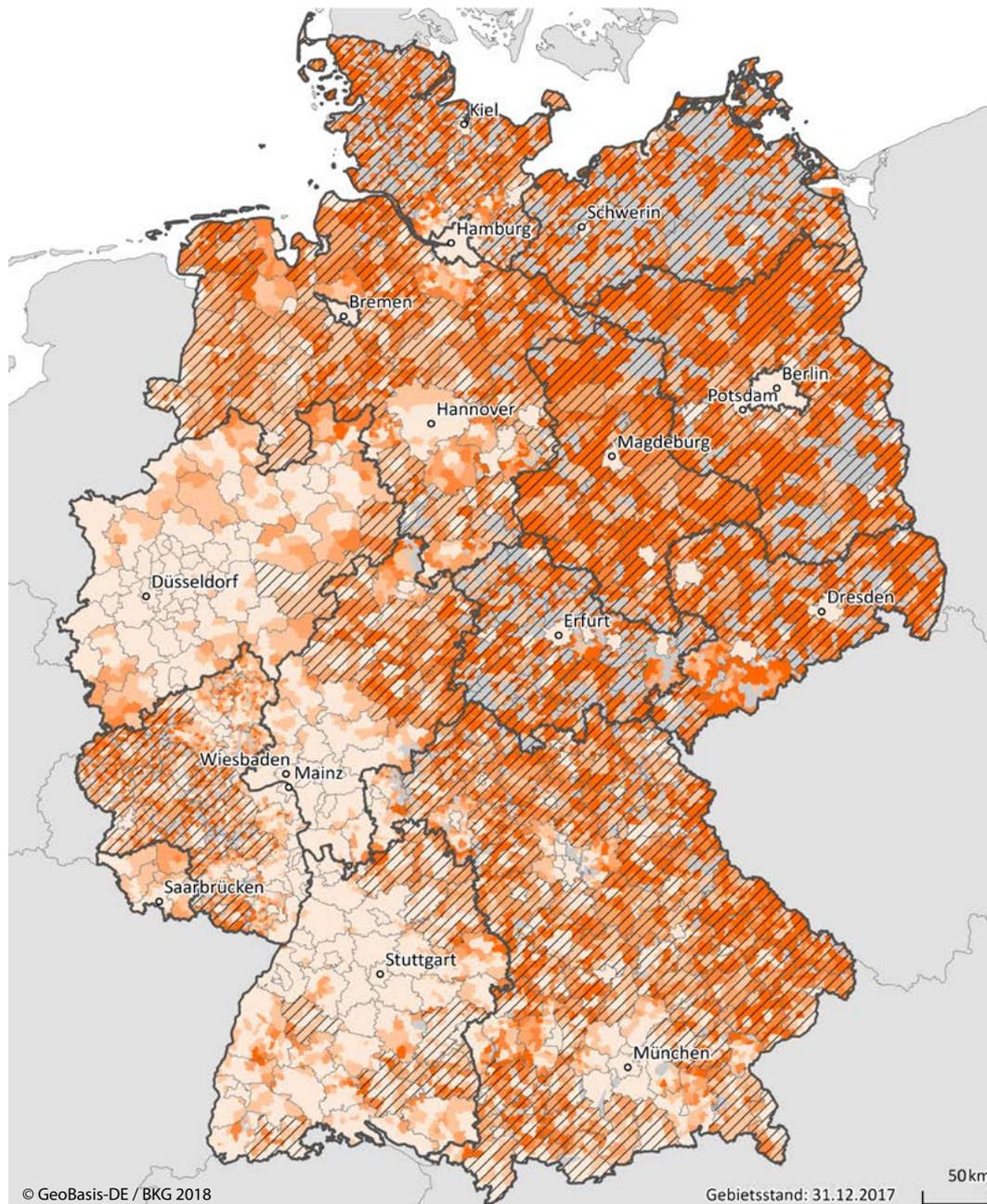
Residentielle Segregation in ländlichen Räumen

Residentielle Segregation wurde in der Vergangenheit überwiegend als großstädtisches Phänomen wahrgenommen und beschrieben (Helbig/ Jähnen 2018). Das oben genannte Forschungsprojekt des DIW sowie eigene Berechnungen des Dissimilaritätsindizes innerhalb der Gemeinden (100-m-Gitterzellen und Zensus 2011) zeigen folgende Zusammenhänge:

- Die kleinräumig ethnische Segregation nimmt mit der Größe der Gemeinde ab. Im ländlichen Raum ist die räumliche Konzentration von Ausländerinnen und Ausländern ausgeprägter als im städtischen Raum (vgl. Karte 2).

Karte 2

Dissimilaritätsindex der Verteilung der Ausländerinnen und Ausländer gegenüber Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft in 100-m-Gitterzellen (Gemeinde, Zensus 2011)



Dissimilaritätsindex der Ausländer im Zensus 2011

- bis 0,7
 über 0,85 bis 0,9
 über 0,95
 Bundesland
- über 0,7 bis 0,85
 über 0,9 bis 0,95
 keine Daten
 Kreis/ kreisfreie Stadt
- Ländlicher Raum (Siedlungsstruktureller Kreistyp 2015)

Quelle: eigene Berechnung; © Statistik der Bundesagentur für Arbeit; empirica regio (Datenbasis: © Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

- Bei den statusniedrigen wie auch bei den statushohen Haushalten nimmt dagegen der Anteil an segregiert wohnenden Haushalten mit der Größe der Gemeinde zu. Allerdings ist auch die kleinräumige Konzentration statusniedriger Haushalte in den Kleinstädten und Landgemeinden ausgesprochen hoch. Eine Besonderheit der neuen Länder ist die vergleichbar hohe Segregation von statusniedrigen Haushalten in den Klein- und Mittelstädten, während in den alten Ländern die Kleinstädte weniger segregiert sind (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5

Mittlerer Anteil an Haushalten nach sozialer Segregation in den unterschiedlichen Gemeindetypen in Ost- und Westdeutschland (Straßenabschnitte)

Gemeindetypen	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Status-niedriger	Status-mittel	Status-höher	Status-niedriger	Status-mittel	Status-höher
	in %					
Statusniedrige HH						
Großstädte	88,4	11,6	0,0	89,3	10,7	0,0
Mittelstädte	85,1	14,9	0,0	85,4	14,6	0,0
Größere Kleinstädte	78,8	21,2	0,0	83,9	16,1	0,0
Kleine Kleinstädte	77,3	22,7	0,0	82,2	17,8	0,0
Landgemeinden	79,3	20,6	0,0	80,2	19,8	0,0
Statusmittlere HH						
Großstädte	2,4	94,7	2,9	3,3	94,9	1,8
Mittelstädte	1,4	96,6	2,1	4,6	94,6	0,8
Größere Kleinstädte	0,7	97,6	1,7	3,1	96,3	0,6
Kleine Kleinstädte	0,6	98,3	1,1	2,5	97,2	0,3
Landgemeinden	0,3	98,5	1,2	1,6	98,1	0,3
Statusniedrige HH						
Großstädte	0,0	11,1	88,9	0,0	15,3	84,7
Mittelstädte	0,0	16,1	83,9	0,1	24,5	75,5
Größere Kleinstädte	0,0	16,8	83,2	0,0	30,8	69,2
Kleine Kleinstädte	0,0	17,8	82,2	0,0	29,2	70,7
Landgemeinden	0,0	15,7	84,3	0,0	25,1	74,9

Lesehilfe: In westdeutschen Großstädten leben rd. 88 % der statusniedrigen Haushalte in statusniedrigen Straßenabschnitten, 12 % in statusmittleren Straßenabschnitten und 0 % in statushohen Straßenabschnitten.

Quelle: Goebel / Hoppe 2015

Die Analysen geben bislang noch keinen Aufschluss darüber, welche Quartiere im ländlichen Raum besonders betroffen sind.¹⁷ Nach Praxiserfahrungen im Programmbereich „Sozialer Zusammenhalt“ entstehen die benachteiligten Quartiere infolge städtebaulicher und wohnungsmarktbezogener Ursachen (empirica 2019). Diese Erfahrungen wurden nun durch die Fallstudien bestätigt. Es handelt es sich demnach um folgende Quartierstypen (vgl. Abbildung 15):

- „Kleinere“ Wohnsiedlungen, die in den 1950er und 1960er Jahren (meist Zeilenbauten in einfachem Standard) oft im Zusammenhang mit der damaligen Wohnungsnot entstanden sind und häufig von einem einzelnen Wohnungsunternehmen bewirtschaftet werden (z. B. Soziale-Stadt-Gebiet Eisenberg Stadtkern in der Verbandsgemeinde Eisenberg (Teilbereich Schillerstraße), Soziale-Stadt-Gebiet Mastbrook in Rendsburg).
- In ostdeutschen Gemeinden sind es oft Plattenbaubereiche, die heute sozial segregiert sind und in denen, meist im kleineren Format, vergleichbare Herausforderungen wie in Großstädten bestehen (z. B. Gebietskulisse im Programm „Sozialer Zusammenhalt“ (bis 2019 „Soziale Stadt“) „Oberland“ in Ebersbach-Neugersdorf oder Grundbachtalsiedlung in Olbersdorf im Landkreis Görlitz; ehemals militärisch genutzte Plattenbausiedlung in Tutow im Landkreis Vorpommern-Greifswald).
- Des Weiteren sind in Kleinstädten Bereiche, oft Altbaubereiche, entlang immissionsbelasteter Hauptverkehrsstraßen zu beobachten, in denen sich einkommensschwächere Haushalte konzentrieren. Nicht selten sind dies zentrale Bereiche, die aufgrund des Strukturwandels ihre Versorgungsfunktion verlieren und in der Folge von Leerständen und geringen Investitionen zu preiswerten Wohnbereichen werden (z. B. ehemaliges Hotel in Oberzent-Beerfelden im Odenwaldkreis).
- In dörflichen Siedlungen sind hingegen eher Einzelobjekte beobachtbar, die vor Ort soziale oder städtebauliche Problempunkte bilden (diese Beispiele gab es in allen Fallstudien). Eine Häufung zeigt sich in „schrumpfenden“ Dörfern, in denen überwiegend Ältere leben, große Landwirtschaftsbetriebe aufgegeben wurden und Leerstände das Dorfbild prägen. Dort gibt es keine Infrastrukturen mehr und das soziale Dorfleben findet nicht mehr statt.
- Schließlich kann es sich auch um ehemalige kleinere Siedlungsbereiche von Werkwohnungen in ehemals industriell geprägten ländlichen Räumen handeln, die nach dem industriellen Niedergang nicht mehr in erforderlichem Umfang instandgehalten und modernisiert wurden.

(17) Bei der Berechnung des Dissimilaritätsindex der Verteilung der Ausländer gegenüber Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft in 100-m-Gitterzellen (Gemeinde, Zensus 2011) ist dies noch geplant.

Abbildung 15
 Beispielhafte benachteiligte Quartierstypen

„Kleinere“ Wohnsiedlungen aus den 1950er und 1960er Jahren



VG Eisenberg, Stadt Eisenberg (ca. 9.300 EW)
 Gebietskulisse im Programm „Sozialer Zusammenhalt“
 (bis 2019 „Soziale Stadt“), „Eisenberg“ (Teilbereich Schillerstraße)



Fotos: empirica

LK Diepholz, Stadt Syke (ca. 25.000 EW)
 Berliner Straße

Plattenbaubereiche in ostdeutschen Gemeinden



LK Görlitz, Ebersbach-Neugersdorf (ca. 11.850 EW)
 Gebietskulisse im Programm „Sozialer Zusammenhalt“ (bis 2019
 „Soziale Stadt“), „Oberland“



Fotos: empirica

LK Vorpommern-Greifswald, Tutow (ca. 1.250 EW)
 Ehem. militärische genutzte Plattenbausiedlung



Foto: empirica

LK Görlitz, Olbersdorf (ca. 4.650 EW)
 Grundbachtalsiedlung

(Altbau-)Bereiche in Kleinstädten, oft entlang von immissionsbelasteten Standorten



Odenwaldkreis, Oberzent-Beerfelden (ca. 6.600 EW)



Fotos: empirica

Odenwaldkreis, Oberzent-Beerfelden (ca. 6.600 EW)
Ehem. Hotel

Einzelobjekte in Dörfern



Foto: empirica

Odenwaldkreis, baufälliges Einfamilienhaus

5 Lebens- und Bedarfslagen

In den nachfolgenden Kapiteln werden die spezifischen Problem- und Bedarfslagen von sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen in folgenden Lebensbereichen überblicksartig beschrieben:

- Arbeit und Einkommen
- Wohnen
- Bildung
- Mobilität
- Gesundheit und Pflege
- Soziale Netzwerke und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben

Je Lebenslage erfolgt zuerst ein statistischer Überblick über die Ausgangssituation in ländlichen Räumen im Vergleich zu städtischen Räumen (Quellen: empirica-regio basierend auf Angaben des Statistischen Bundesamts, Bundesagentur für Arbeit, Bildungsberichterstattung, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Mobilität in Deutschland, Deutschlandatlas). Anschließend erfolgt eine Beschreibung der spezifischen Lebenslage sozial benachteiligter Haushalte in ländlichen Räumen auf Basis der SOEP-Auswertung. Im dritten Teil werden spezifische Problemlagen und Herausforderungen vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Expertinnen- und Experteninterviews sowie der Fallstudienanalyse dargestellt. Hierbei werden je Lebensbereich die zentralen Bedarfslagen sozial Benachteiligter in ländlichen Räumen dargestellt. Darüber hinaus stehen die einzelnen Lebensbereiche in Beziehung zueinander. Beispielsweise wirkt sich mangelnde Mobilität auf die Zugangsmöglichkeiten zu Erwerbstätigkeit und Bildung aus. Die einzelnen Lebensbereiche sind nachfolgend gesondert beschrieben, aber es gibt zahlreiche Zusammenhänge, auf die verwiesen wird.

Bei der nachfolgenden Beschreibung der Lebens- und Bedarfslagen muss darüber hinaus berücksichtigt werden, dass sich die Lebens- und Bedarfslagen

1. innerhalb der ländlichen Räume und
2. innerhalb der Gruppe der sozial Benachteiligten

unterscheiden.

(1) Lebens- und Bedarfslagen unterscheiden sich innerhalb der ländlichen Räume

Wie in Kapitel 2.1 bereits beschrieben, ist ländlicher Raum nicht gleich ländlicher Raum. So unterscheiden sich die Lebenslagen sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen sowohl zwischen städtischen und ländlichen Räumen als auch innerhalb von ländlichen Räumen. Besonders groß sind die Unterschiede der Lebenslagen von Bewohnerinnen und Bewohnern in ost- und süddeutschen ländlichen Räumen. Während ostdeutsche ländliche Räume beispielsweise durch eine starke Überalterung, einen Männerüberschuss und einen hohen Anteil an SGB II-Beziehenden geprägt wird, stehen viele süddeutsche ländliche Regionen wirtschaftlich gut da (viele kleine und mittelständische Unternehmen, darunter zahlreiche sogenannte Hidden Champions) und verfügen noch über eine ausgeprägte Vereinskultur.

Die Fallstudienanalyse hat ferner die Unterschiede in den Problem- und Bedarfslagen sozial benachteiligter Personen vor allem zwischen Mittel-/ Kleinstädten und Landgemeinden aufgezeigt. Die Problem- und Bedarfslagen in Klein- und Mittelstädten (z. B. Eisenach und Rendsburg) ähneln stark den Problem- und Bedarfslagen sozial Benachteiligter, wie man sie aus großstädtischen Zusammenhängen insbesondere auch in Gebietskulissen des Städtebauförderprogramms „Sozialer Zusammenhalt“ kennt. Daher liegt der Fokus in den nachfolgenden Kapiteln auf den Unterschieden zwischen den Stadt- und Gemeindetypen, also den Großstädten einerseits und den Kleinstädten, Landgemeinden und Dörfern, vorzugsweise in ländlichen Räumen, andererseits.

Aber auch zwischen den Landgemeinden/ Dörfern zeigt sich kein einheitliches Bild. Wie in Kapitel 4.2 beschrieben, sinkt zwar im Schnitt die Zahl der sozial Benachteiligten (nach der Definition SGB II-Bezug) mit der Einwohnerzahl einer Kommune, allerdings ist die Streuung der Quoten um den Mittelwert höher. Dies haben auch die Fallstudien bestätigt. Es gibt kein einheitliches Bild in den Dörfern eines Landkreises. Es zeigt sich immer wieder, dass es in einzelnen Dörfern eines Landkreises kaum sozial Benachteiligte gibt und auch die dörflichen Vereinsstrukturen noch gut erhalten sind. In unmittelbarer Nachbarschaft gibt es aber Dörfer, in denen überdurchschnittlich viele sozial Benachteiligte leben. Grund hierfür sind in der Regel größere Bestände an Wohnungen im Geschosswohnungsbau (im Osten sind es oft die Plattenbausiedlungen) (vgl. Kap. 4.3).

(2) Lebens- und Bedarfslagen unterscheiden sich innerhalb der Gruppe der sozial Benachteiligten

Wie in Kapitel 2.2 definiert, gelten Personen dann als sozial benachteiligt, wenn ihre Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen eingeschränkt ist oder sie von diesen ausgegrenzt sind. Die gesellschaftliche Teilhabe wird einerseits durch begrenzte materielle Ressourcen und andererseits durch eine begrenzte individuelle Mobilität eingeschränkt.

Die Problem- und Bedarfslagen unterscheiden sich zwischen diesen Gruppen je Lebensbereich. So unterscheiden sich die Bedarfslagen von Älteren von den Bedarfslagen Alleinerziehender, kinderreicher Familien, Geflüchteten oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Allgemeingültige Aussagen über Lebenslagen von sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen sind kaum möglich.

5.1 Arbeit und Einkommen

Ausgangsbedingungen in ländlichen im Vergleich zu städtischen Räumen¹⁸

- **Erwerbsbeteiligung:** Die Erwerbsbeteiligung ist unabhängig vom Geschlecht im ländlichen höher als im städtischen Raum (62 % zu 60 %). In den neuen ist sie höher als in den alten Bundesländern.
- **Pendeln:** Die Auspendlerquote im ländlichen Raum (41 %) ist nur marginal höher als im städtischen Raum.
- **Beschäftigungsentwicklung:** Die Beschäftigungsentwicklung am Arbeitsort verlief im Zeitraum von 1999 bis 2018 im ländlichen Raum positiv (19 %), aber etwas schlechter als im städtischen Raum (21 %). Der Beschäftigungszuwachs im ländlichen Raum der neuen Länder blieb hinter dem Wachstum der alten Länder zurück. Ungünstiger entwickelte sich das Verhältnis der Beschäftigung am Wohnort (15 % zu 22 %). Für den Zeitraum von 2011 und 2017 gilt größtenteils: Je kleiner die Stadt oder Gemeinde, desto stärker das Wachstum.
- **Arbeitslosigkeit:** Die Arbeitslosenquote (Anteil der AL-Beziehenden nach SGB II und III an den SV-Beschäftigten und den AL-Beziehenden nach SGB II und III) ist im ländlichen Raum mit 5,6 % niedriger als im städtischen Raum (6,7 %) und im ländlichen Raum der neuen Länder deutlicher höher (7,6 %) als in den alten Ländern (4,5 %).
- **Qualifikation:** Der Akademikeranteil an den Beschäftigten liegt im ländlichen Raum mit 10 % beträchtlich unterhalb dem des städtischen Raumes (19 %). Umgekehrt fällt der Anteil der ungelerten Beschäftigten ebenfalls im ländlichen Raum etwas geringer aus (10 % zu 13 %). Der Anteil ungelerner Arbeitskräfte liegt im ländlichen Raum der neuen Bundesländer niedriger als in den alten Bundesländern.
- **Berufe:** Folgende Berufshauptgruppen sind im ländlichen im Vergleich zum städtischen Raum überproportional vertreten: Land-, Tier- und Forstwirtschaftsberufe, Lebensmittelherstellung und -verarbeitung, Hoch- und Tiefbau, bedeutend weniger vertreten sind Informatik- und andere IKT-Berufe und Berufe der Unternehmensführung und -organisation.
- **Gehalt und Einkommen:** Das Gehaltsniveau der Beschäftigten ist in ländlichen Räumen gemessen am Stundenlohn um ca. 20 % geringer, im verarbeitenden Gewerbe sogar um 25 %. Allerdings haben sich Einkommensdifferenzen im Zeitverlauf verringert.
- **Atypische Beschäftigung:** Die Unterschiede zwischen ländlichem und städtischem Raum sind marginal. Im ländlichen Raum ist die Quote der Selbstständigen etwas höher. Marginale Beschäftigung und Teilzeitarbeit fallen ähnlich hoch aus. Gleiches gilt für befristete Beschäftigung, deren Bedeutung in den Großstädten etwas höher ist. Unterschiede in der atypischen Beschäftigung zeigen sich eher zwischen Ost und West.
- **Städtische Räume sind deutlich stärker als ländliche Räume auf digitale Dienstleistungen spezialisiert:** Während 55 % der städtischen Kreise und kreisfreien Städte eine entsprechende Spezialisierung aufweisen, gilt das nur für 2 % der ländlichen Kreise.

(18) Quellen: Soweit nicht anders angegeben, sind die Werte Ergebnisse eigener Berechnungen auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit (Beschäftigtenstatistik) und des Statistischen Bundesamtes (Mikrozensus, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung).

Beurteilung der Arbeitssituation sozial benachteiligter Haushalte in ländlichen Räumen (SOEP)

- Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation: Benachteiligte auf dem Land machen sich größere Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation (21,8 %) als Benachteiligte in Städten (18,8 %) und deutliche größere Sorgen als Nicht-Benachteiligte.
- Sorgen um den Arbeitsplatz: Auf dem Land sind die Sorgen um den Arbeitsplatz etwas größer als in der Stadt, Benachteiligte auf dem Land machen sich größere Sorgen um den Arbeitsplatz als Benachteiligte in der Stadt (42 % zu 35 %, die sich große oder einige Sorgen machen). Während sich auf dem Land Benachteiligte größere Sorgen machen als Nicht-Benachteiligte, gibt es zwischen beiden Gruppen in der Stadt kaum Unterschiede.
- Zufriedenheit mit der Arbeit: Die Zufriedenheit mit der Arbeit unterscheidet sich kaum zwischen den Raumtypen, sondern nur zwischen den Gruppen. Nicht benachteiligte Personen sind etwas zufriedener mit der Arbeit als Benachteiligte (78 % zu 72 %, Skala 6 bis 10 zusammengefasst).
- Zufriedenheit mit dem Einkommen: Die Bewohnerinnen und Bewohner im städtischen Raum sind mit ihrem Einkommen etwas zufriedener als die im ländlichen Raum. Größere Unterschiede gibt es zwischen den sozialen Gruppen: Sozial Benachteiligte im ländlichen und im städtischen Raum sind „nur“ zu rd. 60 % mit ihrem Haushaltseinkommen zufrieden (Skala 6 bis 10 zusammengefasst), nicht sozial Benachteiligte zu 79 % bis 82 %.
- Erwerbstätigkeit: Sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen sind häufiger nicht erwerbstätig als nicht sozial Benachteiligte. Zwischen den Raumtypen bestehen keine Unterschiede.
- Arbeitsplatzsuche: Die Stellensuche gestaltet sich im ländlichen Raum im Allgemeinen und für die Gruppe der sozial Benachteiligten im Speziellen schwieriger.
- Berufsausübung: Sozial Benachteiligte im ländlichen Raum arbeiten zu weniger als der Hälfte in ihrem erlernten Beruf (45 %). Das ist weniger als die Vergleichsgruppe im städtischen Raum (49 %) sowie der nicht sozial Benachteiligten (56 %).
- Ausbildung: Sozial Benachteiligte im ländlichen Raum verfügen häufiger über keine abgeschlossene Berufsausbildung (39 %) als nicht sozial Benachteiligte (rd. 22 %). Prekäre Arbeitsverhältnisse für Akademiker sind dagegen überwiegend ein Phänomen der städtischen Räume (13 % der sozial Benachteiligten verfügen über ein abgeschlossenes Hochschulstudium gegenüber 4 % im ländlichen Raum).
- Zufriedenheit mit Verdienst: Sozial Benachteiligte im ländlichen Raum sind keineswegs unzufriedener mit ihrem Bruttoverdienst (44 %, Skala 6 bis 10 zusammengefasst) als die gleiche Gruppe im städtischen Raum. Vielmehr sind sie sogar geringfügig zufriedener mit ihrem Verdienst als nicht sozial Benachteiligte im ländlichen Raum.
- Pendeldistanz: Die räumliche Pendeldistanz sozial Benachteiligter ist geringer als die der nicht sozial Benachteiligten. Sie ist im ländlichen Raum höher als im städtischen Raum. Die zeitliche Entfernung des Arbeitsweges ist dagegen im städtischen Raum länger als im ländlichen Raum. Jeder fünfte Befragte im ländlichen Raum gibt an, für den Arbeitsweg 30 Minuten und länger zu benötigen (25 % im städtischen Raum). Für sozial Benachteiligte im ländlichen Raum dauert der Arbeitsweg deutlich kürzer als für die gleiche Gruppe im städtischen Raum (18 % zu 26 %).

Problemlagen und Herausforderungen

Arbeitslosigkeit ist höchstes Armutsrisiko, in ländlichen Räumen passt die Nachfrage nicht zum Angebot

Die Arbeitslosigkeit stellt das größte Armutsrisiko sowohl in ländlichen als auch in städtischen Räumen dar. Die Arbeitslosenquote ist in ländlichen Räumen nicht höher als in städtischen Räumen, hier zeigen sich vielmehr regionale Unterschiede. So ist die Arbeitslosenquote in ländlichen Räumen in den neuen Ländern deutlich höher als in den alten Ländern. Sowohl die Expertinnen und Experten als auch die Fallstudien bestätigen, dass es nicht generell an Arbeitsmöglichkeiten in ländlichen Räumen mangelt. Allerdings passt die vorhandene Nachfrage nicht zum Angebot:

- Überqualifizierung

Der Mangel an einem breiten und differenzierten Arbeitsplatzangebot, insbesondere für Höherqualifizierte und für Frauen, fördert den Wegzug in die Stadt bzw. erschwert die Wiederkehr entsprechender Personengruppen nach der Ausbildung oder dem Studium. Dies betrifft weniger die Gruppe der sozial Benachteiligten, sondern die Gruppe der Akademikerinnen und Akademiker. Es gibt Akademikerinnen und Akademiker, die in ländlichen Räumen keinen adäquaten Arbeitsplatz finden und in die Städte ziehen. Dies führt langfristig zu einem Verlust an Sozialkapital¹⁹ in ländlichen Räumen.

Der Wegzug von Akademikerhaushalten kann sich auch negativ auf die Daseinsvorsorge-Infrastruktur auswirken, beispielsweise im Gesundheits- oder Bildungsbereich. In der Folgewirkung kann dies zu langen Fahrtwegen für die verbliebene Landbevölkerung führen. Lange Fahrtwege stellen insbesondere für sozial Benachteiligte ein großes Teilhabedefizit dar.

- Unterqualifizierung

Auf die Gruppe der sozial Benachteiligten trifft eher das Phänomen der Unterqualifizierung und fehlender Lebentüchtigkeit zu. Insbesondere in den neuen Bundesländern hat die Quote der Schulabgänger ohne Abschluss stark zugenommen (auch als Folge fehlender Perspektiven).

Darüber hinaus nimmt nach Aussagen der Fallstudien die Gruppe an Personen mit multiplen Problemlagen, insbesondere vor dem Hintergrund einer Alkohol- oder Drogensucht einhergehend mit psychischen Problemen, zu, die auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr vermittelbar sind.

Hemmende Rahmenbedingungen in ländlichen Räumen

Neben der Nichtübereinstimmung von Nachfrage und Angebot erschweren nach Aussagen der Expertinnen und Experten auch die weiten Wege zu den Arbeits- und Ausbildungsplätzen, traditionelle Rollenbilder, eine geringe Anonymität und fehlende Beratungs- und Unterstützungsstrukturen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für sozial Benachteiligte in ländlichen Räumen.

- Lange Wege zu den Arbeits- und Ausbildungsplätzen

Weite Entfernungen sind ein typisches Merkmal ländlicher Räume. Kompensiert werden die weiten Entfernungen in der Regel durch eine hohe individuelle Mobilität (vgl. Kapitel 5.4), solange dies gesundheitlich und finanziell möglich ist.

(19) Nach Putnam (1995) lässt sich Sozialkapital „als ein soziales Netzwerk definieren, das gemeinsame Werte und Normen, einschließlich Vertrauen, zusammenhält“ (Kujath 2016, S. 194).

Für bestimmte Personengruppen ist die Erwerbsaufnahme im ländlichen daher sehr viel schwieriger als im städtischen Raum. Dazu zählen vor allem Mütter mit Kleinkindern, Alleinerziehende und Personen mit eingeschränkter individueller Mobilität sowie Jugendliche ohne Führerschein.

Für Jugendliche, die eine Ausbildung beginnen und deren Eltern sich kein Auto oder die hohen Mobilitätskosten nicht leisten können, ist es fast unmöglich, zum Ausbildungsplatz und/oder zur Berufsschule zu kommen. Auch für die Gruppe der Geflüchteten, die in abgelegenen Dörfern untergebracht ist, sind weite Entfernungen zu einem Arbeitsplatz mangels individueller Mobilität kaum überwindbar. Die befragten Experten und Expertinnen berichten auch davon, dass Jugendliche im ländlichen Raum, insbesondere bei sehr spezialisierten Ausbildungsberufen, ihre Wünsche aufgrund der langen Wege zu den Berufsschulen nicht erfüllen. Generell wird angemerkt, dass lange Wege zu den Ausbildungsstellen und Berufsschulen die Integration von sozial benachteiligten Jugendlichen in den Ausbildungsmarkt im Vergleich zu den städtischen Räumen erschweren.

Insbesondere für alleinerziehende Mütter und Väter ist eine Vollzeitbeschäftigung oder Arbeitszeit in den Randzeiten (Schichtdienste) aufgrund langer Arbeitswege und unflexibler Kinderbetreuungszeiten kaum realisierbar. Allerdings lösen flexible und ausgeweitete Kinderbetreuungszeiten das Problem nicht, solange traditionelle Rollenbilder eine Vollzeitbeschäftigung von Frauen und Männern bei gleichzeitiger Kinderbetreuung weiterhin hemmen.“).

- Geringe Anonymität

Räumliche Nähe und vergleichsweise geringe Anonymität führen zur Ausgrenzung sozial benachteiligter Bevölkerung in ländlichen Räumen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere von Jugendlichen („Das ist doch der Sohn/ die Tochter vom ...“).

- Geringere Dichte an Hilfe- und Unterstützungsstrukturen

In ländlichen Räumen mangelt es häufig an Unterstützungsangeboten für die gar nicht oder niedrigqualifizierten Bewohnerinnen und Bewohner (Beratungsangebote etc.). Unterstützungsangebote sind als Komm-Struktur organisiert. Für viele Personen in ländlichen Räumen ist der Aufwand für eine Inanspruchnahme zu hoch (insbesondere lange Fahrtwege und hohe Mobilitätskosten); in großen Flächenlandkreisen ist diese Problematik nochmal stärker ausgeprägt (z. B. LK Vorpommern-Greifswald). Nach Aussagen einzelner Fallstudien übernimmt das Jobcenter die Aufgaben eines Sozialarbeiters, da der Mitarbeiter des Jobcenters oft der einzige Kontakt zu den Leistungsempfängern ist.

Ein weiteres Problem stellt die geringere Dichte an Nachfragern von Hilfeleistungen dar. Beispielsweise erfordern viele Qualifizierungsmaßnahmen eine Mindestanzahl an Teilnehmern. Dies führt nach Aussagen von einzelnen Fallstudien häufig zum kleinsten gemeinsamen Nenner, daran leidet dann wiederum die Qualität der Angebote.

5.2 Wohnen

Ausgangsbedingungen in ländlichen im Vergleich zu städtischen Räumen²⁰

- Wohnen im ländlichen Raum bedeutet überwiegend Wohnen im Ein- oder Zweifamilienhaus (62 % aller Wohnungen gegenüber 40 % im städtischen Raum), insbesondere in den Landgemeinden und Kleinstädten.
- Entsprechend hoch fällt die Wohnflächenausstattung aus. Pro Kopf liegt diese im ländlichen Raum bei 48 m² (44 m² im städtischen Raum), pro Haushalt bei 98 m² (87 m²).
- Die Selbstnutzerquote ist mit 54 % im ländlichen Raum hoch (städtischer Raum: 40 %). Die Unterschiede zwischen den Stadt- und Gemeindetypen sowie zwischen Ost und West sind ebenfalls groß.
- Trotz der einseitigen Angebotsstruktur ist es nicht so, dass im ländlichen Raum nur Eigenheime fertiggestellt würden. Der Ein- und Zweifamilienhausanteil an allen Wohnungsfertigstellungen betrug im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 rd. 56 % (städtischer Raum: 34 %).
- Wohnen im ländlichen ist sowohl bezogen auf die Miet- als auch auf die Kaufpreise viel preiswerter als im städtischen Raum. Je größer die Stadt, desto höher das Preisniveau. In Landgemeinden liegt das Niveau der Angebotsmieten bei rd. 80 % des Bundesdurchschnitts (Quelle: empirica-Preisdatenbank auf Basis empirica-systeme Marktdaten).
- Der Anteil leerstehender, marktaktiver Wohnungen in Mehrfamilienhäusern liegt im ländlichen Raum mit 5 % (2017) mehr als doppelt so hoch wie im städtischen Raum (2 %). In westdeutschen ländlichen Räumen ist die Quote mit 3 % nur halb so hoch wie in den neuen Bundesländern mit 7 % (Quelle: CBRE-empirica-Leerstandsindex).
- In dünn besiedelten Räumen²¹ leben fast 50 % der armutsgefährdeten Personen²² in Wohneigentum bzw. mietfrei, in dicht besiedelten Räumen sind dies nur 12 % (Tabelle 5.1). Auch gemessen an der vergleichsweise hohen Eigentumsquote in ländlichen Räumen ist dieser Anteil ausgesprochen hoch: In dünn besiedelten Regionen leben 23 % aller Personen, fast 32 % aller Personen, die im selbstgenutzten Eigentum oder mietfrei wohnen und fast 40 % aller armutsgefährdeten Personen im selbstgenutzten Wohneigentum (bzw. mietfrei) (Quelle: Statistisches Bundesamt 2020: Leben in Europa (EU-SILC) und eigene Berechnung auf o.g. Basis).

(20) Quellen: Soweit nicht anders angegeben, sind die Werte Ergebnisse eigener Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes (Wohnungsfortschreibung, Zensus 2011).

(21) Besiedlungsdichte nach der internationalen Klassifikation DEURBA (Degree of Urbanisation). Dicht (Städte): zusammenhängende Rastergitter von einem Quadratkilometer mit mindestens 1.500 Einwohnern pro Quadratkilometer und einer Mindesteinwohnerzahl von 50.000; mittel (kleinere Städte und Vororte): zusammenhängende Rastergitter von einem Quadratkilometer mit mindestens 300 Einwohnern pro Quadratkilometer und einer Mindesteinwohnerzahl von 5.000; dünn (ländliche Gebiete): weder hohe noch mittlere Besiedlungsdichte.

(22) Die Armutsgefährdungsquote ist ein Indikator zur Messung relativer Einkommensarmut und wird – entsprechend dem EU-Standard – definiert als der Anteil der Personen, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60 % des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung (in Privathaushalten) beträgt. Das Äquivalenzeinkommen ist ein auf der Basis des Haushaltsnettoeinkommens berechnetes, bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied.

Beurteilung der Wohnsituation sozial Benachteiligter in ländlichen Räumen (SOEP)

- Zufriedenheit mit der Wohnung: Die Zufriedenheit mit der Wohnung ist unter den sozial benachteiligten Haushalten im ländlichen Raum hoch. Rund zwei Drittel sind eher sehr zufrieden mit der Wohnung. Damit sind sie etwas weniger zufrieden als nicht benachteiligte Haushalte im ländlichen Raum (72 %), aber zufriedener als sozial Benachteiligte im städtischen Raum (60 %).
- Zufriedenheit mit Wohnumgebung: Sozial Benachteiligte im ländlichen Raum sind auch mit ihrer Wohnumgebung eher zufrieden (66 %). Der Grad der Unzufriedenheit fällt bei den sozial Benachteiligten im Vergleich zur Gruppe der nicht sozial Benachteiligten bei der Wohnumgebung größer aus als bei der Wohnung. Dies könnte für eine gewisse Konzentration in einfachen Wohnquartieren auch auf dem Land sprechen. Andererseits fällt die Zufriedenheit mit der Wohnumgebung im ländlichen generell höher aus als im städtischen Raum.
- Selbstnutzerquote: Die Selbstnutzerquote der sozial benachteiligten Haushalte im ländlichen Raum liegt mit 31 % niedriger als die der nicht benachteiligten Haushalte (49 %), aber höher als die der sozial benachteiligten Haushalte im städtischen Raum (22 %).

Problemlagen und Herausforderungen

Die Ergebnisse zur Lebenslage sozial benachteiligter Personen im Bereich „Wohnen“ sind unter allen Lebenslagen am widersprüchlichsten. Es ist schwer zu erklären, wie einerseits sinkende und niedrige Verkehrswerte bei Einfamilienhäusern in ländlichen Räumen beklagt werden und es gleichzeitig einen Mangel an Wohnraum geben soll. Denn Preise sind Knappheitsindikatoren und sinkende und/ oder niedrige Preise signalisieren eher ein zu viel als ein zu wenig an Wohnungen. Ebenso schwierig zu erklären ist, wie es gerade Kommunen in ländlichen Räumen zu Beginn der steigenden Zuzugszahlen geflüchteter Menschen innerhalb kürzester Zeit gelungen ist, auf dem Mietwohnungsmarkt der Region hinreichend Wohnraum anzumieten, um alle geflüchteten Personen dezentral in Wohnraum unterzubringen. Die Problemlagen bestehen weniger in der rein quantitativen Versorgung sozial benachteiligter Gruppen, sondern in der Frage der Angemessenheit des Wohnens. Dies ist aber eine normative Frage, deren Antwort je nach Person und Betrachtung unterschiedlich ausfallen kann und wird. Für den einen mag die 1930er-Jahre-Wohnung ohne Heizkörper im Bad angemessen sein, für den anderen nicht.

Der Befund ausreichend verfügbaren Wohnraums gilt allerdings nicht für alle ländlichen Räume. Wie in den städtischen Räumen gibt es eine deutliche Ausdifferenzierung, angefangen von Städten und Gemeinden in ländlichen Räumen mit hohen und steigenden Preisniveaus bis hin zu Städten und Gemeinden mit niedrigen und stagnierenden oder sogar sinkenden Preisniveaus.

Räumliche Konzentrationen und Umzugsbewegungen

In Kapitel 4.2 wurde bereits beschrieben, dass die Zahl sozial benachteiligter Haushalte (nach der Definition SGB II-Bezug) im Schnitt mit der Einwohnerzahl einer Kommune sinkt, die Streuung der Quoten um den Mittelwert allerdings höher ist als in städtischen Räumen. Grundsätzlich sind sozial benachteiligte Haushalte überall in ländlichen Räumen zu finden. Es zeigen sich aber bestimmte Trends, die sowohl von den statistischen Analysen als auch mehrheitlich von den Fallstudien bestätigt werden:

- Sozial benachteiligte Haushalte zieht es tendenziell eher in die Klein- und Mittelstädte mit zentralörtlicher Funktion, den sog. Ankerstädten in den ländlichen Räumen. Dies trifft vor allem auf jüngere Haushalte bei der Suche nach einer Mietwohnung zu. Anlässe hierfür sind u. a. Auszug bei den Eltern, nach Trennung oder

Scheidung. Die jüngeren Haushalte ziehen vor allem in die Klein- und Mittelstädte, weil es dort Infrastrukturen wie soziale Treffpunkte, Bars, Kneipen, Nachtleben oder auch (Lebensmittel-)Einzelhandel gibt (kurze Wege für eine bessere Teilhabe). Die Gestaltung des Alltagslebens ist dort einfacher als in Dörfern/ Landgemeinden, insbesondere dann, wenn kein eigenes Auto leistbar ist (oder aus gesundheitlichen Gründen kein Führerschein verfügbar ist). Darüber hinaus wollen sie sich der sozialen Kontrolle auf den Dörfern entziehen. Zum anderen ist es in Dörfern/ Landgemeinden schwer, entsprechend bedarfsgerechte Mietwohnungen zu finden. Obwohl nicht alle Fallstudien diesen Trend bestätigen, sprechen die mit steigenden Bevölkerungszahlen der Städte ebenfalls steigenden Armutsquoten allerdings für diese These.

- Ältere bleiben häufiger in ihrem eigenen Einfamilienhaus wohnen. Zum einen möchten sie so lange wie möglich in den eigenen vier Wänden wohnen bleiben, insbesondere wenn man dort aufgewachsen ist und oft noch landwirtschaftliche Gebäude dazugehören. Auf dem eigenen Grundstück können Nutztiere gehalten und Gartenbau betrieben werden. Zum anderen haben gerade schlecht instandgehaltene Einfamilienhäuser in strukturschwachen ländlichen Räumen nur noch einen geringen Verkehrswert, so dass ein Verkauf keine Option darstellt.
- Die Gruppe der sozial Benachteiligten mit gesundheitlichen Problemen (insbesondere Drogensucht und psychische Probleme) zieht es in die Klein- und Mittelstädte aufgrund der dort verfügbaren Hilfsstrukturen (Beratungsangebote, Substitution, Ärzte).

Sozial benachteiligte Haushalte leben in ländlichen Räumen sowohl im Einfamilienhaus als auch in Mehrfamilienhäusern. Ein Drittel der sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen lebt im Eigentum, das ist deutlich mehr als in städtischen Räumen (22 %). Je nachdem, ob die sozial benachteiligten Haushalte im Eigentum oder zur Miete wohnen, unterscheiden sich die Problem- und Bedarfslagen.

Darüber hinaus gibt es unterschiedliche Quartierstypen, in denen sich sozial benachteiligte Haushalte konzentrieren. Solche benachteiligten Quartiere entstehen infolge städtebaulicher und wohnungsmarktbezogener Ursachen (vgl. Kapitel 4.3).

Rahmenbedingungen beeinflussen „Wahlfreiheit“

In ländlichen Räumen gibt es Mietwohnungen vorrangig in Klein- und Mittelstädten und weniger in Dörfern/ Landgemeinden. Ausnahmen bilden hier einzelne kleinere Plattenbaubereiche an den Rändern von ostdeutschen Dörfern oder altindustrialisierte ländliche Räume in den alten Ländern. Vereinzelt gibt es noch Mietwohnungen als Einliegerwohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern, die oft aber auch gar nicht oder nur innerhalb der Familie vermietet werden. Vor diesem Hintergrund ist die Wahlfreiheit in Bezug auf den Wohnstandort, wenn man kein Eigentum bilden kann oder will, in ländlichen Räumen auf die Klein- und Mittelstädte beschränkt. Dies trifft mehrheitlich auf die Gruppe der sozial benachteiligten Haushalte zu.

Auf der anderen Seite gibt es sozial benachteiligte Haushalte, die im Eigentum in Einfamilienhäusern bzw. landwirtschaftlichen Höfen mehrheitlich in Dörfern/ Landgemeinden leben. In einigen strukturschwachen ländlichen Regionen ist der Verkehrswert der Immobilie so niedrig, dass bei gleichzeitig geringem Einkommen kaum Alternativen bestehen. Diese Haushalte sind trotz Überforderungen, sowohl in der Instandhaltung der Immobilien als auch in der selbstständigen Lebensführung, weitestgehend an den Wohnstandort gebunden.

Sätze für die Kosten der Unterkunft bestimmen Versorgungssituation und fördern Segregation

In den eher strukturschwachen ländlichen Räumen mangelt es bei Betrachtung der Preisniveaus und Leerstände generell eher nicht an ausreichend Wohnraum. Trotzdem berichteten insbesondere die Wohlfahrtsverbände in den Fallstudien von Schwierigkeiten in der Wohnraumversorgung von Transferleistungsbeziehenden. Grund waren zumeist die zu niedrig bemessenen Kosten der Unterkunft für angemessenen Wohnraum. Zu der

festgelegten Höhe kann kaum angemessener Wohnraum angemietet werden, weil die Angebotsmieten die Sätze der Kosten der Unterkunft übersteigen. Dieses vermeintliche Paradoxon ist Ergebnis einer Ermittlung der Sätze auf Basis von Bestandsmieten, zu denen aber kaum Wohnraum neu angemietet werden kann. Bestands- und Angebotsmieten fallen auseinander, weil selbst in vielen ländlichen Räumen in den letzten Jahren die Mieten gestiegen sind. In diesem Kontext hat sich die Versorgungssituation der Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger mit angemessenem Wohnraum in den letzten Jahren in Teilen des ländlichen Raumes trotz ausreichender Anzahl an Wohnungen verschlechtert.

Gleichzeitig fördern die Sätze der Kosten der Unterkunft die sozialräumliche Segregation von benachteiligten Bevölkerungsgruppen, insoweit sich angemessener Wohnraum räumlich konzentriert. Davon kann nach den Ergebnissen der Fallstudien und den empirischen Analysen auch für die ländlichen Räume, vor allem in den Klein- und Mittelstädten, ausgegangen werden (vgl. Kapitel 4.3).

Obdachlosigkeit in ländlichen Räumen auch ein Problem, aber weniger sichtbar

Nach Aussagen der Fallstudien gibt es aufgrund selektiver Migration (Fortzug infolge Stigmatisierung) kaum extreme Armut bzw. Obdachlosigkeit in ländlichen Räumen. Obdachlose Menschen sind aber genauso in den ländlichen wie städtischen Räumen aufgewachsen. Im Gegensatz zur Armut ist Obdachlosigkeit überwiegend ein Phänomen der Großstadt. Nach Aussagen der Fallstudien nimmt aber auch in ländlichen Räumen die Zahl an Personen, die keine reguläre Mietwohnung finden, zu. Die Personen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind, haben oft multiple Problemlagen (Alkohol-/ Drogensucht, psychische Probleme, Schulden). Es mangelt an betreuten Wohnangeboten. In mehreren Fallstudien wird berichtet, dass die Nachfrage nach betreuten Wohnungen stark zunimmt, bzw. dass Personen, die in Obdachlosenwohnungen untergebracht werden, dort dauerhaft leben, da sie keine alternative Wohnung finden. Es wurde auch berichtet, dass der soziale Abstieg auf den lokalen Campingplätzen sichtbar wird, da dort immer mehr Menschen dauerhaft wohnen.

Unterbringung von Geflüchteten

In den Fallstudien werden unterschiedliche Strategien zur Unterbringung von Geflüchteten verfolgt. Zum einen die dezentrale Unterbringung in einzelnen leerstehenden Immobilien im gesamten Landkreis und zum anderen die räumlich konzentrierte Unterbringung in größeren leerstehenden Wohnblöcken. Geflüchtete, die in kleinen abgelegenen Dörfern dezentral untergebracht werden, sind zwar in den Wohnungsmarkt integriert, ansonsten aber aufgrund der fehlenden Mobilitätsmöglichkeiten stark in den Teilhabechancen begrenzt. In ostdeutschen Kommunen erfolgt die Unterbringung von Geflüchteten oft in leerstehenden Plattenbausiedlungen, die nicht selten an den Rändern kleiner Dörfer liegen.

Wie die beiden BBSR-Studien „Integration von Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung“ (BBSR 2021) und „Zuwanderung - Herausforderung für die Städtebauförderung“ (empirica 2018) bereits gezeigt haben, ziehen die Geflüchteten sobald möglich in den nächstgrößeren Zentralen Ort (z. B. Kreisstadt) oder zu Verwandten in (Groß-)Städte. Hier finden sie preisgünstige Wohnungen, die den KdU-Richtlinien entsprechen, die notwendige Infrastruktur – auch im Bereich Mobilität – sowie soziale Netzwerke, die Unterstützung leisten können. Sie ziehen aber nicht zwangsläufig in Großstädte.

Eigentum – Fluch und Segen

In ländlichen Räumen leben mehr sozial benachteiligte Haushalte im Eigentum als in den Städten. Die hohe Selbstnutzerquote kann finanziell entlastend wirken. Der eigene Garten und die vergleichsweise großen Wohnflächen erhöhen die Lebensqualität im Vergleich zu den oft beengten Verhältnissen in der Stadt. Eine Herausforderung stellt allerdings die dauerhafte Instandhaltung der Gebäude oder die Zahlung von Straßenausbaubeiträgen dar. Aufgrund geringer Einkommen kommt es häufig zu einem Investitionsstau an den Gebäuden.

Wohnen im eigenen Haus ist in ländlichen Räumen eine Prestige- und Statusfrage, d. h. der Eigenheimbau (Neubau oder Umbau/ Sanierung von Bestandsimmobilien) wird auch unter massiven finanziellen Einschränkungen bewerkstelligt. Wenn es dann zur Scheidung/ Trennung kommt oder der Arbeitsplatz verloren geht, ist dies häufig der Anlass, in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten, da das eigene Haus nicht mehr finanziert werden kann. Die häufig niedrigen Verkehrswerte der Immobilien bieten kaum Alternativen und zwingen zum Bleiben.

Nach Aussagen der Fallstudien verzichten viele Ältere auf ihren Anspruch auf SGB II-Leistungen. Das eigene Grundstück und die Immobilie zählen als Vermögenswerte, welche bei Inanspruchnahme von Kosten der Unterkunft verkauft werden müssten. Aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner in den Fallstudien wollen viele Ältere ihr Haus aber nicht verkaufen, auch weil sie ihren Kindern etwas vererben möchten, und verzichten daher auf ihren Leistungsanspruch.

Schrumpfende Dörfer verstärken Problemlagen sozial Benachteiligter

Wie bereits in Kapitel 2.1 beschrieben, gibt es wachsende und schrumpfende ländliche Regionen. Dabei führt Schrumpfung zu selbstverstärkenden Effekten, insbesondere wenn die Infrastruktur für Familien (Kita/ Kindergärten und Grundschulen) wegbrechen. Dann fehlt es an Nachwuchs. Familien ziehen weg und/ oder nicht mehr zu. Das Wegbrechen von Infrastruktur und der Wegzug von Familien, der in vielen Gemeinden oder Ortsteilen schon heute sichtbar ist, wird begleitet von Leerständen und baulichem Verfall. Die Folge ist, dass noch mehr Einwohnerinnen und Einwohner fortziehen. Zurück bleiben nach Aussagen der Fallstudien die Unflexibelsten, was besonders stark auf die Gruppe der Älteren und sozial Benachteiligten zutrifft. Die Folge sind „schrumpfende“ Dörfer, die heute schon sichtbar sind und deren Anzahl in Zukunft weiter zunehmen wird. Dieser Prozess verstärkt die Problemlagen der sozial Benachteiligten, die in den Dörfern zurückbleiben. Soziale Isolation und Einsamkeit nehmen zu.

Bewertung der Situation schwierig und differenziert

Eine Bewertung der Lebenslage „Wohnen“ der sozial benachteiligten Bevölkerung im ländlichen Raum ist schwierig, weil weniger die klassische Versorgungssituation gefährdet ist, sondern qualitative Maßstäbe der Versorgung angelegt werden. Die qualitative und relative, d. h. im Vergleich zu sozial benachteiligten Personen in städtischen Räumen, Bewertung der Lebenslage „Wohnen“ erfordert einen einheitlichen Maßstab, dessen Bestimmung aber sehr schwierig ist, wie nachfolgende Beispiele belegen:

- Die Integration in den Wohnungsmarkt geflüchteter Menschen ist in ländlichen Räumen durch die dezentrale Unterbringung in Wohnraum vielfach eher geglückt als in Großstädten mit äußerst engem Wohnungsmarkt. Dort wurden geflüchtete Menschen häufig jahrelang zentral in Notunterkünften untergebracht. Gleichzeitig erschwert die dezentrale Unterbringung auf dem Land mit schlechter ÖPNV-Anbindung die Teilhabe dieser Menschen in anderen Lebensbereichen.
- Wie wichtig den geflüchteten Menschen die Integration in den Wohnungsmarkt ist, belegen die empirischen Studien zur räumlichen Konzentration geflüchteter Menschen im Bundesgebiet (empirica 2018, BBSR 2021). Diese konzentrieren sich vielfach in zentralen Orten mit verfügbarem Wohnraum. Nicht umsonst haben Bundesländer wie Niedersachsen und Rheinland-Pfalz von einer lageangepassten Wohnsitzauflage (Zuzugsverbot nach § 12a Abs. 4 AufenthG) Gebrauch gemacht und den Zuzug geflüchteter Menschen in Städte wie Delmenhorst, Salzgitter, Wilhelmshaven oder Pirmasens verboten. Gleichzeitig drückt der Zuzug geflüchteter Menschen in die zentralen Orte auch die Bedeutung des Zugangs zu bestimmten Integrationsangeboten und -einrichtungen aus, die die dezentrale Unterbringung in ländlichen Räumen nicht oder kaum erfüllen kann.

- Gerade in Zeiten von Corona wird die prekäre Wohnraumsituation sozial benachteiligter Gruppen in den Großstädten in vergleichsweise kleinen Wohnungen in vergleichsweise schlechten Lagen mit hohen Emissionsbelastungen deutlich (empirica 2020a). Demgegenüber steht in kleinen Landgemeinden und Dörfern häufig das große Einfamilienhaus, dessen Bewirtschaftung und Instandhaltung ggf. für sozial Benachteiligte teils schwierig ist und die für die Teilhabe häufig auf individuelle Mobilität angewiesen sind. Eine Bewertung von schlechter oder besser ist in diesem Fall allgemein kaum möglich.

5.3 Bildung

Ausgangsbedingungen in ländlichen im Vergleich zu städtischen Räumen²³

- Kindertagesstätten/ Vorschulische Bildung: Die Betreuungsquote der unter Dreijährigen ist im ländlichen Raum (40 %) etwas höher als im städtischen Raum (37 %). Allerdings sind die Unterschiede nicht Ausdruck der Siedlungsstruktur, sondern Ausdruck eines Ost-West-Gefälles (Neue Länder: 57 %, Alte Länder: 30 %). Die Betreuungsquote der Drei- bis unter Sechsjährigen (rd. 90 %) unterscheidet sich kaum zwischen den Siedlungsstrukturen. Sie ist im Osten etwas höher als im Westen.
- Entwicklung der Schulabgänger: Die Zahl der Schulabgänger hat sich im ländlichen Raum zwischen 1995 und 2017 um 20 % verringert. Der Rückgang erfolgte ausschließlich in den ländlichen Räumen der neuen Bundesländer. Die Zahl der Schulabgänger sank hier um über die Hälfte. Im städtischen Raum ist die Zahl der Abgänger leicht gestiegen (3 %).
- Schulschließungen als Folge: Durch die Schließung zahlreicher Schulen in der Raumordnungskategorie „Ländlicher Raum“ sank die Zahl der Schulen zwischen 1998/99 und 2010/11 um 26 %, in den ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) um 45 % (Quelle: eigene Berechnungen nach Autorengruppe Bildungsberichterstattung).
- Schulabgänger ohne Schulabschluss: Im Zeitraum von 1995 bis 2017 ist der Anteil von Schülerinnen und Schülern ohne Schulabschluss gesunken. Die Quoten unterscheiden sich weniger zwischen den Raumkategorien als vielmehr zwischen den Bundesländern. In den ländlichen Räumen der neuen Bundesländer liegen sie höher (teilweise über 10 %) als in den alten Bundesländern.
- Schulabgänger mit Hochschulzugangsberechtigung (HZB): Der Anteil der Schulabgänger mit HZB ist flächendeckend zwischen 1995 und 2017 gestiegen. Mittlerweile erlangt rd. jeder Dritte Schulabgänger eine HZB. In ländlichen Räumen ist der Anteil mit 28 % geringer als in städtischen Räumen (35 %), im Osten höher als im Westen.
- In ländlichen Räumen sind die Entfernungen insbesondere zu weiterführenden Schulen größer als in Städten (Quelle: BMI 2020).
- Hochschulen: Der Ausbau der Studienplätze in den letzten zehn Jahren erfolgte breit gestreut, nicht ausschließlich im städtischen Raum (Quelle: Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW), 2015).

(23) Quellen: Soweit nicht anders angegeben, sind die Werte Ergebnisse eigener Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes (Mikrozensus, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung).

Beurteilung der Bildungssituation sozial Benachteiligter im ländlichen Raum (SOEP)

- **Kinderbetreuung:** Sozial Benachteiligte haben die Frage nach der Zufriedenheit mit der Kinderbetreuung sehr viel häufiger nicht beantwortet als nicht sozial Benachteiligte (rd. 50 % zu 25 %). Dies könnte ein Ausdruck der geringeren Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsleistungen durch sozial Benachteiligte sein. In ländlichen Räumen sind sozial Benachteiligte eher zufrieden mit der Kinderbetreuung (70 % von denen, die die Frage beantwortet haben). Damit sind die sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen genauso zufrieden wie sozial Benachteiligte in städtischen Räumen. Allerdings ist die nicht benachteiligte Gruppe sowohl in ländlichen als auch in städtischen Räumen deutlich zufriedener mit der Kinderbetreuung als die Gruppe der sozial Benachteiligten.
- **Abiturquote:** Die Abiturquote bei sozial Benachteiligten liegt sowohl in städtischen wie auch in ländlichen Räumen deutlich niedriger als bei der nicht benachteiligten Gruppe. Allerdings erreichen nur rd. 10 % der sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen das Abitur, wohingegen 18 % der sozial Benachteiligten in städtischen Räumen das Abitur schaffen. Die bekannten ungleichen Bildungschancen nach sozialem Status sind auf dem Land nochmals ausgeprägter als in der Stadt.
- **Schulabschluss und Personen ohne Schulabschluss:** Sozial benachteiligte Personen haben geringere Schulabschlüsse oder häufiger keinen Schulabschluss als nicht sozial benachteiligte Personen. In ländlichen Räumen ist dieser Befund eines geringeren Schulabschlusses benachteiligter Personen (39 % benachteiligter Personen verfügen über einen Hauptschulabschluss) nochmals ausgeprägter als im städtischen Räumen (32 %). Das gilt aber nicht für den Anteil sozial Benachteiligter ohne Schulabschluss: In ländlichen Räumen haben 3,2 % der benachteiligten Personen die Schule ohne Abschluss verlassen, in städtischen Räumen dagegen 4,1 %.

Problemlagen und Herausforderungen

Der Zugang zu Bildungsangeboten ist Voraussetzung für die Teilhabe an gesellschaftlichen Entwicklungen. Der materielle Lebensstandard wird durch Bildung mitbestimmt. Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen sind armutsgefährdeter. Die Bildungssituation in ländlichen Räumen wird durch zwei wesentliche Merkmale gekennzeichnet:

- **Große räumliche Distanzen:** Zum einen werden die Entfernungen zu Schulstandorten, insbesondere zu weiterführenden Schulen und zu Berufsschulzentren, durch die zahlreichen Schließungen in der Vergangenheit immer größer. Auch die Fallstudien berichten von einem starken Abbau von Bildungseinrichtungen. In einem Teil der ländlichen Regionen gibt es nicht mehr ausreichend wohnortnahe (öffentliche) Bildungsangebote.
- **Bildungsgefälle:** Zum anderen ist das Bildungsniveau junger Menschen in ländlichen Räumen im Vergleich zu städtischen Räumen niedriger. Insbesondere in ostdeutschen ländlichen Räumen sind die Schulabbrecherquoten überdurchschnittlich hoch. Die betroffenen Fallstudien berichten auch, dass es immer mehr Schulabgänger gibt, die nicht lesen und schreiben können. Dieser Anteil habe sich in den letzten Jahren erhöht. Viele dieser Jugendlichen sind innerhalb der Familie die dritte Generation an „Hartz-IV-Empfängern“ (ALG II). Ähnlich wie in Städten gibt es also auch in ländlichen Räumen das Phänomen der „vererbten“ Bildungsarmut. Da diese Jugendlichen keine alternativen Lebensformen kennen, lässt bei ihnen beispielsweise auch der Drang nach, die Region zu verlassen, sie haben sich mit der Situation abgefunden und richten sich ein. Vor dem Hintergrund der Digitalisierung wird aus Sicht der befragten Wohlfahrtsverbände insbesondere die Gruppe der Analphabeten weiter abgehängt.

Exkurs: Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)²⁴

Kinder und Jugendliche aus Familien mit geringen Einkommen (alle Familien, die Grundsicherung, Kinderzuschlag, Wohngeld oder Asylbewerberleistungen beziehen) haben Anspruch auf Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets. Dies umfasst die Bereiche Lernförderung, Mittagessen, Schülerbeförderung (Monatsticket zur nächstgelegenen Schule mit Eigenanteil von fünf Euro monatlich), Schulbedarf, Teilhabebeitrag zur Teilnahme z. B. bei Sport, Spiel oder Kulturveranstaltungen. Mit dem Starke-Familien-Gesetz vom 3. Mai 2019 wurden die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets deutlich verbessert. Es sind vor allem viele Zuzahlungen weggefallen. Das Bildungs- und Teilhabepaket gilt allerdings nicht für Kinder und Jugendliche, die eine Ausbildungsvergütung erhalten.

Nach Aussagen der befragten Wohlfahrtsverbände sind viele sozial benachteiligte Haushalte mit der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets sowie mit anderen Sozialleistungen aufgrund der Komplexität der Antragsverfahren überfordert.

Räumliche Distanzen wirken selektiv bei der Schulwahl

Anders als in Städten spielt die einrichtungsbezogene Segregation in Grundschulen in ländlichen Räumen keine große Rolle, da es aufgrund der wenigen Schulstandorte kaum Wahlmöglichkeiten gibt.

Nach Aussagen von Expertinnen und Experten und Ergebnissen der Fallstudienanalyse führen bei weiterführenden Schulen hingegen die räumlichen Distanzen zu einer selektiven Schulwahl. Bildungsbewusste Familien nehmen ungünstige Schulwege eher in Kauf, um die gewünschte Schule für ihr Kind zu erreichen. Demgegenüber geht die Bildungsbereitschaft unterer sozialer Gruppen ohne ein gut erreichbares Angebot deutlich zurück.

Die Entscheidung für eine Schule bzw. für die Fortsetzung der Schullaufbahn nach einem ersten Abschluss hängt oft von den entstehenden Kosten ab. Diese sind bei weiter entfernten Schulstandorten in der Regel höher als bei nahegelegenen. Die Verbesserungen im Bildungs- und Teilhabepaket dürften das Hemmnis in Bezug auf die Mobilitätskosten reduziert haben. Hemmend wirken aber weiterhin lange, ungünstige Fahrwege. Darüber hinaus wird in den Fallstudien immer wieder berichtet, dass viele Familien regelmäßig daran scheitern, wiederholt Anträge für das Bildungs- und Teilhabepaket zu stellen.

Räumliche Distanzen wirken selektiv bei der Berufswahl

Als besonders problematisch wurde die Ausdünnung im Berufsschulsystem beschrieben, welche sich entweder auf die Berufswahl auswirken oder zu einem Wegzug führen kann. Vor allem Auszubildende mit niedrigen Ausbildungsvergütungen werden durch hohe Mobilitäts- und Unterkunftskosten belastet. Für Jugendliche, die eine Ausbildung beginnen und deren Eltern sich die hohen Mobilitätskosten nicht leisten können, ist es fast unmöglich, zum Ausbildungsplatz und/ oder zur Berufsschule zu kommen. Um die gewünschte Ausbildung zu beginnen, ziehen nach Erfahrung der Fallstudien Jugendliche oft schon mit 16 Jahren von zu Hause aus und in die Nähe der Berufsschulen.

Das Teilhabe- und Bildungspaket unterstützt bei Mobilitäts- und Unterkunftskosten nicht. Zuschüsse für Unterbringungs- und Fahrtkosten können bei den Ländern beantragt werden. Diese wirken sich allerdings auf die Höhe der Aufstockungshilfen aus.

(24) <https://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Grundsicherung/Leistungen-zur-Sicherung-des-Lebensunterhalts/Bildungspaket/leistungen-bildungspaket.html> [Stand 30.11.2020].

Hinzu kommt die Problematik, dass es in ländlichen Räumen zu wenige Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner sowie Unterstützungsstrukturen gibt, die sich um Jugendliche ohne Schulabschluss kümmern. Die Erfahrungen der Fallstudien zeigen, dass diesen Jugendlichen keine Handlungsoptionen aufgezeigt werden, sie sind häufig orientierungslos und werden alleingelassen.

Nachfragedichte und traditionelle Rollenbilder schränken Kinderbetreuungszeiten ein

Die Betreuungsquoten der unter Sechsjährigen unterscheiden sich kaum zwischen ländlichen und städtischen Räumen, allerdings zeigt sich ein deutliches Ost-West-Gefälle. Dies ist weniger abhängig von den Angeboten als den vorhandenen Rollenbildern innerhalb der Familien. Im Osten und in Städten ist es normaler, bereits Kleinkinder unter drei Jahren ganztägig in eine Betreuung zu geben als in ländlichen Räumen. In vielen ländlichen Räumen sind traditionelle Rollenbilder, in denen die Frauen einen Großteil der Sorgearbeit übernehmen, noch stärker verbreitet (empirica 2020b). Des Weiteren wohnen bei vielen Familien in ländlichen Räumen die Großeltern noch in der Nähe, die oft einen Teil der Kinderbetreuung übernehmen. Von daher mangelt es in ländlichen Räumen nicht mehr an Betreuungsplätzen als in Städten auch, allerdings sind die Betreuungszeiten in ländlichen Räumen – entsprechend der vorrangigen Nachfrage – oft nicht so lang und weniger flexibel als in städtischen Räumen. In ländlichen Räumen gibt es zu wenige Nachfrager in einem räumlichen Umkreis, für den sich beispielsweise Öffnungszeiten bis in die Abendstunden lohnen würden. Dies ist in städtischen Kontexten mit einer hohen Nachfrage auf engem Raum anders.

Kurze oder unflexible Öffnungszeiten werden dann zum Problem, wenn man nicht auf Großeltern zurückgreifen kann oder man eine Vollzeitstelle (mit langen Fahrtwegen bis zum Arbeitsort) in Anspruch nehmen muss. Betreuungszeiten von Kitas oder Grundschulen reichen nicht aus, wenn Eltern bis zu zwei Stunden am Tag Fahrtzeit für den Arbeitsplatz auf sich nehmen müssen. Insbesondere Alleinerziehende und kinderreiche Familien ohne familiäre Netzwerke sind dadurch in der Erwerbstätigkeit eingeschränkt.

Sozial benachteiligten Familien fehlt es an einer Alltagsstruktur

Auch die Kinder aus sozial benachteiligten Familien würden von längeren Betreuungszeiten in Kitas und Grundschulen profitieren (u. a. Bildungsförderung, Alltagsstruktur, Aufzeigen von alternativen Lebensführungen). Die Fallstudien berichten aber, dass gerade Kinder aus sozial benachteiligten Familien häufig nicht regelmäßig in Kitas geschickt werden. In diesen Familien fehle eine Alltagsstruktur, die Eltern seien überfordert, ihr Kind morgens früh regelmäßig wegzubringen.

5.4 Mobilität

Ausgangsbedingungen in ländlichen im Vergleich zu städtischen Räumen

- **Pkw-Ausstattung:** Nach Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe verfügen etwas über 15 % aller Haushalte im ländlichen Raum über keinen eigenen Pkw. Diese Zahl ist noch leicht überschätzt. Nach MiD (Mobilität in Deutschland) gibt es in ländlichen Regionen wenig Haushalte ohne Auto (rd. 10 % gegenüber 42 % in Metropolen und 31 % in Großstädten).
- **Haushalte ohne eignen Pkw im ländlichen Raum:** Diejenigen Haushalte ohne eigenen Pkw verfügen über ein deutlich geringeres Einkommen, sind überproportional häufig alleinlebend (und alleinerziehend) und vergleichsweise jung oder alt (Quelle: EVS). Nach MiD haben Haushalte mit sehr niedrigem ökonomischem Status häufig kein Auto (53 %, i. V.: nur 8 % aller Haushalte mit sehr hohem ökonomischem Status haben kein Auto).
- **ÖPNV-Angebot:** Das ÖPNV-Angebot im ländlichen Raum ist schlechter als im städtischen Raum. Quantität und Qualität der Angebote unterscheiden sich zwischen den Bundesländern (u. a. BMI 2020).
- **Versorgung und Erreichbarkeit:** Die Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge, weiteren Dienstleistungen und Gütern ist im ländlichen Raum geringer als im städtischen Raum, die Erreichbarkeit vergleichsweise aufwendig (u. a. BMI 2020).
- **Nach Selbsteinschätzung** geben 5,5 % aller befragten Personen an, sich ein eigenes Auto nicht leisten zu können. Bei den armutsgefährdeten Personen waren dies etwas über 20 %. Eine Differenzierung der Befragung nach siedlungsstrukturellen Merkmalen erfolgte nicht (Quelle: Statistisches Bundesamt 2020: Leben in Europa (EU-SILC)).

Problemlagen und Herausforderungen

Die Lebenslage „Mobilität“ ist ein Querschnittsthema, weil sie in ländlichen Räumen Voraussetzung für die Teilhabe in vielen anderen Bereichen ist.

Die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV 2015) hat untersucht, inwieweit unzureichende Mobilitätschancen die Teilhabe verschlechtern. Insgesamt sei die deutsche Forschung zu Mobilität und sozialer Teilhabe in einem explorativen Stadium. Die FGSV verweist auf die Studie von Schreiner et al. (2012), die zu dem Ergebnis kommt, dass insbesondere Personen mit geringeren finanziellen Ressourcen in ländlichen Räumen, die besonders stark vom demografischen Wandel betroffen sind, stärker von Erreichbarkeitsproblemen und eingeschränkter Teilhabe betroffen sind. Hinzukommende Kostensteigerungen für Mobilität verstärken insbesondere für Leistungsbeziehende die soziale Exklusion (FSGV 2015, 25).

Was die Widersprüchlichkeit der Einschätzungen im Bereich des „Wohnens“ ist, ist im Bereich der Mobilität die offensichtliche Diskrepanz zwischen erkannten Handlungsbedarfen und Lösungsansätzen. Weitestgehend einstimmig bewerten die befragten Expertinnen und Experten die fehlende Mobilität als einen der zentralen Gründe für soziale Benachteiligung in ländlichen Räumen. Gleichzeitig werden in allen Fallstudien alternative Mobilitätsangebote zusätzlich zum häufig von der Schülerbeförderung abhängigen, liniengeführten ÖPNV bereitgestellt. Die Akzeptanz und Resonanz dieser Angebote sind vielfach unbefriedigend. Ganz offenbar ist die wirklich immobile Personengruppe in ländlichen Räumen, die nicht auf private Unterstützungsangebote zurückgreifen kann, dann doch so klein, dass sie mit den bestehenden alternativen Angeboten nicht erreicht wird. Statt wieder neuer und zusätzlicher Modellprojekte des Bundes und der Länder, die es im Bereich Mo-

bilität in ländlichen Räumen seit mehreren Jahrzehnten gibt, erscheint eine Evaluation der Wirksamkeit und Effizienz bisheriger Ansätze deutlich sinnvoller und zielführender.

Die Fallstudienanalyse belegt, dass auch beim Thema Mobilität in ländlichen Räumen zwischen Klein-/ Mittelstädten und Landgemeinden/ Dörfern unterschieden werden muss. Während in Klein- und Mittelstädten viele Wege zu Fuß oder mit dem Rad machbar sind, funktioniert das Alltagsleben in dünnbesiedelten ländlichen Räumen nur in Verbindung mit einer relativ weiträumigen Mobilität. Die Organisation des Alltags, insbesondere für die Versorgung eines großen Haushalts mit vielen Kindern, ist aufwändig. Viele Tätigkeiten sind mit Wegen verbunden, die nicht zu Fuß zurückgelegt werden können. In Landgemeinden ist man von einem Pkw abhängig. Wer altersbedingt schon bzw. noch fahren kann, fährt zumeist Auto. Freiwilliger Verzicht auf den Pkw dürfte in ländlichen Räumen im Vergleich mit Großstädten eine seltene Ausnahme darstellen. Wer nicht selbst fahren kann oder will, greift auf private Fahrdienste zurück. Das sichert eine gewisse Mobilität, jedoch keine Unabhängigkeit.

Für eine Teilhabe ist individuelle Mobilität erforderlich

Alle Fallstudien berichten davon, dass nicht vorhandene Mobilitätsmöglichkeiten zu erheblichen Einschränkungen führen. Sowohl der Sportverein kann für Jugendliche in die Ferne rücken als auch die Arbeitsmöglichkeiten in der nächsten Kleinstadt. Mobilitätsprobleme verstärken Armut.

Die Fallstudien berichten vor allem von großen Teilhabedefiziten im Bereich Gesundheit, weil in diesem Bereich der Teilhabe Mobilität, gerade für ältere Personengruppen, besonders wichtig ist. Fachärzte oder spezielle Therapien sind in der Regel nur in den größeren Städten ansässig, die Fahrt dorthin ohne Auto ist kaum zu schaffen bzw. mit einem enormen Zeit- und Kostenaufwand für ÖPNV verbunden (vgl. Kap. 5.5).

ÖPNV und alternative Mobilitätskonzepte helfen nicht weiter, wenn die Kosten der Inanspruchnahme relativ hoch sind oder die Angebote zu unflexibel

Die Fallstudien bestätigen, dass das vorhandene ÖPNV-Angebot keine Alternative darstellt, oft fahren nur Schulbusse und (zu hohe) Fahrtkosten hemmen die Inanspruchnahme. Andererseits ist das ÖPNV-Angebot kein Haltefaktor. Auch ein besseres ÖPNV-Angebot mindert nach einer unveröffentlichten Studie von empirica zu Haltefaktoren im ländlichen Raum nicht die Abwanderung. Allerdings gibt es in allen Fallstudien alternative Mobilitätsangebote von Bürgerbus über Ruftaxi bis hin zum CarSharing oder (digitalen) Mitfahrangeboten. Nach Aussagen der Fallstudien werden aber gerade sozial benachteiligte Haushalte häufig noch nicht über die alternativen Mobilitätsangebote erreicht. Die Gründe dafür sind nicht eindeutig und variieren zwischen den Fallstudien. Ein Problem scheint die fehlende Flexibilität der Angebote zu sein, wenn z. B. ein Bürgerbus doch nur die Streckenführung des ÖPNV-Linienverkehrs abfahren darf, die nächste Haltestelle vom Wohnort der immobilen Person aber mehrere hundert Meter entfernt liegt. Offenbar kann nach Aussagen einiger Fallstudien die fehlende individuelle Mobilität noch durch familiäre, nachbar- oder freundschaftliche Unterstützungsstrukturen aufgefangen werden. Wo dies nicht mehr der Fall ist, wird versucht, individuelle Mobilität unter allen Umständen aufrechtzuerhalten. Die verbleibende immobile Personengruppe müsse zur Aufrechterhaltung der Teilhabe vermutlich an der Haustür abgeholt werden und nicht am nächsten Haltepunkt.

Exkurs: SGB II und Auto

Im Regelsatz 2020 sind für Verkehr 35,99 Euro monatlich vorgesehen. Der Betrag setzt sich zusammen aus den Kosten für die Inanspruchnahme von Verkehrsdienstleistungen (ausgenommen ist Flugverkehr) und den Kosten für den Kauf und Betrieb von Fahrrädern. Die Kosten für den Kauf und Betrieb eines Pkws werden nicht als notwendiger Bedarf betrachtet. Auch nicht berücksichtigt werden die höheren Aufwendungen für Mobilität in ländlichen Räumen im Gegensatz zu Städten (FSGV 2015, 25). Allerdings wird allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ein Pkw zugestanden. Als angemessen wird ein Pkw mit einem Wert bis zu 7.500 Euro angesehen.

5.5 Gesundheit und Pflege

Ausgangsbedingungen in ländlichen im Vergleich zu städtischen Räumen²⁵

- **Lebenserwartung:** Die Lebenserwartung ist im städtischen Raum geringfügig höher als im ländlichen Raum (81,1 zu 80,5 Jahren). In beiden Räumen ist die Lebenserwartung seit 1993 deutlich gestiegen, im ländlichen Raum mit 4,5 Jahren etwas mehr. Die unterschiedliche Lebenserwartung ist nicht nur siedlungsstrukturell zu erklären. Genauso ausgeprägt sind die Unterschiede zwischen West (81 Jahre) und Ost (80,2 Jahre).
- **Hausärzteversorgung:** Die Zahl der Hausärzte und Hausärztinnen unterscheidet sich regional. Generell ist die Versorgungsdichte im städtischen Raum höher als im ländlichen Raum. Dabei ist die Streuung im ländlichen Raum groß. Am unteren Ende der Versorgung liegen einige dünn besiedelte Kreise in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Bayern mit elf bis 44 Hausärzten je 100.000 Bewohnende (zum Vergleich Stadtstaaten: zwischen 77 bis 103 Hausärzte je 100.000 Bewohnende (Quelle: BMI 2020)).
- **Erreichbarkeit Hausärzte:** Je ländlicher der Raum, desto länger sind die Pkw-Fahrzeiten zur nächsten Hausärztin bzw. zum nächsten Hausarzt. Während 87 % der Bevölkerung den nächsten Hausarzt mit dem Pkw in maximal fünf Minuten erreicht, beträgt diese in einigen dünn besiedelten Regionen in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und dem nördlichen Sachsen-Anhalt mehr als 30 Minuten. (Quelle: BMI 2020).
- **Erreichbarkeit von Krankenhäusern der Grundversorgung:** Im Gegensatz zu anderen Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind die Krankenhäuser der Grundversorgung räumlich relativ ausgewogen verteilt. Nur rd. 3 % der Bevölkerung benötigen mehr als 20 Minuten zum nächstgelegenen Krankenhausstandort (Quelle: BMI 2020).
- **Pflegebedarf:** Die Zahl der Pflegebedürftigen unterscheidet sich zwischen den Raumtypen. Am höchsten fällt sie angesichts des hohen Anteils älterer Menschen in den ländlichen Räumen der neuen Bundesländer aus (546 je 10.000 Bewohnende). Die Unterschiede zwischen dem ländlichen Raum der alten Bundesländer und dem städtischen Raum insgesamt fällt dagegen geringer aus (415 zu 390 Pflegebedürftige je 10.000 Bewohnende). Im Unterschied dazu unterscheidet sich der Anteil der Pflegebedürftigen, die zu Hause gepflegt werden, zwischen den Siedlungsstrukturen kaum und variiert zwischen 74 % im ländlichen Raum Westdeutschlands und 78 % im ländlichen Raum Ostdeutschlands.
- **Pflegeinfrastruktur:** Die Ausstattung mit Pflegeheimplätzen je 10.000 Bewohnende liegt im ländlichen Raum mit rd. 120 Plätzen um 20 % höher als im städtischen Raum, im ländlichen Raum der neuen Bundesländer 5 % höher als im ländlichen Raum der alten Bundesländer.
- **Gesundheitszustand (Selbsteinschätzung):** Armutsgefährdete Personen schätzen ihren Gesundheitszustand deutlich schlechter ein als nicht armutsgefährdete Personen. 17,6 % der befragten armutsgefährdeten Personen geben ihren Gesundheitszustand mit (sehr) schlecht an, hingegen nur 6,6 % der nicht armutsgefährdeten Personen (Quelle: Statistisches Bundesamt 2020 – EU SILC). Eine Differenzierung nach Siedlungsstruktur erfolgt nicht.

(25) Quellen: Soweit nicht anders angegeben, sind die Werte Ergebnisse eigener Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes (Mikrozensus, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung).

Beurteilung der Gesundheitssituation sozial Benachteiligter im ländlichen Raum (SOEP)

- **Zufriedenheit mit der Gesundheit:** Die Zufriedenheit mit der Gesundheit ist unter den sozial benachteiligten Haushalten im ländlichen Raum hoch. Mit rd. 61 % sind sie genauso zufrieden wie sozial Benachteiligte in städtischen Räumen, aber weniger zufrieden als nicht benachteiligte Haushalte in ländlichen Räumen (72 %) (Skala 6 bis 10 zusammengefasst).
- **Sorgen um die eigene Gesundheit:** Die ländliche Bevölkerung macht sich etwas mehr Sorgen um die eigene Gesundheit als die städtische Bevölkerung (rd. 20 % zu 18 %). Rd. 26 % der sozial benachteiligten Haushalte in ländlichen Räumen machen sich große Sorgen um die eigene Gesundheit, in Städten machen sich nur 23 % der sozial Benachteiligten große Sorgen um die eigene Gesundheit.
- **Zufriedenheit Familienleben:** Sozial benachteiligte Haushalte sind mit dem Familienleben unzufriedener als die Gruppe der nicht Benachteiligten. Zwischen ländlichen und städtischen Räumen gibt es nur marginale Unterschiede.
- **Aktiver Sport:** Mehr als 50 % der sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen treibt nie aktiv Sport. In städtischen Räumen treiben nur 43 % der sozial Benachteiligten nie aktiv Sport. Bei der Gruppe der nicht Benachteiligten liegt dieser Anteil mit etwa einem Drittel niedriger.
- **Sorgen um die eigene Altersversorgung:** Sozial benachteiligte Haushalte in ländlichen Räumen machen sich größere Sorgen um die eigene Altersversorgung als sozial Benachteiligte in städtischen Räumen (Angabe „große Sorgen“: 31 % zu 26 %).

Problemlagen und Herausforderungen

Untersuchungen zeigen abweichende Gesundheitsmerkmale bei Haushalten mit geringen Einkommen insbesondere aufgrund ungesunder Ernährungsweise (AWO 2015, Kroll/ Lampert 2012, Elkeles et al. 2012). Nach Einschätzungen der Expertinnen und Experten gibt es zwischen sozial Benachteiligten im ländlichen und im städtischen Raum eher keine Unterschiede. Vielmehr ist mit Blick auf die Wohnsituation eher von stärkeren gesundheitlichen Belastungsfaktoren für sozial Benachteiligte im städtischen Raum auszugehen (hohe Lärm-, Staub-, CO₂-Emissionen etc.).

Fehlende Mobilität schränkt Teilhabe an gesundheitlichen Dienstleistungen ein

Sozial Benachteiligte in ländlichen Räumen sind aus Sicht der Expertinnen und Experten sowie auch den Fallstudien häufiger schlecht informiert, d. h. sie wissen nicht, welche Hilfen es wo gibt und scheuen aufgrund der hohen Mobilitätskosten häufige Arztbesuche (Fachärztinnen und -ärzte häufig nur noch in Mittel- und Großstädten). Immobile Personen, was vor allem auf die Gruppe der sozial Benachteiligten zutrifft, haben daher nur einen eingeschränkten Zugang zu Fachärzten und Fachärztinnen/ Gesundheitsdienstleistungen. Zwar gewährleisten auch hier der Staat bzw. die Krankenversicherungen durch die Übernahmen der Kosten für die Fahrten zur ambulanten Behandlung in bestimmten Fällen (z. B. für Patientinnen und Patienten, die mobil eingeschränkt sind) prinzipiell die Teilhabe an gesundheitlichen Dienstleistungen. Allerdings sind wie in anderen Fällen auch (z. B. beim Bildungs- und Teilhabepaket) die Hürden der Inanspruchnahme höher. So wird dann auch der meist etwas näher gelegene Hausarzt aufgrund von hohen Mobilitätskosten nicht so häufig in Anspruch genommen. Eine andere Möglichkeit bestünde in der fachärztlichen Versorgung in der eigenen Wohnung durch Hausbesuche. Auch Fachärztin und Facharzt sind unter Umständen zum Hausbesuch verpflichtet. Die Verpflichtung greift allerdings nur dann, wenn zuvor bereits ein Behandlungsverhältnis bestand.

Zunahme an psychischen Erkrankungen

Nach den Ergebnissen einer Studie zu Gesundheit, Krankheit und Zufriedenheit bei der Bevölkerung in nordostdeutschen ländlichen Gemeinden zeigen sich ungünstige Muster. Den im Vergleich mit anderen Regionen schlechteren Gesundheitszustand wertet die Studie als Ausdruck der Peripherisierung der ländlichen Regionen (Rückgang der Infrastruktur, sozialstrukturelle Abkoppelung, Verringerung der objektiven Lebensqualität) (Elkeles et al. 2012). Dies wurde von den Expertinnen und Experten nicht bestätigt. Die Fallstudien haben diesen Zusammenhang nicht explizit hergestellt, berichten aber durchgängig von einer deutlichen Zunahme an psychisch Kranken, oft in der Kombination mit Alkohol- und Drogenkonsum. Für diese Gruppen fehlt es an Gesundheitsinfrastrukturen (insbesondere Psychologen und Psychologinnen, Substitution/ Konsumräume).

Geringere Inanspruchnahme von Pflege-Hilfeleistungen

Aus Sicht der Expertinnen und Experten sowie den Fallstudien ist Pflege – (nicht nur) in ländlichen Räumen – eins der zentralen Zukunftsthemen. Ländliche Räumen weisen ein höheres Durchschnittsalter als städtische Räume und einen höheren (und steigenden) Pflegebedarf auf (Statistisches Bundesamt). Bei der medizinischen Versorgung und Betreuung in der eigenen Wohnung werden nach SGB XI Pflegehilfen oder Pflegegeld in Abhängigkeit von Pflegestufen gewährt. Nach Aussagen von Fallstudien in besonders dünnbesiedelten Flächenlandkreisen werde die Pflege für ambulante Pflegedienste wegen langer Anfahrtswege immer unrentabler (zu niedrige Wegepauschalen). Bisher zeigt die Praxis aber, dass die Übernahme von Pflegeleistungen noch nicht wegen zu langen Anfahrtswegen abgelehnt wurde.

Neben professionellen Pflegediensten sind es oft Angehörige, die pflegerische Arbeiten übernehmen. Pflegende sind dabei seltener und in geringerem Umfang erwerbstätig als nicht-pflegende Personen. Bei der Entscheidung, die Pflege dennoch zu übernehmen, spielen neben den Wünschen der Pflegebedürftigen auch hohe Kosten für stationäre oder ambulante Pflege eine Rolle. (Beirat für die Vereinbarkeit für Pflege und Beruf).

In ländlichen Räumen wird die Pflege häufig noch von Familienangehörigen übernommen. Die Pflege von Angehörigen wird auch unter erheblichen Belastungen aufrechterhalten. Insbesondere Angehörige mit geringen Einkommen tendieren zur Inanspruchnahme familiärer Pflege, da sie weniger bereit sind, finanzielle Mittel zur Pflege einzusetzen (Beetz 2015b: 13). Allerdings gibt es immer mehr Haushalte mit pflegebedürftigen Älteren, die nicht von Angehörigen gepflegt werden (können). Zum einen, weil die Generationen der Kinder und Enkel weggezogen sind, zum anderen aber auch, weil mehr Frauen erwerbstätig sind.

Defizite im Pflegebereich lassen sich durch finanzielle Ressourcen, soweit vorhanden, eher kompensieren. „Insbesondere im traditionsverwurzelten Arbeitermilieu auf den Dörfern der neuen Bundesländer seien [...] manchmal die ganzen Netzwerke im Hinblick auf Rechtsansprüche nicht sehr hilfreich, weil sich keiner gut auskennt. In der Folge werden Pflegestufen nicht oder spät beantragt“ (Beetz 2015b: 13). Die Fallstudien berichten davon, dass Hilfebedarfe oft nicht geäußert werden, es einen unentdeckten Hilfebedarf gibt, auch weil häufig keine Ansprechpartner vor Ort sind. Ein weiterer Punkt ist Einsamkeit und ggf. auch Altersarmut, welche auch eine Form der sozialen Benachteiligung darstellen. Dies trifft auf städtische Räume aber gleichermaßen zu.

Soziale Isolation und Einsamkeit

Die Fallstudien berichten, dass insbesondere Ältere, die alleine im Einfamilienhaus zurückbleiben, immobil geworden sind und deren Kinder weit weg wohnen, sozial isoliert sind und an Einsamkeit leiden. Weite Wege und fehlende wohnortnahe Teilhabeangebote erschweren einen sozialen Austausch.

5.6 Soziale Netzwerke und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben

Ausgangsbedingungen in ländlichen im Vergleich zu städtischen Räumen

- Nach Analysen des WZB im Rahmen des Datenreports 2018 fühlen sich insbesondere die Menschen in Ostdeutschland (regional) isoliert und „abgehängt“. Während sich die subjektive Schichtzugehörigkeit in die Gruppe der „Unterschicht“ zwischen 1990 und 2016 in Westdeutschland nicht verändert hat, ist die Gruppe derjenigen, die sich in Ostdeutschland subjektiv der „Unterschicht“ zuordnet im gleichen Zeitraum von drei auf fünf Prozent gestiegen.

Beurteilung sozialer Netzwerke und Teilhabechancen sozial Benachteiligter im ländlichen Raum (SOEP)

- Freizeitgestaltung: Sozial benachteiligte Haushalte sind mehrheitlich mit ihrer Freizeitgestaltung zufrieden, es gibt kaum Unterschiede zur Zufriedenheit von nicht benachteiligten Haushalten. Sozial benachteiligte Haushalte in ländlichen Räumen sind sogar noch ein kleines bisschen zufriedener als sozial Benachteiligte in städtischen Räumen (Skala 6 bis 10 zusammengefasst: 82 % zu 79 %).
- Gefühl Gesellschaft anderer fehlt: Knapp die Hälfte aller sozial Benachteiligten geben an, dass Ihnen die Gesellschaft anderer fehlt (Skala sehr oft, oft und manchmal zusammengefasst). Hierbei zeigen sich keine Unterschiede zwischen Stadt und Land.
- Gefühl, sozial isoliert zu sein: Sozial benachteiligte Haushalte fühlen sich häufiger sozial isoliert als die Gruppe der nicht Benachteiligten. Zwischen ländlichen und städtischen Räumen gibt es nur geringe Unterschiede: Rd. 9 % der sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen fühlen sich (sehr) oft sozial isoliert, in städtischen Räumen 8 %. Damit im Zusammenhang steht die Einschätzung, dass Freunde oder Nachbarn selten oder nie helfen. Dies trifft auf sozial Benachteiligte unabhängig von der Siedlungsstruktur häufiger zu (rd. 56 % zu 50 %).
- Besuch kultureller Veranstaltungen und sonstiger Freizeitaktivitäten: Sozial benachteiligte Haushalte besuchen seltener kulturelle Veranstaltungen oder sonstige Freizeitaktivitäten wie z. B. Kino/ Konzert/ Disco/ Sportveranstaltung als die Gruppe der nicht Benachteiligten. In ländlichen Räumen ist der Anteil derjenigen, die solche Veranstaltungen nie besuchen, deutlich höher als in städtischen Räumen. Beispielsweise besuchen 45 % aller sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen nie ein Kino, Konzert, eine Disco oder eine Sportveranstaltung, in der Stadt liegt dieser Anteil nur bei 40 %.
- Künstlerische und musische Tätigkeiten: Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Ausübung von künstlerischen oder musischen Tätigkeiten. 61 % aller sozial benachteiligten Haushalte in ländlichen Räumen üben solche Tätigkeiten nie aus, in städtischen Räumen geben dies nur 55 % aller sozial benachteiligten Haushalte an.
- Geselligkeit: 28 % aller sozial benachteiligten Haushalte in ländlichen Räumen trifft sich seltener als einmal im Monat oder nie mit Freunden oder Nachbarn. In städtischen Räumen trifft dies nur auf 23 % aller sozial benachteiligten Haushalte zu.
- Ehrenamt: Sozial benachteiligte Haushalte sind etwas seltener ehrenamtlich aktiv als die Gruppe der nicht Benachteiligten. Drei Viertel aller sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen engagieren sich nie ehrenamtlich (Vergleich zur Gruppe der nicht Benachteiligten in ländlichen Räumen: 61 %). Zwischen Stadt und Land zeigen sich keine Unterschiede.

Problemlagen und Herausforderungen

Genauso unterschiedlich wie die demografischen und wirtschaftlichen Ausgangssituationen in ländlichen Räumen sind auch die sozialen Teilhabechancen. Die Fallstudienanalyse hat ergeben, dass es noch viele Dörfer gibt, die intakte Vereinsstrukturen und Begegnungsorte besitzen. Es ist aber auch ein Nebeneinander von Dörfern mit intakten und nicht vorhandenen Vereinsstrukturen in ländlichen Räumen zu beobachten. Ein intaktes Vereinsleben in den Dörfern ist häufig von persönlichem Engagement einzelner Personen abhängig.

Gegensätze in ländlichen Räumen: soziale Netzwerke vs. Stigmatisierung durch fehlende Anonymität

Aus den Expertinnen- und Expertengesprächen wie auch aus der Fallstudienanalyse ergibt sich, dass es einerseits in ländlichen Räumen starke nachbarschaftliche/ soziale Netzwerke gibt, die unterstützen (). Andererseits fördert die fehlende Anonymität die Stigmatisierung und das Problem der Reziprozität (nimmt keine Hilfe in Anspruch, weil man glaubt, nichts zurückgeben zu können).

Die Dorfgesellschaft bietet kein größeres soziales Sicherheitsnetz als Nachbarschaften in großstädtischen Quartierszusammenhängen

Die Dorfgesellschaft kann ein soziales Sicherheitsnetz bilden. Aus Sicht einiger Fallstudien sei die Vorstellung „auf dem Land kennt man sich und hilft man sich“ aber eine Illusion. Andererseits gibt es Fallstudien, die genau davon berichten. Zum einen gibt es dies in der Stadt und auf dem Land und zum anderen gibt es auch klare Grenzen, wer sich nicht an die Regeln im Dorf hält, dem wird auch nicht geholfen. Diese Differenzierung hat Wiesinger (2000) in seiner Studie bereits vor 20 Jahren beschrieben. Die Normen schreibe die Dorfgemeinschaft fest. Die Bereitschaft zu helfen hänge stark davon ab, inwieweit sich die Betroffenen in ihrem Verhalten den von ihnen erwarteten Ansprüchen anpassen.

Auch sozial benachteiligte Menschen sind engagiert. Wichtige Voraussetzungen sind aus Sicht der Expertinnen und Experten niederschwellige Möglichkeiten im Nahbereich. Der Zugang zu derartigen Angeboten ist im ländlichen Raum eingeschränkt. Ein Spezifikum ist diesbezüglich das vergleichsweise schwach ausgeprägte Vereinsleben in den neuen Bundesländern.

Wenig Berührungspunkte mit Vielfalt führen zu Diskriminierungen

In einigen ländlichen Regionen ist Vielfalt in Bezug auf Herkunft oder alternative Lebensentwürfe seltener und daher auch weniger sichtbar. Neues und Unbekanntes können Ängste und Unsicherheiten auslösen, dies kann sich hemmend auf Integration auswirken (BBSR 2021).

Angst vor Stigmatisierung hemmt Inanspruchnahme von nachbarschaftlichen Hilfeleistungen

Armut wird gerade in ländlichen Regionen aufgrund der sozialen Kontrolle oft tabuisiert. Daher sind die Hemmschwellen und Barrieren, die es zu überwinden gilt, um sich Hilfe zu holen, höher (Wiesinger 2000 & Chassé 1996). Aus Angst vor Stigmatisierung ziehen sich die Menschen zurück und schließen sich somit selbst von der Teilhabe aus. Durch die fehlende Anonymität fühlen sie sich stigmatisiert und verlieren selbst den Blick für neue Perspektiven (Beetz 2015a).

Ein Beispiel, von dem eine Fallstudie berichtet: Der Beitrag für den Fußballverein kann sozial gestaffelt sein, allerdings stellt der Mitgliedsbeitrag nicht das Problem dar, sondern das erforderliche Fußballtrikot und die Ausrüstung. Hinzu kommen Cliquesbildungen, die zu sozialen Ausgrenzungen führen (Wer darf im Verein mitmachen?).

Vergleichbar wirkt die Reziprozität. Sie verschärft das Problem der Armut und der mangelnden Teilhabe, weil arme Menschen glauben, wenig zurückgeben zu können. Das im ländlichen Raum ausgeprägte Gefühl „nichts schuldig bleiben zu dürfen“ führt dazu, dass arme Menschen erst gar nicht um Unterstützung und Hilfe bitten. Auf dem Land sei der Pathos weit verbreitet, dass man mit seinen Problemen selbst fertig werden muss und dass Hilfe ein Zeichen von Schwäche ist (Wiesinger 2000, durch Expertinnen- und Experteninterviews aktuell bestätigt).

Nach Aussagen der ostdeutschen Fallstudien mangelt es in den Dörfern vor allem an einer Nachbarschaftshilfe, weil viele Familien auseinandergerissen sind und die unterstützende Generation „dazwischen“ aufgrund von Wegzug einfach fehlt.

Strukturelle Defizite der ländlichen Räume hemmen Teilhabe an Angeboten des öffentlichen und kulturellen Lebens

Sozial Benachteiligte in ländlichen Räumen besuchen seltener Freizeitaktivitäten als sozial Benachteiligte in städtischen Räumen (SOEP). Dies liegt vor allem daran, dass der Besuch von Angeboten des öffentlichen und kulturellen Lebens mit weiteren Wegen und höheren Kosten verbunden ist (Knabe et al. 2018).

Die Fallstudien berichten auch immer wieder von fehlenden Hilfe- und Unterstützungsstrukturen für sozial Benachteiligte in ländlichen Räumen. Aufgrund zu geringer Fallzahlen können bestimmte Angebote nicht vorgehalten werden. Betroffene müssen dann in die nächstgelegenen Großstädte fahren. Vor dem Hintergrund langer Wege und hoher Fahrtkosten ist die Hürde oft zu groß. Ferner seien die vorhandenen Teilhabestrukturen in ländlichen Räumen nicht so innovativ wie in städtischen Räumen. Beispielsweise gibt es nur selten Streetworker und Streetworkerinnen.

Zu den strukturellen Defiziten zählt in vielen ländlichen Räumen auch der fehlende Zugang zu Breitband. Insbesondere Jugendliche nutzen den digitalen Austausch mit Gleichaltrigen als Ausgleich für fehlende dörfliche Strukturen.

Physische Begegnungsorte gibt es, es mangelt an der Ausstattung und Bespielung

Nach bislang noch unveröffentlichten Ergebnissen einer fachlichen Auswertung der Modellvorhaben im Rahmen der Fördermaßnahme „Soziale Dorfentwicklung“ der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) von empirica gibt es in westdeutschen ländlichen Räumen in vielen Dörfern sogenannte Dorfgemeinschaftshäuser, zuzüglich Vereinsheime. Oft werden diese nicht als Begegnungsorte genutzt. Hierfür gibt es viele Gründe: schlechte Erreichbarkeit insbesondere in langgestreckten Dörfern, fehlender barrierefreier Zugang, Ausstattung der Räume (diese lassen häufig nur eine monofunktionale Nutzung für spezifische Zielgruppen (Jung oder Alt) zu), eingeschränkte Nutzbarkeit für Vereinsmitglieder oder einfach fehlende Anlässe. In ostdeutschen ländlichen Räumen gibt es diese Art von Dorfgemeinschaftshäusern aus der Historie heraus nicht. Allerdings gibt es dort zahlreiche leerstehende Immobilien, die als Begegnungsorte (oft nach entsprechender Sanierung) umgenutzt werden könnten. Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland sind in der Regel bauliche Umbauarbeiten an vorhandenen Immobilien erforderlich und ebenfalls aktive Personen, die den Ort bespielen.

5.7 Zwischenfazit: Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Räumen

Lebens- und Bedarfslagen, bei denen sich keine Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Räumen zeigen

- Arbeitslosigkeit stellt das größte Armutsrisiko dar
- Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen sind armutsgefährdeter
- Mobilitätsprobleme verstärken Armut (Mobilitätsprobleme sind in ländlichen Räumen stärker ausgeprägt)
- Sozial benachteiligte Personen leben häufig in benachteiligten Quartieren infolge städtebaulicher und wohnungsmarktbezogener Ursachen (in ländlichen Räumen sind die Quartiere nur kleiner, z. T. auch nur einzelne Gebäude)
- Sozial benachteiligte Personen zeigen negativ abweichende Gesundheitsmerkmale
- Sozial benachteiligte Haushalte schicken ihre Kinder unter drei Jahren weniger häufig in Kitas
- Sozial benachteiligte Personen sind häufiger sozial isoliert, ihnen fehlt die Gesellschaft anderer
- Sozial benachteiligte Personen engagieren sich weniger ehrenamtlich

Lebens- und Bedarfslagen, bei denen sich Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Räumen zeigen

Es hat sich gezeigt, dass es nur wenige Unterschiede in den Bedarfs- und Lebenslagen sozial benachteiligter Haushalte zwischen (Groß-)Städten sowie Klein- und Mittelstädten gibt. Die nachfolgend beschriebenen Unterschiede beziehen sich daher vielfach auf Landgemeinden/ Dörfer.

- In ländlichen Räumen leben sozial benachteiligte Haushalte häufiger in selbstgenutztem Eigentum als in städtischen Räumen. Dadurch ist ihre Wohnzufriedenheit höher.
- Allerdings ist der Hausbau in ländlichen Räumen häufiger Anlass für finanzielle Schwierigkeiten als in städtischen Räumen.
- Trotz vorhandener Wohnungsleerstände fehlen in ländlichen Räumen teilweise angemessene Mietwohnungen, die den KdU-Sätzen entsprechen (KdU-Sätze häufig zu niedrig).
- Obdachlosigkeit ist kein sichtbares Phänomen in ländlichen Räumen, da Obdachlose in (anonymere) Städte ziehen.
- Sozial Benachteiligte in ländlichen Räumen machen sich größere Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation, insbesondere um den Arbeitsplatz, als Benachteiligte in Städten.
- Geringere Anonymität in ländlichen Räumen kann zu Ausgrenzung im Arbeitsmarkt führen (allerdings führt Stigmatisierung ganzer Quartiere in Großstädten ebenfalls zu Ausgrenzungen auf dem Arbeitsmarkt).
- Angst vor Stigmatisierung führt in ländlichen Räumen zu einem Zurückziehen der sozial Benachteiligten und einer geringeren Teilhabe bis hin zur sozialen Isolation.

- Die Dorfgesellschaft kann auf der einen Seite ein soziales Netz bilden, auf der anderen Seite differenziert die Dorfgesellschaft zwischen Armen, die selbstverschuldet und die unverschuldet in diese Situation gerutscht sind.
- Physische Begegnungsorte gibt es, es mangelt an der Ausstattung und Bespielung.

Faktoren, bei denen die geringere Bevölkerungs- und Infrastrukturdichte in ländlichen Räumen die soziale Benachteiligung beeinflussen

- Nicht vorhandene Mobilitätsmöglichkeiten in ländlichen Räumen führen zu erheblichen Einschränkungen/ Teilhabedefiziten in unterschiedlichen Lebensbereichen.
- Um die Mobilität sicherzustellen, stecken auch sozial Benachteiligte viele finanzielle Ressourcen in einen Pkw, dies setzt Einsparungen in anderen Lebensbereichen voraus.
- In ländlichen Räumen passen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt oft nicht zusammen (Über- und Unterqualifizierung).
- Sozial Benachteiligte in ländlichen Räumen haben längere Wege zu Arbeit und Bildung als in städtischen Räumen. Ist kein eigener Pkw vorhanden, machen Kinder aus sozial benachteiligten Familien eher eine wohnortnahe Ausbildung anstatt eine höhere Schulausbildung.
- Für Alleinerziehende ist eine Erwerbsaufnahme in ländlichen Räumen schwieriger, da die Betreuungszeiten in Kitas und Grundschulen kürzer sind und traditionelle Rollenbilder immer noch weit verbreitet sind.
- Sozial Benachteiligte in ländlichen Räumen machen seltener Abitur, da große Distanzen zu Schulen sozial selektiv bei der Schulwahl wirken.
- Die Landgesundheitsstudie wertet den im Vergleich mit anderen Regionen schlechteren Gesundheitszustand als Ausdruck der Peripherisierung der ländlichen Regionen (Rückgang der Infrastruktur, sozialstrukturelle Abkopplung, Verringerung der objektiven Lebensqualität).
- Fehlende Mobilität schränkt Teilhabe von sozial Benachteiligten an gesundheitlichen Dienstleistungen ein.
- Strukturelle Defizite der ländlichen Räume hemmen Teilhabe an Angeboten des öffentlichen und kulturellen Lebens.
- Die Wahrnehmung einer räumlichen und strukturellen Benachteiligung fördert das subjektive Gefühl, von der gesellschaftlichen Entwicklung abgekoppelt zu sein.
- Die geringere Infrastrukturdichte bezieht sich auch auf Hilfe- und Unterstützungsangebote, hierunter leiden besonders sozial benachteiligte Haushalte. Dies führt dazu, dass vorhandene Hilfeleistungen nicht in Anspruch genommen werden, da die Betroffenen nicht ausreichend informiert sind.
- Durch die geringere Dichte an Nachfragenden werden Hilfeleistungen aus wirtschaftlichen Gründen oft nicht angeboten (u. a. Qualifizierungsmaßnahmen, spezifische Beratungsangebote).

6 Handlungsbedarfe und strategische Ansätze

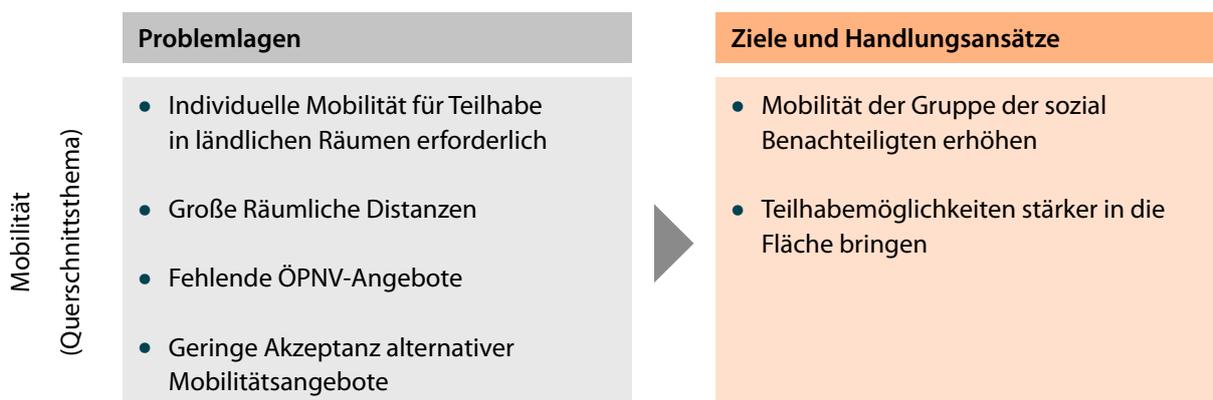
6.1 Abgeleitete Handlungsbedarfe zur Bewältigung der Folgen sozialer Benachteiligung

Nachfolgende Abbildung 16 zeigt überblicksartig die Problemlagen je Lebenslage (auf Basis der Ausführungen in Kapitel 5) und die daraus abgeleiteten Handlungsbedarfe. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die beschriebenen Problemlagen nicht auf alle ländlichen Räume gleichermaßen zutreffen. Zudem führt nicht jede „Problemlage“ zwangsläufig zu einem Handlungsbedarf. Beispielsweise kann eine residentielle Segregation zu Problemen führen, wenn Bewohnerinnen und Bewohner stigmatisiert oder von Teilhabechancen aufgrund ihrer Wohnsituation ausgeschlossen werden. Allerdings muss nicht jede residentielle Segregation zu Ausgrenzung und Teilhabedefiziten führen, dies ist insbesondere abhängig vom Ausmaß der Segregation.

Die Problemlagen der ländlichen Räume bestehen häufig darin, dass entsprechende Angebote nicht vor Ort verfügbar sind und längere Wege für die Inanspruchnahme bewältigt werden müssen. Die abgeleiteten Handlungsbedarfe berücksichtigen vor diesem Hintergrund zwei grundsätzliche Möglichkeiten: entweder müssen die Menschen zu den Angeboten kommen oder die Angebote müssen zu den Menschen kommen (mobile Angebote). Beides verbessert die Teilhabemöglichkeiten, gewährleistet aber nicht zwangsläufig die Teilhabe. Sonst gäbe es in Städten mit einem vielfältigen Teilhabeangebot keine soziale Benachteiligung. Komplementär müssen die Zugänge möglichst niederschwellig sein und häufig bedarf es einer aktivierenden Unterstützung. Im Querschnitt aller Lebenslagen und auch unabhängig von der Siedlungsstruktur zeigen die Erfahrungen der Fallstudien, dass eine aufsuchende und begleitende Hilfe für die Gruppe der sozial Benachteiligten ebenfalls in allen Lebenslagen hilfreich ist.

Viele der beschriebenen Problemlagen sind generelle Problemlagen ländlicher Räume aufgrund einer geringen Bevölkerungs- und Infrastrukturdichte. Allerdings können sozial Benachteiligte diese Eigenschaften der ländlichen Räume weniger gut kompensieren, sie verstärken die Einschränkungen in deren Teilhabe.

Abbildung 16
Problemlagen sowie Ziele und Handlungsansätze je Lebenslage



Arbeit und Einkommen

Problemlagen

- Lange Wege zu Arbeits- und Ausbildungsplätzen
- Traditionelle Rollenbilder und unflexiblere und kürzere Betreuungszeiten für Kinder hemmen Erwerbstätigkeit von Frauen
- Geringe Dichte an Hilfe- und Unterstützungsstrukturen

Ziele und Handlungsansätze

- Mobilität der Gruppe der sozial Benachteiligten erhöhen (z. B. durch kreisüberschreitenden ÖPNV)
- Gesellschaftlichen Diskurs zum Rollenverständnis zwischen Frauen und Männern fortführen
- Ausbau und Flexibilisierung der Öffnungszeiten in Betreuungseinrichtungen
- Hilfe- und Unterstützungsstrukturen mehr in die Fläche bringen

Wohnen

Problemlagen

- Residentielle Segregation
- Sätze für die Kosten der Unterkunft bestimmen Versorgungssituation und fördern Segregation
- Auch wenn ausreichend Wohnraum vorhanden ist, fehlt bedarfsgerechter Wohnraum (Mietwohnungen, altersgerechter Wohnraum)
- Zu wenige niederschwellige (betreute) Wohnangebote für Personen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind
- Kein aktives Angebot leerstehender Mietwohnungen am Markt
- Sozial Benachteiligte bleiben in „sterbenden Dörfern“ am ehesten zurück

Ziele und Handlungsansätze

- Niederschwellige Beratungs- und Unterstützungsangebote im Wohnbereich
- Kosten der Unterkunft realistisch festsetzen
- Bedarfsgerechte Förderung von Wohnraum (in strukturschwachen ländlichen Regionen) ausschließlich in Kombination mit städtebaulichen und regionalpolitischen Zielsetzungen
- Ausbau von niederschwelligen (betreuten) Wohnangeboten
- Unterstützung „überforderter“ Eigentümer in der Bewirtschaftung von Mietwohnungen
- Sozialpolitische Flankierung von Schrumpfungsprozessen und „sterbenden Dörfern“

Bildung

Problemlagen

- Probleme in der frühkindlichen Bildung
- Hohe Schulabbrecherquoten
- Steigender Anteil an Schulabgängern, die nicht lesen und schreiben können
- Räumliche Distanzen wirken selektiv bei der Schul- und Berufswahl
- Überforderung bei der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets

Ziele und Handlungsansätze

- Prävention ausbauen
- Erziehungskompetenzen der Eltern stärken
- Schulabbrecherquoten verringern
- Minderung Anteil an Schulabgängern, die nicht lesen und schreiben können
- Mobilität von Jugendlichen erhöhen
- Distanzen zu (Berufs-)Schulen verringern bzw. Unterbringungskosten der Jugendlichen bei Sozialleistungen stärker berücksichtigen
- Ausbau digitaler Bildungsmöglichkeiten

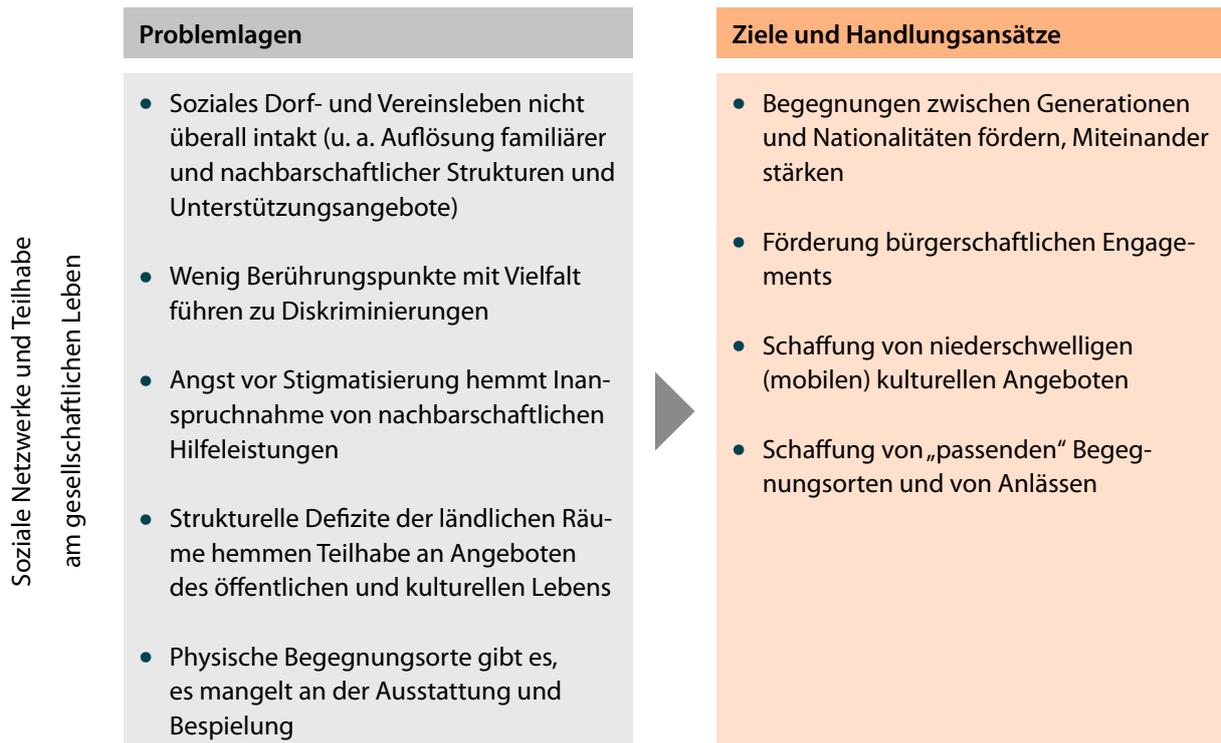
Gesundheit und Pflege

Problemlagen

- Räumliche Distanzen schränken Teilhabe an gesundheitlichen Dienstleistungen ein
- Zunahme an psychischen Problemen (oft in Kombination mit Alkohol- und Drogensucht)
- Pflege-Hilfeleistungen sind nicht ausreichend bekannt
- Einsamkeit und soziale Isolation, wenn Mobilität nicht mehr gegeben

Ziele und Handlungsansätze

- Mobilität der Gruppe der sozial Benachteiligten erhöhen
- Gesundheitliche Dienstleistungen stärker in die Fläche bringen
- Spezifische Beratungs-/ Unterstützungsangebote für psychische Erkrankungen in der Fläche, beispielsweise durch mobile Angebote, ausbauen (unter Wahrung der Anonymität)
- Hilfeleistungen stärker kommunizieren, Beratungsangebote stärker in die Fläche bringen
- Alternative Wohn-Pflege-Angebote in ländlichen Räumen ausbauen (auch in einzelnen Dörfern)



Quelle: eigene Darstellung

Um die Folgen sozialer Benachteiligung zu bewältigen, sind Kommunen in sämtlichen Lebenslagen und Handlungsfeldern gefordert (vgl. Abbildung 16): Wohnen und soziale Infrastrukturen, Bildung, Gesundheit, Pflege, Mobilität, Arbeitsmarkt sowie soziales Miteinander. Auch der Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft ist wichtig.

Die abgeleiteten Handlungsbedarfe betreffen vielfältige Politik- und Aufgabenbereiche mit einem Fokus auf die Sozial- und Bildungspolitik. Aber auch die Stadt- und Ortsentwicklung kann die lokalen Voraussetzungen schaffen, um sozial benachteiligten Haushalten Teilhabe und Zugänge zu ermöglichen. Die Handlungsbedarfe können in folgende Handlungsfeldern zusammengefasst werden:

- Mobilität der Gruppe der sozial Benachteiligten erhöhen
- Teilhabemöglichkeiten sowie Hilfe- und Beratungsangebote stärker in die Fläche bringen und kommunizieren (u. a. in den Bereichen Gesundheit, Pflege, Bildung, Kultur etc.)
- Wohnraumversorgung für unterschiedliche Zielgruppen verbessern und sicherstellen
- Verringerung von Bildungsungleichheit
- Begegnungen zwischen Generationen und Nationalitäten fördern, Miteinander stärken
- Soziale Netzwerke und Unterstützungsstrukturen komplementär zu den öffentlichen Strukturen fördern

6.2 Zukünftige Handlungsbedarfe: Trends sozialer Benachteiligung

Die nachfolgende Beschreibung der zentralen Trends Demografie, Mobilität und Digitalisierung beruht auf den Ergebnissen der Fallstudien sowie Expertinnen- und Expertengesprächen, angereichert um eigenes Wissen und eigene weitergehende Analysen.

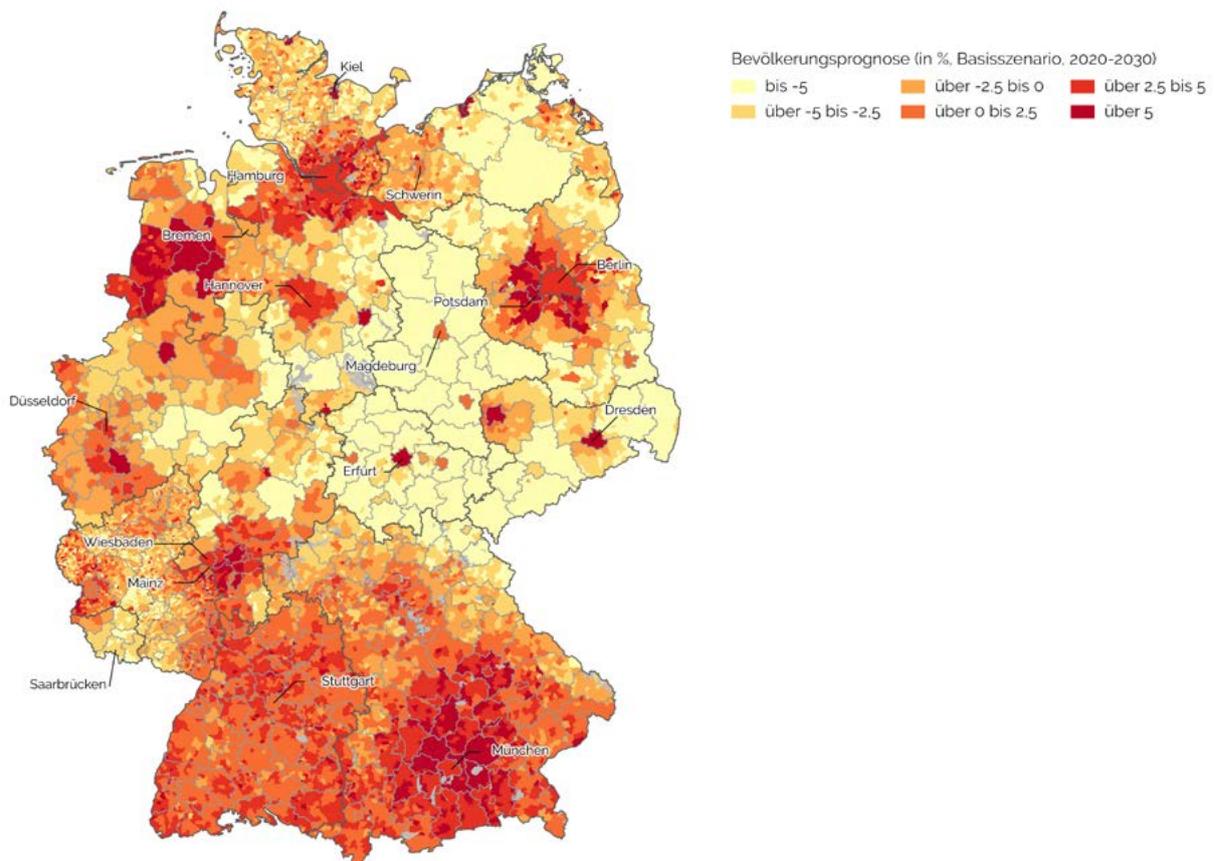
Demografie

Bei der zukünftigen demografischen Entwicklung ist vieles unsicher, zwei Trends sind allerdings kaum noch umkehrbar:

- Die Bevölkerung in Deutschland altert. Zum einen steigt die durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt und zum anderen rücken die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer-Generation zunehmend ins Renteneintrittsalter.
- Die räumliche Spaltung der demografischen Entwicklung hält mit hoher Wahrscheinlichkeit weiter an. Dafür wurden die entscheidenden Prozesse bereits in der Vergangenheit angelegt. Durch den Fortzug junger Bevölkerungsgruppen in den letzten Jahren und Jahrzehnten sind die Auswirkungen der negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung selbst durch einen positiven Wanderungssaldo in einigen Regionen Deutschlands kaum noch auszugleichen. Ein mögliches Bild der Entwicklung zeigt Abbildung 17. Es gibt auch zukünftig in Deutschland ein räumliches Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung.

Abbildung 17

Prognose der Bevölkerung bis 2030



Quelle: empirica Bevölkerungsprognose 2020, Basisjahr 2018; Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018-2021, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>; © GeoBasis-DE/BGK 2019 (Geometrien vereinfacht)

Von diesem Prozess sind sowohl städtische Räume als auch ländliche Räume gleichermaßen betroffen. Abbildung 17 verdeutlicht, dass viele ländliche Räume in den neuen, aber auch einige Räume in den alten Bundesländern weiter schrumpfen werden. Damit verbunden sind zahlreiche Herausforderungen, die teils heute schon bestehen und sich in Zukunft weiter verschärfen:

- Schon heute vielerorts sichtbar sind die langsam „sterbenden Dörfer“ und Ortsteile. Es schrumpfen zwar auch weiterhin die Städte, im Gegensatz zu diesen brechen aber in vielen Dörfern die letzten Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen weg. Dies verstärkt den Prozess der Schrumpfung. Zurück bleiben häufig sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen (vgl. auch Kapitel 5.2). Eine zentrale Herausforderung besteht in der sozialen Flankierung der nicht mehr aufzuhaltenden Schrumpfungsprozesse und der „sterbenden Dörfer“.
- Ein weiteres zentrales Problem, welches ebenfalls heute schon besteht, ist die ungelöste Frage, wie zukünftig in der Fläche die weiter steigende Anzahl pflegebedürftiger Menschen versorgt werden soll. Schon heute ist die Pflegesituation in ländlichen Räumen deutlich angespannter als im städtischen Raum. Neben der Finanzierung stehen ungelöste praktische Fragen wie beispielsweise, wer in Zukunft in den ländlichen Räumen noch pflegen soll.
- Daran anknüpfend verstärkt sich der Fachkräftemangel in den schrumpfenden ländlichen Regionen. Was heute unter dem Stichwort Ärztemangel diskutiert wird, wird künftig einem allgemeinen Fachkräftemangel weichen. Längst sind es nicht mehr die quantitativ fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten, die die Strukturschwäche einiger ländlicher Räume charakterisieren. Es werden immer mehr der fehlende Nachwuchs bzw. das fehlende Arbeitskräfteangebot zum Flaschenhals einer prosperierenden wirtschaftlichen Entwicklung. Fehlende Fachkräfte in den langfristig schrumpfenden kleineren Städten und Gemeinden schwächen die Versorgung der lokalen Bevölkerung und die lokale wirtschaftliche Basis dieser Gebiete weiter. Auch dieser Effekt ist selbstverstärkend.
- Mit der Alterung der Bevölkerung nimmt auch der Anteil von gesundheitlich beeinträchtigten Personen, Menschen mit Behinderungen und psychischen Erkrankungen zu. In diesem Zusammenhang werden auch soziale Isolation und Einsamkeit zunehmen²⁶ (Drucksache 19/10456, 2019).

Von der beschriebenen Entwicklung sind, wie Abbildung 17 zeigt, nicht alle ländlichen Räume betroffen. In der Tendenz wirken allerdings demografische Schrumpfungsprozesse als Treiber sozialer Benachteiligung.

Digitalisierung

Die Digitalisierung bietet erhebliche Potenziale für die Entwicklung der ländlichen Räume, auch wenn sich die Unterversorgung einzelner ländlicher Räume auf die Ausstattung mit IKT-Infrastruktur bezieht (z. B. Verfügbarkeit von breitbandigen Internetanschlüssen, Abdeckung mit breitbandigem Mobilfunk). Die Potenziale ergeben sich in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen (Mobilitätsangebote, Versorgung, Gesundheit und Pflege, Zivilgesellschaft und Ehrenamt etc.), um die Attraktivität als Wohnstandort zu erhöhen.

Für die konkreten Problemlagen in ländlichen Räumen besitzen bestimmte Merkmale der Digitalisierung dabei eine besondere Relevanz:

- **Aufhebung von Raum und Zeit:** Durch Digitalisierung wird die Teilhabe von Personen an Prozessen ermöglicht, ohne dass diese tatsächlich vor Ort anwesend sein müssen (z. B. Videokonferenz, Arbeit im Homeoffice, eCommerce, eLearning, eHealth u. Ä.). Der strukturelle Nachteil weiter Entfernungen zu Einrichtungen, die

(26) Die Einsamkeitsquote der 45- bis 84-Jährigen, gemessen am Deutschen Alterssurvey, stieg z. B. von 2011 bis 2017 von 8,6 % auf 9,2 % an.

soziale Teilhabe ermöglichen, verringert sich. Andererseits entfallen spezifische Versorgungsstrukturen insbesondere mit Blick auf den Einzelhandel, was vor allem die Ankerfunktion von Klein- und Mittelstädten im ländlichen Raum schwächen kann, gerade dort, wo alternative Nutzungsmöglichkeiten fehlen.

- Vernetzung zwischen Personen, Daten und Objekten: Durch Digitalisierung können Interaktionen in sozialen Netzwerken (zwischen Menschen), im Internet der Dinge (zwischen Daten und Objekten) und unter dem Stichwort Industrie 4.0 (zwischen mehreren Objekten) stattfinden.
- Personalisierung und Kundenorientierung: Digitalisierung impliziert eine höhere Variantenvielfalt, maßgeschneidert auf individuelle Bedürfnisse bei insgesamt geringeren Stückzahlen mit schnelleren Durchlaufzeiten (z. B. digitale Bildungsangebote), wodurch standardisierte Prozesse und Produkte abgelöst werden.

Plattformen zur Vermittlung von Gütern und Dienstleistungen sowie von Informationen und Wissen gewinnen an Relevanz. Als neues Organisationsprinzip bringen Plattformen Angebot und Nachfrage häufig effizienter zusammen als eine analoge Organisationsform, und dies insbesondere unter Bedingungen räumlich weit verstreuter Transaktionsteilnehmer, wie sie in ländlichen Räumen vorherrschen.

In diesem Kontext eröffnen sich eine Reihe konkreter Möglichkeiten, die digitale Transformation zur Stärkung ländlicher Räume zu nutzen. So kann die Förderung von Homeoffice-Arrangements für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in ländlichen Räumen z. B. als Arbeits- und Wohnort attraktiver machen. Neue Wohn- und Arbeitsformen auf dem Lande werden zunehmend auch von digital-affinen Stadtbewohnerinnen und -bewohnern initiiert.

Hinsichtlich der regionalen und lokalen Versorgung bieten digitale Lösungen dem stationären Einzelhandel die Möglichkeit, im Verbund vernetzte Distributionslösungen für die „letzte Meile“ (das letzte Wegstück zur Haustür des Kunden) zu entwickeln und im Rahmen einer Mehrkanalstrategie auch in ländlichen Räumen nachhaltig zu betreiben.

Digitale Lösungen bieten zudem die Möglichkeit, nachbarschaftliche Unterstützungsstrukturen zu stärken. Lokale Tauschbörsen, Nachbarschaftshilfe und vieles mehr lassen sich auf informelle Weise über lokale Plattformen wie nebenan.de organisieren, die sich bisher vor allem in urbanen Räumen etabliert haben. Ähnliche Konzepte werden aber auch mit Blick auf die Situation in ländlichen Räumen erprobt. Zudem kann die Digitalisierung helfen, ein wesentliches Problem des ÖPNV in ländlichen Räumen zu lösen, indem die hohen Fixkosten durch variable Kosten ersetzt und die klassischen Linienverkehre durch flexible, angebotsorientierte Bedienformen ergänzt werden. Intelligente Mobilitätslösungen in ländlichen Räumen werden im Rahmen unterschiedlicher Initiativen erprobt.

Im Bereich der Gesundheit und Pflege werden digitale Lösungen zur Steigerung der „virtuellen Mobilität“ seit längerem genutzt. So wurde das telemedizinische Projekt zur integrierten Schlaganfallversorgung erfolgreich initiiert. Eine Verbesserung der Schlaganfallversorgung an Orten, an denen weder Spezialisten noch Einrichtungen vorgehalten werden können, wird u. a. mit Hilfe einer Videokonferenzlösung erreicht.

Das Konzept der „virtuellen Mobilität“ wird auch als ein Lösungsansatz für schulisches Lernen in ländlichen Regionen erprobt, z. B. im Rahmen der „School of Distance Learning“ in Niedersachsen²⁷. Die aktuelle Situation in Zeiten der Corona-Pandemie zeigt einerseits die Defizite im Bereich der digitalen Bildung auf, belegen aber andererseits auch, dass schnelle Fortschritte in diesem Bereich möglich sind. Allerdings ist nicht gesichert, ob der Online- den Präsenzunterricht adäquat ersetzen kann.²⁸

(27) Das Projekt bietet die Möglichkeit, Unterricht mit einem Videokonferenzsystem dezentral stattfinden zu lassen. Quelle: www.sdl.n.de [Stand Februar 2021].

(28) <https://www.spiegel.de/panorama/bildung/studie-zu-corona-schulschliessungen-kinder-haben-wenig-oder-nichts-gelernt-a-88d91b2c-840c-4e79-b7c3-3fb98adbdc9> (abgerufen am 23. Februar 2021).

Für öffentliche Verwaltungen ermöglicht die Digitalisierung neben den mittlerweile bewährten eGovernment-Diensten auch neue Formen der Bürgerbeteiligung, bei denen der Bürger oder die Bürgerin nicht als Kunde oder Kundin, sondern als Partnerin und Partner der Verwaltung bei der Bewältigung lokaler Herausforderungen betrachtet wird.

Die Nutzung von Chancen der Digitalisierung für die ländlichen Räume ist allerdings an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, um soziale Benachteiligung zu mildern und nicht zu verschärfen. Dazu gehört zum einen sowohl die Gewährleistung des Zugangs zu den Endgeräten als auch die Fähigkeit und die Kenntnisse, die digitalen Technologien in den skizzierten Handlungsfeldern zu nutzen. In den Fallstudien wurde vielfach berichtet, dass die Ausstattung mit einem Endgerät gerade bei sozial benachteiligten Gruppen keineswegs selbstverständlich ist. Auch haben insbesondere ältere Haushalte noch häufig eine geringe Affinität zu den digitalen Diensten. Dabei könnte diese Gruppe, die besonders häufig immobil ist, von den Chancen der Digitalisierung besonderes profitieren.

Mobilität

Neben der Digitalisierung oder auch zusammen mit der Digitalisierung bieten neue intelligente Mobilitätsformen im Ergebnis der Digitalisierung und des technischen Fortschritts große Chancen, die Teilhabe insbesondere mobilitätseingeschränkter Personen in den ländlichen Räumen zu verbessern.

Die Chancen, die sich aus der Digitalisierung für neue Mobilitätsformen ergeben, wurden im vorhergehenden Absatz beschrieben. Eine weitere Chance ergibt sich aus der Entwicklung zum autonomen Fahren in Verbindung mit einer auf die individuellen Bedürfnisse (zeitlich und räumlich) zugeschnittenen Bedienform und digitalisierter Rufmöglichkeit.

Die Gewährleistung und Verbesserung der Mobilität im ländlichen Raum ist kein neues Thema. Die Herausforderungen haben durch die Ausdünnung des klassischen liniengebundenen ÖPNV oder des schienengebundenen Nahverkehrs im ländlichen Raum eher noch zu- als abgenommen. Es gibt bereits sehr viele innovative Projekte mit Modellcharakter zur Förderung der Mobilität im ländlichen Raum (z. B. das Odenwaldmobil²⁹, die MobiDig in Hochfranken³⁰ oder die Mobifalt des Nordhessischen Verkehrsverbundes im Werra-Meißner-Kreis³¹). Trotz dieser zahlreichen innovativen Modellprojekte ist es aber bislang noch nicht gelungen, Lösungen in die Breite bzw. in die Fläche zu tragen.

Statt der Erprobung von vermeintlich weiteren neuen Konzepten erscheint es sinnvoll, die breite Palette von vorhandenen Ansätzen dahingehend zu untersuchen, woran Verstetigung und Übertragbarkeit in der Fläche scheitern und welche Zielgruppen mit diesen Ansätzen erreicht werden. Es stellt sich die Frage, ob die Angebote primär von sozial Benachteiligten und von nicht mobilen Bevölkerungsgruppen genutzt werden, ob es eine eher komplementäre Mobilitätsform für ohnehin mobile Bevölkerungsgruppen ist oder ob diese auf eine sehr geringe Resonanz stoßen, wie in den Fallstudien häufiger betont wird.

Weitere Trends: Einkommen und Polarisierung

Das Risiko der deutschlandweit steigenden Altersarmut wird eine der größten gesellschaftlichen Herausforderungen werden. Da von der Entwicklung insbesondere alleinstehende Frauen, Niedrigqualifizierte, Langzeitarbeitslose sowie Menschen mit Migrationshintergrund betroffen sind, wird der Anstieg regional nicht gleich verteilt sein. Neben den strukturschwächeren städtischen Regionen steigt vor allem das Armutsrisiko für Neurentner/-innen in den neuen Bundesländern.

(29) www.odenwaldmobil.de [Stand Februar 2021].

(30) <https://www.mobidig.cloud/> [Stand Februar 2021].

(31) <https://www.nvv.de/mobifalt> [Stand Februar 2021].

Probleme der sozialen Ungleichheit finden große Aufmerksamkeit in der öffentlichen Debatte. Während sich die wirtschaftliche Lage insgesamt positiv entwickelt hat, kommt dies nicht allen Einwohnerinnen und Einwohnern gleichermaßen zugute. Im Ergebnis der Trendentwicklungen der vergangenen Jahre haben sich verschiedene ungleiche Lebensbedingungen verfestigt oder weiter auseinanderentwickelt. Die Einkommensungleichheit hat sich trotz Beschäftigungswachstum nicht verringert, einzelne Befunde deuten auf eine wachsende Polarisierung hin. Studien zur sozialen Mobilität zeigen, dass Klassenpositionen in Deutschland noch immer stark vererbt werden. Armutsgefährdungen variieren nach wie vor erheblich nach dem Bildungsstand sowie der Haushaltssituation. Inwieweit sich dieser Trend zukünftig verfestigt und ob davon die ländlichen Räume im besonderen Maße betroffen sind, hängt von ganz unterschiedlichen Faktoren wie dem Zugang zu Bildung und Bildungsgerechtigkeit, der wirtschaftlichen Entwicklung und selektiven Abwanderungs- und Schrumpfungprozessen ab. Der Zugang zu Bildungseinrichtungen ist gerade für sozial Benachteiligte im ländlichen Raum erschwert, gleichzeitig wirkt aber eine selektive Abwanderung hochqualifizierter und gutverdienender Personengruppen einer Polarisierung entgegen. Zudem hat die Analyse der Beschäftigungssituation gezeigt, dass sich diese in den Landgemeinden und kleineren Gemeinden besonders gut entwickelt hat. Die Zunahme der Polarisierung ist deshalb keineswegs ausgemacht. Polarisierung muss auch nicht zwangsläufig soziale Benachteiligung fördern, wenn es trotz steigender Polarisierung auch den sozial Benachteiligten gelingt, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern.

6.3 Strategische Ansätze

Die Fallstudienanalyse hat gezeigt, dass es in ländlichen Räumen zum einen an einem Problembewusstsein zum Thema Armut in Politik und zum Teil auch in den Verwaltungen mangelt und zum anderen kaum integrierte konzeptionelle Grundlagen vorhanden sind. Die Fallstudien berichteten daher, je nach Interviewpartnerin und -partner (Ressort), auch nur von einzelnen Projekten und sektoralen Konzepten (vgl. Kap. 6.3.1). Das nachfolgende Kapitel gibt daher nur einen Einblick in strategische Ansätze der Fallstudien ohne Anspruch auf eine Vollständigkeit.

Darüber hinaus wurden in den letzten Jahren verschiedene Ansätze in der Forschung entwickelt, die darauf abzielen, unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen der ländlichen Räume den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu stärken und damit die Teilhabe in bestimmten Lebenslagen zu fördern. Diese Ansätze werden in Kapitel 6.3.2 beschrieben. Diese liefern u. a. Anknüpfungspunkte für die Weiterentwicklung der Städtebauförderung.

6.3.1 Strategien und Ansätze aus den Fallstudien

Fehlendes Problembewusstsein erschwert kommunales Handeln

Die Fallstudienanalyse hat gezeigt, dass es in ländlichen Räumen häufig an einem Problembewusstsein rund um das Thema Armut in Politik und zum Teil auch in den Verwaltungen mangelt.

- Nach Aussagen einiger Interviewpartnerinnen und -partner in den Fallstudien hat die Politik in ländlichen Räumen häufig wenig Interesse an dem Thema „Armut/ soziale Benachteiligung“. Insbesondere vor dem Hintergrund des Images und der Tourismusförderung scheuen sich Kreisverwaltungen, das Thema öffentlich zu diskutieren.
- Die Fallstudien berichten auch, dass Gemeinderäte kleinerer Landgemeinden vielfach kein Verständnis für das Thema „Armut“ bzw. soziale Benachteiligung haben. In den Gemeindeparlamenten fehle es oft an Fachkompetenzen im Bereich Soziales.

Statistische Grundlagen und Einflussmöglichkeiten fehlen

Armut kann über den relativen Armutsbegriff oder über die Anzahl von Transferleistungsbeziehenden auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen messbar gemacht werden. Weitere Themenbereiche (z. B. fehlende Bildungsunterstützung in der Familie, Isolation, psychische Belastungen), die oft aber nicht ausschließlich im engen Zusammenhang mit Einkommensarmut stehen, sind nur vergleichsweise schwer oder zumindest unzureichend statistisch greifbar. Für die kommunale Praxis ist dies umso relevanter, da die Entscheidung über die Höhe von Transferleistungen (z. B. Regelsätze) oder den rechtlichen Anspruch auf Unterstützungsleistungen (z. B. Bildung und Teilhabe) nicht auf kommunaler Ebene getroffen werden.

Daher ist die kommunale Praxis insbesondere gefordert, an den Stellen die Wirkungszusammenhänge von Armut zu erfassen, an denen auch Einflussmöglichkeiten in der kommunalen Praxis bestehen. Dies erfordert über die in der kommunalen Praxis statistisch ermittelbaren Grunddaten hinaus ein weiteres Verständnis für lebensweltliche bzw. alltagspraktische Erfahrungen. Dabei geht es z. B. darum, ob bestehende Leistungsangebote auch alle relevanten Zielgruppen erreichen oder unter welchen Voraussetzungen dies besser erreicht werden kann. Zudem geht es um das Erkennen von Engpässen oder bestehenden Lücken in den Unterstützungssystemen und die Frage, wie diese Engpässe beseitigt werden können. Relevante Beispiele finden sich bekanntermaßen an den Schnittstellen unterschiedlicher Leistungsträger, z. B. Schule und Jugendamt. Darüber hinaus gibt es oft auch Schnittstellenschwierigkeiten zwischen Leistungen unterschiedlicher Träger, aber auch an Schnittstellen zur medizinischen Betreuung oder auch zu den Arbeitgebenden. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit bzw. einen Austausch unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure.

Bislang noch wenige konzeptionelle Grundlagen

Das fehlende Problembewusstsein und die fehlende Akzeptanz insbesondere auf der politischen Ebene führen in der Konsequenz dazu, dass es in vielen Landkreisen und Kommunen in ländlichen Räumen noch keine strategische Auseinandersetzung mit dem Thema „Armut“ und soziale Benachteiligung gab und es nur wenige integrierte Handlungsansätze gibt.

Die Fallstudie Eisenach hat gerade ein Armutskonzept erarbeitet. Auslöser hierfür war die Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Freistaats Thüringen zur Förderung der Kompetenz lokaler Akteurinnen und Akteure in der Armutsprävention. Gemeinsam mit lokalen Akteurinnen und Akteuren und der Politik wurden Handlungsfelder abgestimmt, Maßnahmen entwickelt und gemeinsam priorisiert. Ein Teil der entwickelten Maßnahmen können über das Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben“ (LSZ) gefördert werden. Die Umsetzung steht noch aus.

Der Landkreis Wunsiedel berücksichtigt in der Fortschreibung des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes das Thema „Soziale Benachteiligung“ als einen Aspekt und leitet daraus den Bedarf für eine neue Gebietskulisse im Rahmen des Programms „Sozialer Zusammenhalt“ (bis 2019 „Soziale Stadt“) ab.

Die Stadt Nienburg/Weser versucht mit einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung auf regionale Problemlagen aufmerksam zu machen und die Politik bei ihrer Entscheidungsfindung zu unterstützen.

Die Erarbeitung von konzeptionellen Grundlagen zur Verbesserung der Teilhabe und Verminderung von Armut ist auch in (Groß-)Städten noch nicht selbstverständlich. In der Regel erfolgt dies im Rahmen der klassischen Sozialberichterstattung. Die Spannbreite hierbei reicht auch von einer einfachen Situationsbeschreibung über die Definition von Handlungsfeldern bis hin zu konkreten Maßnahmen. In ländlichen Räumen bildet die strategisch-konzeptionelle Auseinandersetzung mit dem Thema Armut, insbesondere in sozialräumlichen Analysen, noch eine Ausnahme.

Viele einzelne (sektorale) Lösungsansätze in den Fallstudien

Im Bereich **„Arbeit und Einkommen“** setzt die Stadt Eisenach beispielsweise auf den Aufbau einer Jugendberufsagentur. Der Landkreis Wunsiedel hat mit „CURA“, ein gemeinsames Modellprojekt des Kreisjugendamtes Wunsiedel und des Jobcenters Fichtelgebirge, einen präventiven Ansatz entwickelt, um vererbte Armut frühzeitig zu durchbrechen. Im Rahmen des Projektes CURA gehen pädagogische Fachkräfte in Familien, die häufig vor multiplen Problemlagen stehen, und begleiten diese bei der Wiedereingliederung in die Arbeitswelt. Hierbei werden auch Beratungen rund um Betreuung, Schule oder Wohnen berücksichtigt und an weitere Stellen im Landkreis Wunsiedel vermittelt (u. a. Erziehungsberatung, Trennungsberatung etc.). Gefördert wird das Projekt über Mittel des Landes Bayern und ESF-Mittel.

Im Bereich **„Wohnen“** berichtet die Fallstudie Landkreis Görlitz von einer intensiven Zusammenarbeit der Gemeinde Ebersbach-Neugersdorf mit der kommunalen Wohnungsgesellschaft. Es erfolgt ein enger Austausch darüber, wer Miete zahlt und wer nicht zahlt, sodass bei Bedarf zeitnah eine Beratung angeboten werden kann. Sechs von acht Fallstudien nutzen auch das Städtebauförderprogramm „Sozialer Zusammenhalt“ (bis 2019 „Soziale Stadt“). Die Gebietskulissen beziehen sich auf die größeren kreisangehörigen Städte bzw. Kreisstädte:

- Landkreis Görlitz (Gebietskulissen in Ebersbach-Neugersdorf, Weißwasser/ O. L. und Zittau)
- Stadt Rendsburg (Gebietskulisse „Mastbrook“)
- Verbandsgemeinde Eisenberg (eine Gebietskulisse in Eisenberg/ Pfalz)
- Landkreis Nienburg (zwei Gebietskulissen in Nienburg/ Weser und eine in Rehburg-Loccum)
- Landkreis Vorpommern-Greifswald (zwei Gebietskulissen in Greifswald)
- Landkreis Wunsiedel (zwei Gebietskulissen in Selb, eine in Schirnding und eine in Hohenberg a. d. Eger)

In der Stadt Nienburg/ Weser wird in unterschiedlichsten Netzwerken (u. a. CTC-Gebietsteam, Netzwerk Sozialplanung, AK Wohnraumförderung, Jugendrat und Seniorenbeirat) an konzeptionellen Handlungsansätzen, aber auch konkreten Maßnahmen und Projekten zum Umgang mit sozialer Benachteiligung gearbeitet. Dabei wird ein besonderer Fokus auf die Integrations- und Gemeinwesenarbeit gelegt (u. a. offene Jugendarbeit und aufsuchende Sozialarbeit). In den Gebietskulissen des „Sozialen Zusammenhalts“ wird intensiv Gemeinwesenarbeit betrieben. Daneben entsteht ein Ort der Begegnung und Integration in Form eines zentralen Bildungs- und Familienzentrums.

Im Bereich **„Bildung“** gibt es viele unterschiedliche Ansätze in den Fallstudien. Beispielsweise hat der Landkreis Wunsiedel seine Präventionsangebote entlang einer Präventionskette von Geburt bis zum Alter (u. a. Familienstützpunkte, Erziehungsberatung) ausgebaut.

In Eisenach werden Erzieherinnen und Erzieher im Bereich Elternberatung geschult, Netzwerke zwischen unterschiedlichen Beratungsangeboten ausgebaut und vermehrt Schulsozialarbeiter und -arbeiterinnen eingesetzt. Darüber hinaus hat die Stadt Eisenach vor dem Hintergrund einer hohen Schulabbrechendenquote sogenannte Praxisklassen eingeführt. Dort werden Schülerinnen und Schüler handlungs- und projektorientiert, abweichend von der klassischen Stundentafel, unterrichtet. Mit dem Projekt „Bildung integriert“ kann sich die Stadtverwaltung Eisenach stärker in die Entwicklung ihrer kommunalen Bildungslandschaft einschalten. Im Rahmen des Programmes fördert das Bundesministerium für Bildung und Forschung den Aufbau eines kommunalen Bildungsmanagements. Ziel von Bildung integriert ist es, mit Hilfe der Auswertung bildungsrelevanter Daten bedarfsgerechte Bildungsangebote und -maßnahmen zu initiieren.

Auch der Odenwaldkreis nimmt am BMBF-Projekt „Bildung integriert“ teil. In diesem Rahmen wird u.a. die Verwendung einer Business Intelligence-Software gefördert, um eine fach- und abteilungsübergreifende Datenbank aufzubauen.

Im Landkreis Görlitz wurde das Familienbüro „Mosaik“ in Olbersdorf gegründet, um den multiplen Problemlagen in der Plattenbausiedlung „Grundbachsiedlung“ zu begegnen. Nach mehreren Eigentümerwechseln sind dort viele Familien im Transferbezug aus dem ganzen Landkreis und darüber hinaus bis aus Brandenburg hergezogen. Daraufhin haben sich in den drei Kindertagesstätten in Olbersdorf soziale Problemlagen verschärft. Unter fachlicher Anleitung und Begleitung der Bundesinitiative „Anschwung für frühe Chancen“ nahm das Familienbüro „Mosaik“ in Olbersdorf in 2015 mit Unterstützung durch eine Projektförderung aus Haushaltsmitteln des Sächsischen Ministeriums für Soziales und Verbraucherschutz (SMS) seine Arbeit auf. Das Familienbüro versteht sich als Koordinierungs- und Vernetzungsstelle mit Lotsenfunktion und als Anlaufstelle für erste Informationen.

Im Bereich **„Mobilität“** gibt es eine Vielfalt an alternativen Mobilitätsangeboten von Bürgerbussen über Ruf taxi bis hin zum CarSharing oder (digitalen) Mitfahrangeboten. Im Landkreis Vorpommern-Greifswald ist 2019 das Modellprojekt des ersten flexiblen Rufbusses in Mecklenburg-Vorpommern gestartet (Förderung über Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)). Zusätzlich zum bestehenden Rufbusangebot der Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Greifswald (VVG) verkehrt der ILSE-Bus von Montag bis Freitag zwischen 8.00 und 18.00 Uhr ohne Fahrplan ganz nach den Wünschen der Fahrgäste. Diese können sich kreuz und quer zwischen allen Haltestellen in der Loitzer Region bewegen. Eine Weiterentwicklung des Angebotes ermöglicht gegen einen Aufpreis von einem Euro die Wahlmöglichkeit, sich direkt an der Haustür absetzen zu lassen. Die Abholung erfolgt aber weiterhin ausschließlich von den öffentlichen Haltestellen.

Auch im Odenwaldkreis gibt es ein RufBus-System. Der RufBus ist kein Taxi oder Mietwagen, sondern ein integraler Bestandteil des ÖPNV im Odenwaldkreis. RufBusse sind an einen festen Fahrplan gebunden. Der Unterschied zum „normalen“ Linienverkehr besteht darin, dass Fahrten, die in den Fahrplanmedien mit einem RufBus-Symbol gekennzeichnet sind, nur dann verkehren, wenn der Fahrtwunsch mindestens 60 Minuten vor Fahrtbeginn bei der RufBus-Zentrale angemeldet wurde. Anders als ein regulärer Linienbus kann der RufBus seine Route aber individuell anpassen und die Fahrgäste im Umkreis von 500 Metern der gewünschten Ausstiegshaltestelle absetzen - im Normalfall sogar direkt vor der Haustür. Darüber hinaus gibt es die Angebote von TaxOMobil und Mitfahrgelegenheiten. TaxOMobil-Fahrten sind ein Baustein der Mobilitätsgarantie im Odenwaldkreis. Taxifahrten vom Ortsteil zum zugeordneten Zentrum werden durch die Kommunen subventioniert. Im Rahmen des Programms „Mobiles Hessen 2020“ werden im Odenwaldkreis zwei Mobilitätsberater finanziert. Darüber hinaus wird das Marketing intensiviert, um das Mobilitätskonzept „garantiert mobil!“ in der Bevölkerung auf breiter Basis bekannt zu machen.

Im Bereich **„Gesundheit und Pflege“** hat der Landkreis Vorpommern-Greifswald beispielsweise eine aufsuchende Suchtberatung mit Außensprechstunde eingerichtet. Allerdings kennen viele Betroffene das Angebot noch nicht. Ferner ist es eine Herausforderung für den Landkreis, Suchtberatung flächendeckend vorzuhalten.

Im Bereich **„Soziale Netzwerke und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben“** nutzt beispielsweise die Gemeinde Hoya im Landkreis Nienburg das neue Modellvorhaben „Soziale Dorfentwicklung“ des Landes Niedersachsen. Ziel des Vorhabens ist es zu untersuchen, inwieweit in Niedersachsen der Sozialraum Dorf, die Förderung sozialräumlicher Entwicklungsprozesse und die Einbindung sozialen Kapitals umfassender in den Fokus der Prozessgestaltung und Planung der Dorfentwicklung gerückt werden kann. Niedersachsen fördert im Rahmen des Landesprogramms „Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement“ Projekte zur Unterstützung der Teilhabe in Quartieren und Wohngebieten mit besonderen sozialen, demografischen sowie integrativen Herausforderungen. Dieses Programm nutzt die Diakonie Diepholz – Syke – Hoya und finanziert damit zwei Projekte in Wagenfeld und Barnstorf.

Der Landkreis Wunsiedel nutzt das Förderprogramm „LandKULTUR“ des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zur Förderung kultureller Aktivitäten und Teilhabe im ländlichen Raum. Beim „JuKu-Mobil“ handelt es sich um einen – mit Materialien und Experimenten ausgestatteten – Kleinbus, der (zunächst) für drei Jahre im Landkreis Wunsiedel unterwegs sein wird, um in Jugendzentren und -treffs, in Schulen und Kindergärten, bei Festen/ Märkten/ Messen und an vielen anderen Orten kulturpädagogische Module anzubieten und umzusetzen. Das JuKu-Mobil soll insbesondere einen Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen leisten und mehr kulturelle Teilhabe in ländlichen Gebieten ermöglichen.

6.3.2 Strategien und Ansätze aus der Forschung

2018 hat die Bundesregierung die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt, die einen großen Handlungsbedarf in der Schaffung von fairen Teilhabemöglichkeiten sieht: „Gleichwertige Lebensverhältnisse bedeuten gute Entwicklungschancen und faire Teilhabemöglichkeiten für alle in Deutschland lebenden Menschen, unabhängig vom Wohnort. Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf“ (BMI 2019). Die Kommission soll die über die letzten Jahrzehnte zugenommenen wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten bekämpfen und mittels Daseinsvorsorge vor allem den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken. Denn dort, wo der Staat sich aus der Daseinsvorsorge zurückzieht, verschwinden auch Orte der Begegnung und des zivilgesellschaftlichen Engagements (FES 2020).

Vor diesem Hintergrund wurden in den letzten Jahren in Forschung und Wissenschaft unterschiedliche Ansätze zur Gestaltung von sozialen Veränderungsprozessen in ländlichen Räumen entwickelt, die darauf abzielen, unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen der ländlichen Räume soziale Netzwerke zu stärken und damit die Teilhabe in bestimmten Lebenslagen zu fördern. Sie ersetzen in Teilen fehlende Angebot des Staates, aber nicht in allen Lebenslagen.

Sorgende Gemeinschaft

Die Bundesregierung thematisiert angesichts gegenwärtiger gesellschaftspolitischer Herausforderungen unter anderem auch das Leitbild „Sorgende Gemeinschaften“. Sorgende Gemeinschaften (auch Caring Communities) knüpfen inhaltlich an den Diskurs zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse an und thematisieren einen neuen Ansatz zur Sicherstellung einer sozialen Daseinsvorsorge³² in ländlichen Räumen. Sorgende Gemeinschaften wurden ursprünglich als Ansatz in der Pflege und Behindertenhilfe entwickelt, werden aber mittlerweile als gesellschaftspolitisches Leitbild gesehen und sind in unterschiedlichen Bereichen auf Bundesebene (Demografie-Strategie, 7. Altenbericht, 8. Familienbericht, Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode) verankert (Soboth 2017).

In der „Demografie-Strategie der Bundesregierung“ geht es im Kontext „Sorgender Gemeinschaften“ um die Pflege älterer Menschen und um Wohnkonzepte, die ein selbstbestimmtes Leben im vertrauten Umfeld und Teilhabe am Gemeinwesen ermöglichen. Im 8. Familienbericht werden Caring Communities neben professionell erbrachten familienunterstützenden Dienstleistungen und lokaler Zeitpolitik als wichtiger Bestandteil von Familienzeitpolitik eingeschätzt. Auch der 7. Altenbericht widmete sich dem Schwerpunktthema „Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften“. Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode finden „Sorgende Gemeinschaften“ explizit Erwähnung im Zusammenhang mit Mehrgenerationenhäusern (Klein 2013).

(32) Daseinsvorsorge ist eine staatliche Aufgabe, die die Bereitstellung von Gütern und Leistungen umfasst, die für ein menschliches Dasein notwendig sind. Die soziale Daseinsvorsorge umfasst dabei u. a. Jugendvorsorge und Jugendpflege, (frühkindliche) Betreuungs- und Bildungseinrichtungen, Regulierung der Arbeitswelt, Förderung des Wohnungsbaus oder Sozialhilfe (Deutscher Bundestag 2014).

Im Prinzip geht es um die Gestaltung des Zusammenlebens vor Ort. Eine definitorische Annäherung des Bundesfamilienministeriums für „Sorgende Gemeinschaften“ lautet: „Eine ‚Sorgende Gemeinschaft‘ ist das gelingende Zusammenspiel von Bürgerinnen und Bürgern, Staat, Organisationen der Zivilgesellschaft und professionellen Dienstleistern in der Bewältigung der mit dem demografischen Wandel verbundenen Aufgaben“ (Hackler 2013).

Ziel ist die Sicherstellung einer aktiven Teilhabe aller Menschen sowie insbesondere der Versorgung hilfebedürftiger Menschen. Die gegenseitige Sorge umeinander steht im Mittelpunkt. Es geht darum, Sorgenetze für den Einzelnen aufzuspannen, in unterschiedlichen Akteurskonstellationen aus Familie, Freunden, Nachbarn und Nachbarinnen, Nachbarschaftshilfen, Ehrenamt, Ärzten und Ärztinnen, Pflegediensten etc. Es existiert nicht die eine Form der „Sorgenden Gemeinschaft“, sondern sie können viele verschiedene Formen haben. Eine populäre Form sind beispielsweise Mehrgenerationenhäuser (Hackler 2013, S. 7f).

Auch Dörfer können sich in ihrer Dorfentwicklung am Leitbild der „Sorgenden Gemeinschaft“ orientieren, denn diese sind an den Nahraum gebunden. Für die Menschen in ländlichen Räumen ist das Dorf der Nahraum, in dem sie sich bewegen. Dörfern kommen unter dem Leitbild der „Sorgenden Gemeinschaft“ neue Aufgaben der Daseinsvorsorge zu. Dies reicht von der Koordination von Pflege- und Unterstützungsleistungen für hilfebedürftige Menschen bis hin zu sozialen Themen wie Kinder- und Jugendarbeit, generationenübergreifende Ansätze oder Integrationsaufgaben (Soboth 2016). Praxiserfahrungen zeigen, dass für den Aufbau von „Sorgenden Gemeinschaften“ sowohl Infrastrukturen als auch die Gestaltung von gesellschaftlichen Prozessen erforderlich sind. Insbesondere bei der Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse benötigen die Dörfer Unterstützung. Eine Möglichkeit dieser Unterstützung ist der Einsatz sogenannter „Kümmerinnen/ Kümmerer“ in der Dorfentwicklung (Soboth 2017). Für „Sorgende Gemeinschaften“ sind auch kommunale Anlaufstellen, in denen hauptamtliches Personal für alle Fragen der „Sorgenden Gemeinschaft“ ansprechbar ist, unverzichtbar. Solche Infrastruktureinrichtungen dienen als Knotenpunkt im Netzwerk (Anlaufstelle), als infrastruktureller Rahmen des Netzwerks und als Ort der Bündelung und Koordinierung von Angeboten und Aktivitäten der kommunalen Daseinsvorsorge. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, bedarf es qualifizierten, hauptamtlichen Personals (z. B. Dorfkümmern/ -kümmerer) (Klein 2013).

Lokale Veränderungsprozesse (LVP)

Andrea Soboth hat das sogenannte „Change Management“, das als Instrument für Veränderungsprozesse in Unternehmen eingesetzt wird, auf die ländliche Entwicklung übertragen, um soziale Prozesse vor Ort zu gestalten. In der Gestaltung von sozialen Prozessen, z. B. auch zum Aufbau einer Sorgenden Gemeinschaft, liegt ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Zukunft der Dörfer (Soboth 2016).

Im Rahmen der ländlichen Entwicklung spricht Soboth nicht von Change Management, sondern von gestalteten lokalen Veränderungsprozessen (LVP). Im Gegensatz z. B. zum Konzept der „Sorgenden Gemeinschaft“ sind „gestaltete lokale Veränderungsprozesse“ kein inhaltliches Konzept, sondern ein Instrument zur Umsetzung bzw. Förderung von Veränderungsprozessen. Die Gestaltung lokaler Veränderungsprozesse besteht aus einem Acht-Stufen-Modell (Kotter 2011):

- Bewusstsein schaffen und ein Gefühl der Dringlichkeit erzeugen
- Veränderungscoalition bilden
- Vision und Strategien entwickeln
- Strategien und Vision kommunizieren
- Prozessorientiert steuern und Mitarbeiter befähigen

- Erfolge planen
- Erfolge konsolidieren, Veränderungen institutionalisieren
- Neue Verhaltensweisen strukturieren und in der Kultur verankern

Unter dem Begriff „Wandel in den Köpfen“ wurden sogenannte gestaltete lokale Veränderungsprozesse bereits 2011 als neues Instrument in die Leitlinien der Landentwicklung aufgenommen. In diesem Zusammenhang sind auch die sogenannten „Kümmerer“ Bestandteil der Leitlinien der Landentwicklung geworden. Diese „Kümmerer“ sollen konkret vor Ort arbeiten, einen Bewusstseinswandel erreichen und konkrete Aktivitäten anstoßen (ARGE Landentwicklung 2011).

Aufgrund der geringen Anwendung in ländlichen Gemeinden hat Soboth einen Vorschlag zur Weiterentwicklung der gestalteten lokalen Veränderungsprozesse als eigenständiges Instrument der Landentwicklung mit einer stärkeren Berücksichtigung sozialer Prozesse erarbeitet. Aus Sicht von Soboth sollten folgende Maßnahmen förderfähig sein:

- Erarbeitung einer langfristigen Strategie,
- die langfristige externe Beratung und Begleitung von Veränderungsprozessen,
- die Qualifizierung und der Einsatz von „Kümmerern“ sowie
- Qualifizierungs- und Kommunikationsformate.

Soziale-Orte-Konzept (u. a. Dritte Orte)

Auch Neu & Vogel et al. (2020) stellen sich die Frage nach dem gesellschaftlichen Zusammenhalt neu. Der Zusammenhalt der Gesellschaft ist auf Leistungen der Daseinsvorsorge und auf öffentliche Infrastrukturen angewiesen (u. a. Schulen, Sparkassen, Schwimmbäder). Ihr Rückbau führt zu einem Mangel an Orten der Begegnung und Kommunikation im öffentlichen Raum. Neben einer Verschlechterung der Grundversorgung verändert dies auch soziale Strukturen. Es braucht daher neue (Infra-)Strukturen und Institutionen, die öffentliche Orte schaffen, an denen Menschen zusammenkommen und Gesellschaft gestalten können. Seit Oktober 2017 entwickeln Neu & Vogel et al. (2020) das Soziale-Orte-Konzept im Rahmen des durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Programms „Zusammenhalt stärken in Zeiten von Krisen und Umbrüchen“ (FES 2020).

Soziale Orte wurden erstmals von dem Soziologen Ray Oldenburg 1989 in seinem Werk „The Great Good Place“ als „Third Places“ begrifflich erfasst. Er setzt sich in diesem Essay mit der Diagnose nach verlorengehenden öffentlichen Plätzen des informellen Austauschs auseinander. Verortet ist der Dritte Ort neben dem eigenen Heim - erster Ort - und dem Arbeitsplatz - zweiter Ort - als Grundlage für das Funktionieren einer Gesellschaft, die vor einem „Raumproblem“ steht. Der Dritte Ort schafft unter den typischen Bedingungen amerikanischer Vorstädte und fehlender Begegnungsorte die Voraussetzungen für eine gesellschaftliche Teilhabe. Diese Grundlage ist adaptiert auf die Rahmenbedingungen ländlicher Räume in Deutschland, in denen „Dritte Orte“ als Begegnungsräume verstanden werden und die Lücke weggebrochener traditioneller Begegnungsangebote füllen. Dritte Orte bieten sowohl Raum als auch Anlässe, dass sich Menschen begegnen können und dass Öffentlichkeit hergestellt wird. Vor allem kulturelle Angebote der Dritten Orte bieten Anlässe, dass sich unterschiedliche Zielgruppen angesprochen fühlen können. Durch die Verbindung mit anderen Anlässen und Nutzungen verstärken Dritte Orte ihre Anziehungswirkung, aber auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Räume. Zu den Nutzungen zählen z. B. Cafés, Restaurants, Galerien, Bibliotheken, Museen, Theater, Buchläden, Bahnhöfe, Bildungseinrichtungen, Gemeindehäuser, Jugendherbergen oder Sportstätten (Drews 2017).

Das Soziale-Orte-Konzept ist in gewisser Weise eine Alternative zum Zentrale-Orte-Konzept, welches die Raumplanung seit den 1970er Jahren stark beeinflusst. Daher werden Gemeinden im Soziale-Orte-Konzept nicht alleine nach ihrer Funktion als Grund-, Mittel- oder Oberzentrum kategorisiert. Vielmehr charakterisiert das Soziale-Orte-Konzept Kommunen anhand ihres sozialen Zusammenhalts als riskant, resilient oder robust. Kriterien für diese Einordnung sind die Arbeits-, Bevölkerungs-, Finanz-, Infra-, Vereins- und Wirtschaftsstruktur einer Gemeinde im regionalen und bundesweiten Vergleich. Auf diese Weise lässt sich ein weit differenziertes und präziseres Bild räumlicher Spaltung zeichnen, als es beim Zentrale-Orte-Konzept der Fall ist (Vogel 2019).

Für Neu & Vogel et al. (2020) bedeutet dies, dass ergänzend zur Pyramide hierarchisch organisierter Ober-, Mittel- und Unterzentren – dem Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnung – neue tragfähige Infrastrukturen des Zusammenhalts entstehen müssen, die in der Horizontalen, also lokal, wirken können: ein horizontales Netz Sozialer Orte. Die Institutionalisierung Sozialer Orte, wie sie mit dem Soziale-Orte-Konzept angestrebt wird, ist dabei das genaue Gegenprogramm zur Entleerung ländlicher Räume und segregierter Städte.

Basierend auf den Analyseergebnissen aus zwei Untersuchungsgebieten haben Neu & Vogel et al. (2020) fünf Bedingungsfaktoren für die Institutionalisierung Sozialer Orte abgeleitet:

1. Das Vorhandensein und das Vorhalten öffentlicher Infrastruktur (in der Fläche),
2. eine öffentliche Verwaltung, die offen ist für partizipative Prozesse und innovative Kooperationen,
3. überdurchschnittlich engagierte und innovationsfähige Akteurinnen und Akteure,
4. die Möglichkeit, nicht nur ein Projekt, sondern ein Prozess zu sein sowie
5. überregionale Aufmerksamkeit und Einbindung.

Soziale Innovationen

Empirische Befunde zeigen, dass Menschen in strukturschwachen ländlichen Räumen keineswegs nur in eine Lähmung verfallen, sondern sich auch selbst unter schwierigsten Ausgangsbedingungen erfolgreich gegen die Abwärtsspirale in ihren Dörfern stemmen (können). Das Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) untersucht in dem Forschungsprojekt „Innovationen in Landgemeinden – Bedingungen, Akteurinnen und Akteure und Prozesse kreativer Gemeindeentwicklung“ genau solche Dörfer in strukturschwachen ländlichen Räumen, in denen Bürgerinnen und Bürger sowie Akteurinnen und Akteure aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft kreative Lösungen für ihre lokalen Problemlagen entwickelt haben. Dabei wird untersucht, welche Rolle diskursive Prozesse bei der Entwicklung sozialer Innovationen spielen (Christmann 2017).

Soziale Innovationen sind geschickte Kombinationen aus vertrauten und neuartigen Ansätzen zur Befriedigung lokaler Bedürfnisse. Die innovativen Impulse gehen von „Schlüsselakteurinnen und -akteuren“ aus. Neben Einheimischen spielen Zugezogene, Zurückgekehrte oder externe Beraterinnen und Berater eine große Rolle. Besonders erfolgreich sind Ideen, wenn Akteurinnen und Akteure mit unterschiedlichen Kompetenzen zusammenarbeiten. Eine offene und kontinuierliche Kommunikation vor Ort ist wichtig und regt zum Mitmachen an. Um soziale Innovationen in ländlichen Räumen zu fördern, haben die Forscherinnen und Forscher drei Handlungsempfehlungen abgeleitet (Christmann/ Federwisch 2019): Es braucht

- Gelegenheiten zum Austausch (z. B. Bürgerversammlungen, Zukunftswerkstätten),
- eine gezielte Unterstützung der Schlüsselakteurinnen und -akteure (z. B. Aufwandsentschädigungen, professionelle Beratung, Coachings, Mentoring) sowie
- den Auf- und Ausbau von heterogenen Akteursnetzwerken.

Wo diese sozialen Innovationen entstehen, ist personenabhängig und eher zufällig. Das Engagement muss von den Akteurinnen und Akteuren selbst kommen und sollte nicht von oben angestoßen werden. Aber dort, wo Prozesse entstehen, sollten Gelegenheiten zum Austausch angeboten und Schlüsselakteurinnen und -akteure unterstützt werden. Um soziale Innovationen in die Breite zu transferieren, ist es wichtig, gute Beispiele bekannt zu machen.

Sozialkapitalansatz

Nach Putnam (1995) lässt sich Sozialkapital „als ein soziales Netzwerk definieren, das gemeinsame Werte und Normen, einschließlich Vertrauen, zusammenhält“ (Kujath 2016, S. 194). Es enthält drei sich ergänzende Beziehungssysteme: Das interne lokale soziale Netzwerk („bonding social capital“) basiert auf einer lokalen Wissensbasis, während die Fähigkeit, Beziehungen zu externen Akteurinnen und Akteuren mit anderen Wissensbasen sowie sozialen Werten und Normen aufzubauen, als „bridging social capital“ bezeichnet wird. Letzteres befruchtet die lokalen sozialen und wirtschaftlichen Kontexte ländlicher Regionen durch Zuwanderung von Personen, Zustrom von Wissen und durch Anregung von Innovationen sowie Unternehmergeist. Als dritte Form sozialen Kapitals werden funktionierende Beziehungen zwischen Akteurinnen und Akteuren in einem hierarchischen Kontext, zum Beispiel zwischen Akteurinnen und Akteuren der ländlichen Regionen sowie politischen und ökonomischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern, unter anderem auf nationaler Ebene bezeichnet („linking social capital“) (Kujath 2016).

Das Konzept des Sozialkapitals kann helfen, unterschiedliche Entwicklungen von Regionen mit gleichen Herausforderungen zu erklären. So kann ein hohes Sozialkapital dafür sorgen, dass das lokale und regionale Entwicklungspotenziale bestmöglich ausgenutzt werden, weil fehlende oder mangelnde formelle und öffentliche Unterstützungsstrukturen substituiert werden. Deshalb kann besonders in ländlichen Regionen ein ausgeprägtes Sozialkapital den Informationsfluss zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren sowie Geschäftskontakte zwischen Unternehmen erleichtern, Transaktionskosten senken, das Konfliktpotential vermindern, die regionale Regierungsfähigkeit und die Nutzung öffentlicher Güter optimieren (Hachmöller/Schrader 2001, S. 124-154). Forschung und Praxiserfahrungen zeigen, dass die innovative Dynamik in Regionen des ländlichen Raumes letztlich von den Initiativen lokaler Akteurinnen und Akteure getragen wird, die durch das Knüpfen von Netzwerken zum Aufbau von regionalem Sozialkapital beitragen (Kujath et al. 2019).

Überblick über strategische Ansätze einer „Sozialen Dorfentwicklung“

Nachfolgende Abbildung zeigt die unterschiedlichen Ansätze aus der Forschung im Überblick mit zentralen Zielen und Maßnahmen. Vier strategische Ansätze verfolgen im Wesentlichen das Ziel der Gestaltung des Zusammenlebens bzw. Stärkung des Zusammenhalts der Gesellschaft vor Ort. Die beiden anderen Ansätze zielen auf die Steigerung von (sozialen) Innovationen in ländlichen Räumen.

Die Maßnahmen sind sehr ähnlich, im Wesentlichen soll die soziale Dorfentwicklung folgendermaßen gestaltet bzw. gefördert werden (vgl. Abbildung 18):

- Erarbeitung von strategischen Grundlagen/ Konzepten
- Aufbau von öffentlichen sozialen Infrastrukturen (Orte der Begegnung)
- Begleitung und Beratung bei der Gestaltung von gesellschaftlichen Veränderungsprozessen, z. B. durch
 - Schaffung von Gelegenheiten zum Austausch
 - Qualifizierung und Einsatz von Dorfkümmerrinnen und -kümmern bzw. Unterstützung von Schlüsselakteurinnen und -akteuren
 - Aufbau von Akteursnetzwerken

Abbildung 18

Ansätze der sozialen Dorfentwicklung: Ziele und Maßnahmen

	Ansätze der sozialen Dorfentwicklung	Hauptziel	Maßnahmen
1	Sorgende Gemeinschaft	Gestaltung des Zusammenlebens vor Ort (aktive Teilhabe und gegenseitige Unterstützung)	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau von Infrastrukturen (Anlaufstellen, Mehrgenerationenhäuser) • Gestaltung und Koordination von gesellschaftlichen Prozessen (Kümmerinnen und Kümmerer)
2	Lokale Veränderungsprozesse	Gestaltung von sozialen Veränderungsprozessen in Dörfern	<ul style="list-style-type: none"> • Erarbeitung einer langfristigen Strategie • langfristige externe Beratung und Begleitung von Veränderungsprozessen • Qualifizierung und der Einsatz von Kümmerinnen und Kümmerern • Qualifizierungs- und Kommunikationsformate
3	Soziale-Orte-Konzept (u.a. Dritte Orte)	Zusammenhalt der Gesellschaft stärken (Infrastrukturaufbau)	<ul style="list-style-type: none"> • Vorhalten bzw. Schaffung von öffentlichen Orten der Begegnung, Organisation von partizipativen Prozessen
4	Soziale Innovationen	Entwicklung von kreativen Ideen zur Lösung von lokalen Problemlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung von Gelegenheiten zum Austausch • Unterstützung der Schlüsselakteurinnen und -akteure • Aufbau von Akteursnetzwerken
5	Sozialkapitalansatz	Steigerung der innovativen Dynamik in Regionen	<p>Aufbau eines sozialen Netzwerkes auf drei Ebenen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lokales soziales Netzwerk • Netzwerk mit externen Akteurinnen und Akteuren mit anderen sozialen Werten und Normen • Hierarchische Netzwerke z. B. zwischen regionalen Akteurinnen und Akteuren, politischen und ökonomischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern

Quelle: eigene Darstellung

7 Empfehlungen

Die nachfolgenden Empfehlungen adressieren der Aufgabenstellung entsprechend auf der instrumentellen Ebene überwiegend die Städtebau- und Wohnraumförderung.

7.1 Vorab: Komplementarität von Städtebauförderung und Dorfentwicklung

In ländlichen Räumen ist sowohl die Städtebauförderung als auch die Landentwicklung mit ihren wesentlichen Umsetzungsinstrumenten der Dorfentwicklung zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse einsetzbar. Dabei klingt Städtebauförderung und Dorfentwicklung zunächst wie ein Duopol. Tatsächlich wirken beide sowohl auf der inhaltlichen als auch auf der räumlichen Ebene komplementär.

Zielsetzung von Dorfentwicklung und Städtebauförderung

Nach dem Verständnis der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (ArgeLandentwicklung) ist die Dorfentwicklung ein wesentliches Umsetzungsinstrument für die Erreichung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland mit Rahmen der Landentwicklung (ARGE Landentwicklung 2014). Diese steht dabei für die Entwicklung ländlicher Räume und bietet neben der Dorfentwicklung weitere verschiedene Instrumente zur Unterstützung der ländlichen Räume an (ARGE Landentwicklung 2011).

Die begriffliche Einschränkung der Dorfentwicklung auf den Städte- bzw. Gemeindetypus des „Dorfes“ suggeriert, dass die Stadtentwicklung kein Umsetzungsinstrument der Landentwicklung wäre. Dabei sind die Städte in ländlichen Räumen in der Regel Ankerpunkte und Stabilisatoren der ländlichen Räume. Sie tragen mit ihrer zentralörtlichen Funktion wesentlich zur Zielsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen bei. Tatsächlich war aber lange Zeit die Städtebauförderung, die sehr stark in die ländlichen Räume hineinwirkt, in ihrer Zielsetzung enger ausgerichtet. Sie zielt auf eine nachhaltige und integrierte Entwicklung der Städte und Gemeinden als Wirtschafts- und Wohnstandorte durch Unterstützung bei der Bewältigung des wirtschaftlichen und demographischen Wandels. Ziel der Förderung ist es, gebietsbezogen städtebauliche Missstände und Funktionsverluste in der Stadt oder Gemeinde zu beheben oder deutlich und nachhaltig zu mildern. Mit den inhaltlichen Zielen und dem Hinwirken der Städtebauförderung auch in die ländlichen Räume unterstützt auch die Städtebauförderung das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse zu sichern und zu erreichen. Diese Zielsetzung wird auch seit 2019 explizit in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (VV Städtebauförderung 2019) genannt.

Räumliche Komplementarität versus räumliche Abgrenzung

Sowohl die Städtebauförderung als auch die Förderung der Dorfentwicklung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) sind mit Blick auf die siedlungsstrukturellen Kreistypen (städtische oder ländliche Raumtypen) nicht auf bestimmte Kulissen beschränkt. Allerdings sind Maßnahmen der Dorfentwicklung nach den GAK-Fördergrundsätzen nur in den Stadt- bzw. Gemeindetypen der Landgemeinden und kleinen Kleinstädte entsprechend der BBSR-Abgrenzung (Orte mit bis zu 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern) förderfähig. Nach der VV Städtebauförderung gilt eine entsprechende Regelung für die Städtebauförderung nicht. Fördervoraussetzung ist zwar die räumliche Abgrenzung eines Fördergebietes. Die Lage des Fördergebietes ist allerdings unabhängig vom Siedlungsstrukturtyp und Stadt- oder Gemeindetyp. Die Programme der Städtebauförderung sind keine direkt auf die ländlichen Räume ausgelegten Programme, schließen diese aber auch nicht aus.

Betrachtet man die tatsächliche Verteilung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen für die beiden Programme „Sozialer Zusammenhalt“ (bis 2019 „Soziale Stadt“) und „Kleinere Städte und Gemeinden“ (Programmstruktur vor 2020), die am ehesten auf die Gruppe der sozial benachteiligten Personen oder auf den ländlichen

Raum abzielen, zeigt sich nach eigenen Berechnungen auf Basis von Angaben des BBSR für das Jahr 2020 folgendes Bild:

- Das Programm „Sozialer Zusammenhalt“ (bis 2019 „Soziale Stadt“) ist überwiegend ein Stadtprogramm. Annähernd zwei Drittel der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen (62,9 %) liegen in einer Mittel- oder Großstadt. Gleichwohl reicht das Programm auch in die ländlichen Räume, in denen sich rd. 43 % der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen befinden; davon rd. 61 % in Kleinstädten und Landgemeinden. Insgesamt liegen damit rd. 26 % aller Maßnahmen in Kleinstädten und Landgemeinden in den ländlichen Räumen (Stand: 2020).³³
- Demgegenüber ist das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“, wie der Name ausdrückt, ein Kleinstadt-, Gemeinde- und Dorfprogramm. Mehr als die Hälfte der beteiligten Kommunen sind Landgemeinden.³⁴ Außerdem liegen fast 57 % der beteiligten Kommunen außerhalb der vom BBSR definierten Großstadtregionen. In dieser Hinsicht kann das Programm als Förderprogramm der ländlichen Räume begriffen werden.

Damit wirkt die Städtebauförderung schon heute in die ländlichen Räume hinein. Das bedeutet allerdings nicht, dass es in der Praxis zur räumlichen Überschneidung von Kulissen der Dorferneuerung und Städtebauförderung kommt. Denn die Konkretisierung und Umsetzung der Förderung obliegt sowohl bei der Dorferneuerung als auch der Städtebauförderung den Ländern, die in Entwicklungsprogrammen bzw. Richtlinien festgelegt werden. Viele Bundesländer machen Vorgaben zur räumlichen Abgrenzung der Dorferneuerung und der Städtebauförderung. Diese beziehen sich auf die nach der Einwohneranzahl definierten Stadt- und Gemeindetypen. In den größeren Städten oder Gemeinden kommt die Städtebauförderung zum Einsatz, in den kleineren Orten bzw. Ortsteilen die Dorferneuerung. Teilweise schließen die Länder eine räumliche und/oder inhaltliche Überschneidung von Fördergebieten explizit aus (ARGE Landentwicklung 2014).

Inhaltliche Komplementarität

Die Schnittmengen der förderfähigen Maßnahmen der Dorferneuerung und der Städtebauförderung (StBauF) sind groß, wie beispielsweise hinsichtlich:

- Dorferneuerungs- und Dorfentwicklungsplanung (Pendant in der StBauF: Vorbereitung Gesamtmaßnahme, integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte, Maßnahmen zum Einsatz digitaler Technologien),
- die Initiierung, Begleitung, Umsetzung und Verstetigung von Veränderungsprozessen einschließlich Dorfmoderation (Pendant in der StBauF: Quartiersmanagement),
- die Gestaltung von dörflichen Plätzen, Straßen, Wegen, Freiflächen sowie Ortsrändern (Pendant in der StBauF: Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raumes),
- die Schaffung, Erhaltung und der Ausbau dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen (Pendant in der StBauF: u. a. Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge, Aktivierung von Stadt- und Ortskernen, Bereitstellung und Erweiterung des kulturellen Angebotes),

(33) Durch die Programmzusammenführung im Jahr 2020 dürften die Zahlen verzerrt sein (z. B. wurden viele Gesamtmaßnahmen aus dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ in das neue Programm „Sozialer Zusammenhalt“ (bis 2019 „Soziale Stadt“) überführt.

(34) Die Anzahl der beteiligten Kommunen entspricht allerdings nicht der Anzahl der Gesamtmaßnahmen, da mehr als die Hälfte der Gesamtmaßnahmen in interkommunaler Kooperation durchgeführt werden.

- Mehrfunktionshäuser, Räume zur gemeinschaftlichen Nutzung sowie Co-Working Spaces (Pendant in der StBauF: u. a. Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge, Aktivierung von Stadt- und Ortskernen, Bereitstellung und Erweiterung des kulturellen Angebotes),
- die Schaffung, Erhaltung und der Ausbau sonstiger sozialbezogener dörflicher Infrastruktureinrichtungen (Pendant in der StBauF: u. a. Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge),
- die Erhaltung und Gestaltung von Gebäuden einschließlich des Innenausbau und der dazugehörigen Hof-, Garten- und Grünflächen (Pendant in der StBauF: u. a. Bau- und Ordnungsmaßnahmen, Maßnahmen zum Erhalt stadtbildprägender Gebäude),
- die Schaffung, Erhaltung, Verbesserung und der Ausbau von Freizeit- und Naherholungseinrichtungen,
- die Umnutzung dörflicher Bausubstanz (Pendant in der StBauF: u. a. Bau- und Ordnungsmaßnahmen, Maßnahmen zum Erhalt stadtbildprägender Gebäude, Aktivierung von Stadt- und Ortskernen) oder
- der Abriss oder Teilabbriss von Bausubstanz im Innenbereich, die Entsiegelung brach gefallener Flächen sowie die Entsorgung der dabei anfallenden Abrissmaterialien.

Allerdings finden nicht alle förderfähigen Maßnahmen der Dorfentwicklung des GAK-Rahmenplans Eingang in den Entwicklungsprogrammen für die ländlichen Räume der Länder. So ist beispielsweise die Förderfähigkeit einer „Kümmerstruktur“ im Sinne einer Dorfkümmerein oder eines Dorfkümmers, Dorflotsin/ -lotsen, Dorfmoderatorin/ -moderators oder Dorfmanagerin/ -managers in den Landesprogrammen unterschiedlich geregelt.

Fazit: Komplementarität oder Substitution?

Bei den förderfähigen Maßnahmen der Dorferneuerung und Städtebauförderung erscheinen die inhaltlichen Schnittmengen weniger ergänzend oder komplementär, sondern eher substituierend oder konkurrierend. Das gilt insbesondere bei überlappenden Gebietskulissen. Synergien auf der inhaltlichen Ebene ergeben sich beim Erfahrungsaustausch und vor allem im Bereich einer abgestimmten räumlichen Zusammenarbeit (z. B. Städtebauförderung in Ankerzentren und Dorfentwicklung in den umliegenden Ortschaften) im Sinne einer aktiven Regionalentwicklung.

Entsprechend können sich auf der räumlichen Ebene Städtebauförderung und Dorfentwicklung ergänzen, indem die Dorfentwicklung in den Landgemeinden und Ortsteilen wirkt und die Städtebauförderung sich auf die Städte in den ländlichen Räumen konzentriert. Allerdings ist damit die Frage nicht beantwortet, warum dies bei zwei inhaltlich vergleichbaren Programmen notwendig sein soll.

Nachfolgende Überlegungen gehen von einer Komplementarität der Programme der Städtebauförderung sowie der Dorfentwicklung hinsichtlich der sozial benachteiligten Personengruppe vor allem auf der räumlichen Ebene aus. Auf der inhaltlichen Ebene ist dies faktisch nicht zu gewährleisten, weil neben den „räumlichen“ Programmen der Städtebauförderung und Dorferneuerung eine Vielzahl von sektoralen Programmen anderer Ressorts von Bund und Ländern treten. Diese zielen ebenfalls auf eine stärkere Teilhabe sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen ab. Angefangen von Programmen und Projektförderungen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und des Ehrenamtes über die Förderung von Integration und Teilhabe oder weitere Programme wie das Bundesprogramm „Mehrgenerationenhaus. Miteinander – Füreinander“ oder die Förderung von Kümmerstrukturen und Gemeinwesenarbeit durch die Länder.

Bei der Fragestellung einer möglichen stärkeren Fokussierung der Städtebauförderung auf die sozial benachteiligten Gruppen in den ländlichen Räumen sollte im Einzelfall detailliert geprüft werden, in welchen Bereichen die Städtebauförderung ergänzend und komplementär zu bestehenden Programmen wirken kann.

7.2 Sensibilisierung: Förderung eines Problembewusstseins bei Entscheiderinnen und Entscheidern

Das Erkennen von und das Bewusstsein für Problemlagen sozial benachteiligter Personengruppen in ländlichen Räumen ist abhängig von der Handlung und dem Einsatz von kommunalen politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern. In den Fallstudien wurde häufig berichtet, dass die Kommunalpolitik sich aber mehr auf Bereiche der technischen Infrastruktur oder Landwirtschaft konzentrierte und soziale Dimensionen vernachlässigte. Nicht zuletzt, weil entsprechende Kompetenzen in den Ortsgemeinderäten nicht vertreten sind.

Der Bund könnte Anreize für Kommunen setzen, sich mit der Thematik zu beschäftigen. Dies könnte beispielsweise in Form von Anforderungen in bestehenden Förderinstrumenten geschehen. Zum Beispiel könnten als Fördervoraussetzung Sozial- und Armutsberichterstattung oder Integrations- und Teilhabeberichterstattung gefordert werden. Ein auf Bundes- oder Länderebene organisierter Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer könnte Impulse für Kommunen liefern, die sich bislang noch nicht mit der Thematik beschäftigt haben. Neben den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern spielen auch Personen aus Wirtschaft, Sport, Kunst, Kultur und aus Religionsgemeinschaften eine wichtige Rolle. Hier gilt es, lokale bzw. regionale Netzwerke/Bündnisse aufzubauen, die den Entscheidungsträgerinnen und -trägern bei der Gestaltung der Sozialpolitik den Rücken stärken. Ein von allen gesellschaftlichen Gruppen getragenes Leitbild wäre vorteilhaft.

7.3 Weiterentwicklung der Städtebauförderung

7.3.1 Wissen über Ausgangsbedingungen und engere Verzahnung der Sozialberichterstattung mit integrierten Entwicklungskonzepten

Voraussetzung für einen strategischen Umgang mit den Problemlagen sozialer Benachteiligung ist das Wissen über vorhandene Ausgangsbedingungen und zukünftige Herausforderungen. Kommunale Sozialberichterstattung als sektorales Konzept wird bereits in vielen Kommunen als Steuerungsinstrument eingesetzt. Insbesondere in kleinen Städten und Gemeinden, aber auch auf Ebene der Landkreise fehlen häufig differenzierte Analysen als Grundlage für eine kommunale Kommunikation und eine entsprechende Steuerung der kommunalen Aufmerksamkeit auf Bedarfe (u. a. fehlende kleinräumige Daten, Datenschutzerfordernisse).

Auch qualitative Daten sind wichtig. Die empirische Erhebung qualitativer Daten ist kostenintensiv und zeitaufwendig. Eine Chance stellen hier das Wissen und die Fachlichkeit dar, die die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege sowie weitere zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure mitbringen.

Parallel zur Sozialberichterstattung erarbeiten Kommunen oft gesamtörtliche und teilräumliche Konzepte zur integrierten Orts-, Stadt- und Regionalentwicklung. Eine inhaltliche Verknüpfung dieser Konzepte bildet bisher eher die Ausnahme. Auch hier könnte der Bund Anreize für Kommunen setzen. Dies könnte beispielsweise in Form von Anforderungen in bestehenden Förderinstrumenten geschehen.

Auf diesem Feld kann die Landentwicklung von den Erfahrungen der Städtebauförderung profitieren. Fördervoraussetzung bei der Städtebauförderung ist die Erarbeitung eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes, welches in ein gesamtstädtisches Konzept einzubetten bzw. daraus abzuleiten ist. Im Städtebauförderprogramm „Sozialer Zusammenhalt“ (ehem. Soziale Stadt) spielt die Analyse sowie die Ableitung von Maßnahmen zur Verbesserung der Integration und Inklusion benachteiligter Bevölkerungsgruppen eine zentrale Rolle. Im besten Fall sind in der Städtebauförderung das teilräumliche integrierte, städtebauliche Entwicklungskonzept mit Fokus auf sozial benachteiligte Personengruppen und das gesamtstädtische integrierte Konzept aufeinander abgestimmt.

Dagegen spielen im GAK-Förderbereich 1 „Integrierte ländliche Entwicklung“ die sozialen Belange in den räumlichen Entwicklungskonzepten (Integrierte räumliche Entwicklungskonzepte – ILEK oder Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden) eine eher untergeordnete Rolle. Die Fragestellung der sozialen Dorfentwicklung sollte hier auf der konzeptionellen Ebene eine deutliche Stärkung erfahren. Beispielsweise könnte in den ländlichen Räumen zur Fördervoraussetzung gemacht werden, dass die integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte (im Programm „Sozialer Zusammenhalt“) vergleichbar zur städtischen Ebene aus den ILEK abgeleitet werden. Das würde die ländlichen Räume faktisch dazu zwingen, sich stärker bei den konzeptionellen Überlegungen mit den sozialen Belangen der Bevölkerung und der sozial benachteiligten Gruppen auseinanderzusetzen.

7.3.2 Städtebauförderung: Gebietskulisse „Sozialer Landkreis“

Punktuelle räumliche Problemlagen erfordern flexible Gebietskulissen

In den Fallstudien hat sich gezeigt, dass es auch in ländlichen Räumen benachteiligte Quartiere infolge städtebaulicher und wohnungsmarktbezogener Ursachen (vgl. Kap. 4.3) gibt, in denen sozial benachteiligte Haushalte konzentriert leben. Anders als in Klein- und Mittelstädten sind dies in Landgemeinden nicht immer ganze Quartiere bzw. Gebäudeensembles, sondern häufig nur einzelne größere Mehrfamilienhäuser oder Einzelobjekte.

Die Problemlagen in diesen Gebäuden sind ähnlich wie die in den Gebietskulissen des „Sozialen Zusammenhalts“. Allerdings sind diese Einzelobjekte in Landgemeinden zu klein für eine Gebietskulisse im Städtebauförderprogramm „Sozialer Zusammenhalt“. Hinzu kommt, dass viele kleine Kommunen den hohen Aufwand zur Antragstellung, Umsetzung und Abrechnung von Städtebaufördermaßnahmen scheuen bzw. personell auch nicht stemmen können. Des Weiteren erfordert die Vernetzungs- und Koordinierungsarbeit von Quartiersmanagements eine gewisse räumliche Größe (u. a. Vernetzung von Akteurinnen und Akteuren unterschiedlicher Disziplinen), die in den Landgemeinden nicht gegeben wäre.

In den Fallstudien wurde auf Ebene der Landkreise Interesse geäußert, landkreisangehörige Kommunen bei der Antragstellung und Umsetzung von Städtebaufördermaßnahmen zu unterstützen.

Gebietskulisse „Sozialer Landkreis“

Vor diesem Hintergrund sollte die Möglichkeit eines „Sozialen Landkreises“ als Gebietskulisse im Rahmen des Programms „Sozialer Zusammenhalt“ geprüft werden. Dies bedeutet, der Landkreis wäre Antragsteller für das Programm „Sozialer Zusammenhalt“. Als Gebietskulisse könnte der Landkreis mehrere Landgemeinden mit benachteiligten Gebäuden/ Quartieren definieren. Die Festlegung des gesamten Landkreises als Fördergebiet sollte allerdings, wie bei den Regelungen zur interkommunalen Kooperation, ausgeschlossen werden. Allerdings sollten Änderungen der Gebietskulisse im Zeitverlauf einfach möglich sein.

Eine ähnliche Intention verfolgt die Städtebauförderung mit der Stärkung interkommunaler Kooperationen, die mit einem Förderbonus berücksichtigt werden und nach Auslaufen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ künftig in allen drei Programmen möglich ist.

Beide Ansätze zusammen schließen sich nicht aus. Denn die Idee eines „Sozialen Landkreises“ wäre aus mehreren Gründen komplementär zur Förderung interkommunaler Kooperationen zu verstehen. Im Gegensatz zu interkommunalen Kooperationen wäre beim „Sozialen Landkreis“ nicht ausschließlich, aber auch ein Ansatz denkbar, bei dem der Impuls zum gemeinsamen Handeln vom Landkreis ausgeht. Insbesondere für kleinere Landgemeinden könnte dies hilfreich sein. Zudem wäre der „Soziale Landkreis“ ein niederschwelliger Zugang für kleine Verwaltungseinheiten, da mit der Landkreisverwaltung unmittelbar ein professioneller Partner zur

Antragstellung verfügbar wäre. Die Landkreisverwaltung könnte die Bedarfslagen aus bestehenden Regionalen Entwicklungskonzepten (REK) ableiten bzw. diese strategisch weiterentwickeln.

Schließlich wäre beim „Sozialen Landkreis“ das Instrument des „Kooperationsmanagements“ nicht erforderlich, da die Landkreisverwaltung die originären Aufgaben eines Kooperationsmanagements wie u. a. die Prozesssteuerung, die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten, die Begleitung von Einzelmaßnahmen, das Fördermittelmanagement sowie die Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit übernehmen könnte. Die Landkreisverwaltungen wären dann, ähnlich wie die bereits erprobten „Kooperationsmanagements“, Unterstützer und Motor von Kooperationsprozessen und würden insbesondere für die kleineren Verwaltungseinheiten eine wertvolle professionelle Begleitung darstellen.

Ein weiterer Vorteil der Gebietskulisse des „Sozialen Landkreises“ wäre ein deutlich stärkerer Bezug zu einer bestehenden räumlichen Planung, wie sie die Verwaltungsvereinbarung auch fordert. Denn für Landkreise gibt es zumeist mit dem regionalen Entwicklungskonzept oder Kreisentwicklungskonzept eine vorhandene räumliche Planung, die in der Regel für die interkommunalen Kooperationen erst erarbeitet werden muss.

Um den interkommunalen Austausch auch innerhalb eines „Sozialen Landkreises“ zu fördern, könnte als Fördervoraussetzung das Einrichten einer Steuerungsgruppe mit allen betroffenen Kommunen festgelegt werden.

Förderung von „Dorfmanagements“ auf Landkreisebene

Das Instrument des Quartiersmanagements wäre dann auf Landkreisebene einsetzbar, d. h. in der Praxis wäre der Quartiersmanager oder die Quartiersmanagerin nicht für ein spezifisches Quartier verantwortlich, sondern würde in verschiedenen definierten Gebietskulissen innerhalb des Landkreises agieren. Die Vernetzungs- und Koordinierungsarbeit könnte auf der gesamten Landkreisebene umgesetzt werden, um Synergieeffekte zu nutzen. In ländlichen Räumen bzw. auf der Ebene der Landkreise würde man eher von „Dorfmanagerinnen und -managern bzw. Dorfkümmern und -kümmerern“ sprechen. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, bedarf es qualifizierten, hauptamtlichen Personals. Der Erfolg von Quartiers- bzw. Dorfmanagements hänge aus Sicht der Fallstudien stark von dem jeweiligen persönlichen Engagement ab. Idealerweise komme die Person aus der Region und kenne die spezifischen Problemlagen.

Ehrenamtliches Engagement braucht hauptamtliche Unterstützung

Die Erfahrungen in den Fallstudien zeigen, dass ehrenamtliches Engagement sich nicht dauerhaft ohne hauptamtliche Unterstützung trage. Es brauche hauptamtliche, dauerhafte Kümmersstrukturen, die multifunktionale Gelegenheitsstrukturen schaffen und das endogene Potenzial der Dörfer stärken. Förderlich seien auch Anreizsysteme und Anerkennung, aber auch Coachings und Unkostenerstattungen. Zentrale Akteurinnen und Akteure in ländlichen Räumen wie z. B. Landfrauen-Vereine und Sportvereine sollten unbedingt einbezogen werden. Aus Sicht der beteiligten Expertinnen und Experten wären auch Kompetenzzentren hilfreich, die als Anlaufstellen und Unterstützung von Akteurinnen und Akteuren vor Ort dienen.

Priorisierung von investiven Maßnahmen

Die Forderung der Verwaltungsvereinbarung, integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in eine gegebenenfalls bereits vorhandene räumliche Planung einzubetten bzw. davon abzuleiten, sollte auch für den „Sozialen Landkreis“ gelten. Im optimalen Fall würde das integrierte städtebauliche Gesamtkonzept als Teil des sektoralen Fachkonzeptes „Integration und Teilhabe“ innerhalb des regionalen Entwicklungskonzeptes oder des Kreisentwicklungskonzeptes fungieren. Damit wären eine stärkere Verzahnung und Bündelung von Maßnahmen des „Sozialen Landkreises“ mit anderen, aber komplementären Maßnahmen aus anderen Fachbereichen möglich. Dieser integrierte Ansatz bietet den Vorteil, investive Projekte stärker nach Prioritäten zu

benennen. Die Priorität ergibt sich aus den möglichen Beiträgen der investiven Projekte zur Zielerreichung in unterschiedlichen Handlungsfeldern.

7.3.3 Schnittstellen zur Gemeinwesenarbeit nutzen

Gemeinwesenarbeit in ländlichen Räumen noch nicht etabliert

Die Gemeinwesenarbeit (GWA) bildet eine zentrale Schnittstelle zu den Bedarfslagen sozial Benachteiligter. Als Gemeinwesenarbeit werden „Maßnahmen verstanden, die auf die Verbesserung der Lebensbedingungen und des Zusammenlebens in einem Quartier zielen“ (BBSR 2020, S. 4). „Die Einrichtungen und Angebote der Gemeinwesenarbeit sind Orte des sozialen Lebens und der lokalen Demokratieförderung und leisten mit ihrer Arbeit einen wichtigen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, insbesondere in Gebieten mit besonderen sozialen Herausforderungen.“ (BBSR 2020, S. 102)

In Städten ist GWA ein etabliertes und anerkanntes Instrument bzw. Aufgabenfeld. GWA ist in Städten häufig zielgruppenspezifisch, d. h. oft werden für verschiedene Gruppen (Geflüchtete, Ältere, Familien) unterschiedliche Angebote vorgehalten. In ländlichen Räumen ist die GWA weniger etabliert. Nach Auskunft einzelner Fallstudien wissen viele Bürgermeisterinnen und Bürgermeister nicht, was mit dem Begriff GWA gemeint ist. Investitionen in soziale Aufgaben werden darüber hinaus oft nicht als notwendig erachtet (vgl. Kap. 7.2). In ländlichen Räumen kommt erschwerend hinzu, dass sich die erforderlichen Kompetenzen in den Verwaltungen dezentral auf Städte und Gemeinden sowie zusätzlich auf Landkreise verteilen.

Quartiersmanagements und GWA-Managements kombinieren/ koppeln

Die Zuordnung wesentlicher sozialer Arbeitsbereiche auf die Ebene der Landkreise bietet gute Anknüpfungspunkte für den „Sozialen Landkreis“ (vgl. Kap. 7.3.2). Ähnlich wie viele Aufgabenbereiche eines Quartiersmanagements ermöglicht eine Ansiedlung von GWA auf der Landkreisebene „Mengenvorteile“. In ländlichen Räumen muss sich aufgrund der quantitativ geringeren Anzahl an sozial benachteiligten Personen die GWA auf alle Zielgruppen gleichermaßen beziehen. Ferner kann nicht jede Landgemeinde ihr eigenes GWA-Projekt umsetzen. Ähnlich wie bei der Antragstellung für die Städtebauförderung berichten die befragten Wohlfahrtsverbände (die in der Regel auch Träger der GWA sind), dass es viel Überzeugungsarbeit kostet, eine Bürgermeisterin oder einen Bürgermeister für ein GWA-Projekt zu begeistern. Oft ermöglichen die finanziellen Förderungen auch keine halben oder gar vollen Personalstellen. Auch hier wäre eine zentrale Ansiedlung der GWA auf der Landkreisebene sinnvoll. Eine GWA-Managerin/ ein GWA-Manager könnte dann beispielsweise mehrere Dorfgemeinschaftshäuser oder sonstige Begegnungsorte bespielen. Im Team mit einem Quartiersmanagement im Rahmen des Programms „Sozialer Zusammenhalt“ wären ein fachlicher Austausch und Synergieeffekte möglich. Die Schnittstellen zwischen GWA und Quartiersmanagement liegen in der Aktivierung und der aufsuchenden (Sozial-)Arbeit sowie in der Vernetzung vor Ort. Mit der engen Verknüpfung von GWA (als soziale Komponente) und städtebaulicher Quartiers- oder Ortsentwicklung (u. a. auch baulich-physische Komponente) können sozialräumliche Strukturen zur Verbesserung der Teilhabe (wie z. B. Begegnungsorte) geschaffen werden (BBSR 2020, S. 6).

7.3.4 Begegnungsorte und Mehrfunktionshäuser zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe

Qualifizierung und Bespielung von vorhandenen Begegnungsorten

Gemeinschaftseinrichtungen und Angebote der sozialen und kulturellen Infrastruktur bilden wichtige Ankerpunkte für eine gesellschaftliche Teilhabe. Neben Dorfgemeinschaftshäusern, Vereinsheimen oder Sporteinrichtungen spielen auch Kirchen als Treffpunkte in den Nachbarschaften eine große Rolle. Nicht alle kleinen Landgemeinden verfügen über diese Angebote. Insbesondere im Bereich aktiver (Sport-)Vereine gibt es große Unterschiede. Allerdings gibt es in vielen Dörfern noch sogenannte Dorfgemeinschaftshäuser oder auch

kirchliche Gemeindehäuser, die aber nur vereinzelt als Begegnungsorte genutzt werden. Neben baulichen Einschränkungen (z. B. fehlender barrierefreier Zugang, Ausstattung der Räume lässt häufig nur eine monofunktionale Nutzung für spezifische Zielgruppen zu), hemmen auch fehlende Anlässe oder stark zielgruppenorientierte Angebote die breite Nutzung der Räume.

Daher sind zwei Aspekte von Bedeutung:

- Bauliche Qualifizierung der Gebäude
- Bespielung der Begegnungsorte

Der Ausbau und die Qualifizierung der Dorfgemeinschaftshäuser sind eine wesentliche Voraussetzung, um soziale Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalt für die Bewohnerschaft in den Dörfern zu sichern. Eine bauliche Qualifizierung reicht aber nicht aus, sondern die potenziellen Begegnungsorte müssen auch Anlässe zum Treffen und zum Austausch für alle Zielgruppen bieten. Hier könnten auch die Potenziale der Gemeinwesenarbeit genutzt werden (vgl. Kap. 7.3.3), die gleichzeitig ehrenamtliches Engagement aktivieren können.

Initiierung von Mehrfunktionshäusern

Auch Mehrfunktionshäuser dienen als Treffpunkt, der Begegnungen fördert und das tägliche Miteinander in den Dörfern stärkt. Um leerstehende Gebäude oder weitestgehend ungenutzte Gemeinschaftshäuser wieder als Treffpunkte in den Dörfern zu etablieren, setzen einige der Fallstudien bereits auf den Ausbau von Mehrfunktionshäusern. Mehrfunktionshäuser ermöglichen Nutzungskopplungen auf der Ebene von Immobilien. Die Vorteile von Mehrfunktionshäusern liegen insbesondere in ländlichen Räumen auf der Hand: Die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden und gut erreichbaren Infrastruktur gestaltet sich in dünn besiedelten Räumen schwierig, da mangels Nachfrage die wirtschaftliche Tragfähigkeit einer einzelnen Nutzung häufig nicht gegeben ist. Die Kopplung verschiedener Nutzungen kann dazu beitragen, wichtige Angebote in Orten geringer Zentralität zu erhalten bzw. wiederherzustellen.

Entscheidende Voraussetzung ist, dass die Mehrfunktionshäuser und Nutzungen untereinander positive Synergien erzeugen und nutzen. Diese werden nur dann erzeugt, wenn es sich um komplementäre und nicht um additive Nutzungen handelt. Additive Nutzungen haben untereinander keine Bezüge, sie profitieren nicht voneinander. Komplementäre bauen im Gegensatz zu additiven Nutzungen aufeinander auf und hängen in bestimmten Fällen sogar voneinander ab. Zwei wesentliche Synergien bestehen in der Schaffung von Frequenzen und dadurch der Möglichkeit von Nutzungskopplungen sowie der gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur, die zu einer verbesserten Kapazitätsauslastung führen. Positiver Begleiteffekt kann die städtebauliche Aufwertung des jeweiligen Standortes sein, weil es sich bei den Projekten häufig um leerstehende Gebäude handelt, deren ursprüngliche Nutzungen weggefallen sind (z. B. ehemalige Schulen, Hofgebäude, Pfarrhäuser, Postamt oder Bahnhof).

Das Konzept der Mehrfachnutzung nutzt auch das Konzept der Dritten Orte (vgl. Kap. 6.3.2). Dritte Orte bieten sowohl Raum als auch Anlässe, dass sich Menschen begegnen können und dass Öffentlichkeit hergestellt wird. Durch die Verbindung mit anderen Anlässen und Nutzungen verstärken Dritte Orte ihre Anziehungswirkung, aber auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Räume. Zu den Nutzungen zählen z. B. Cafés, Restaurants, Galerien, Bibliotheken, Museen, Theater, Buchläden, Bahnhöfe, Bildungseinrichtungen, Gemeindehäuser, Jugendherbergen oder Sportstätten (Drews 2017).

Bei der Initiierung von Begegnungsorten, Mehrfunktionshäusern oder auch Dritten Orten sind – selbstredend – immer die örtlichen Bedarfe und auch die Finanzierbarkeit und Tragfähigkeit der Einrichtungen zu berücksichtigen, insbesondere was die Bewirtschaftung der Orte anbetrifft. Denn über den Lebenszyklus machen

die Bewirtschaftungskosten einer Immobilie häufig ein Vielfaches der Herstellungskosten aus. So bietet sich beispielsweise das Konzept der Dritten Orte eher in Kleinstädten als in Landgemeinden an.

Einfacher Zuschuss zur Förderung des Aus- oder Umbaus mit Eigenleistung

Die Förderung des Baus bzw. des Ausbaus oder Umbaus von Begegnungsorten oder Mehrfunktionshäusern dient dabei drei Zielsetzungen:

- Verbesserung der Daseinsvorsorge und Förderung der sozialen Teilhabe,
- Behebung städtebaulicher Missstände in den Dorfkernen (vorrangig der Um- und Ausbau leerstehender, ggf. ortsbildprägender Gebäude in städtebaulich bedeutenden Ortslagen) und
- Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der ehrenamtlichen Engagements durch einen (hohen) Anteil an Eigenleistungen, die durch die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt, Gemeinde oder des Ortsteiles zu erbringen sind.

Dies setzt ein möglichst einfaches Förderverfahren voraus. Ein komplexes Förderprogramm scheitert in den ländlichen Räumen, in denen die kleineren Gemeinden und Städte nicht über vergleichbare Kompetenzen und Ressourcen verfügen wie größere Städte. Insbesondere wenn durch Eigenleistung das Engagement in den Dörfern gefördert werden soll, kann dies nur durch ein einfach handhabbares Zuschussprogramm gelingen. Jede Komplexität würgt ehrenamtliches Engagement ab.

Der Bund setzt mit zeitlich befristeten Programmen Impulse, soziale Infrastruktur als Voraussetzung des sozialen Zusammenhalts und der gesellschaftlichen Teilhabe zu qualifizieren. Alle diese Programme sind mit einem Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch für die Kommunen verbunden. Ziel ist es, soziale Infrastruktur mehr in den Fokus zu rücken

- Mit dem Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“ (2017-2020) wurden beispielsweise Kindergärten, Bibliotheken, Bürgerzentren und Kultureinrichtungen gefördert.
- Durch das Programm „Sanierung kommunaler Einrichtungen“ (seit 2015) wird Infrastruktur in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur qualifiziert.
- Mit dem Investitionspakt „Sportstätten“ (seit 2020) schafft der Bund Möglichkeiten zur Ertüchtigung von Sportanlagen.

Im Rahmen des Investitionspakts „Soziale Integration im Quartier“ können bauliche Maßnahmen zum Erhalt und zum Ausbau von sozialen Infrastruktureinrichtungen gefördert werden. Dies bietet eine Möglichkeit, um Räume für Begegnung zu schaffen bzw. zu qualifizieren, um vor Ort die Teilhabe aller Menschen zu ermöglichen. In Ausnahmen können die zu fördernden Einrichtungen im Rahmen des Investitionspakts auch außerhalb der Programmgebiete der Städtebauförderung liegen, was die Beantragung für kleinere Städte und Gemeinden vereinfacht. In Gebietskulissen der Städtebauförderung können vorhandene Sanierungsträger die Umsetzung der investiven Projekte begleiten.

Eine Fortsetzung des Programms würde der festgelegten zeitlichen Befristung des Programms zuwiderlaufen. Gleichwohl belegen sowohl die Erfahrungen aus dem Investitionspakt selbst, aus der Transferstelle des Städtebauförderprogramms „Sozialer Zusammenhalt“ als auch die Erkenntnisse aus diesem Forschungsprojekt die Bedarfe von Begegnungsorten für die Integration und Teilhabe sozial benachteiligter Menschen. Programmkonform wäre deshalb die Aufstockung des Städtebauförderprogramms „Sozialer Zusammenhalt“ um die Mittel des ausgelaufenen Investitionspakt. In der VV Städtebauförderung kann der Bund die Bedeutung

von Einrichtungen, die der sozialen Integration im Quartiere dienen, ähnlich wie er das bei Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung auch gemacht hat, betonen. Auch sollte er Bedingungen definieren (z. B. für Kommune in Haushaltssicherung bzw. Haushaltsnotlage), wodurch sich der kommunale Eigenanteil reduziert (z. B. 10 %).

7.3.5 Mobile Angebote fördern

Um infrastrukturbezogene soziale Teilhabe in den ländlichen Räumen zu ermöglichen oder zu verbessern, bieten sich zwei Möglichkeiten an:

- Die Förderung von Mobilitätsangeboten, um (benachteiligte) Personengruppen die Teilhabe in zentraleren Orten zu ermöglichen oder
- Teilhabemöglichkeiten durch mobile Angebote in die Fläche bringen (Dezentralisierung von Infrastrukturen).

In den Fallstudien hat sich gezeigt, dass besonders sozial benachteiligte Personen unzureichend informiert sind über bestehende Hilfs- und Beratungsangebote. Darüber hinaus werden Wege in die nächsten größeren Orte, in denen entsprechende Hilfs- und Beratungsangebote vorhanden sind, aus Kostengründen eingespart. Damit diese Gruppen nicht noch mehr abgehängt werden, ist es wichtig, diese vor Ort aufzusuchen, ihnen also einen möglichst niederschweligen Zugang zu Angeboten zu ermöglichen. Die Fallstudien berichten durchweg von guten Erfahrungen mit mobilen Angeboten. Im Expertenworkshop war dies die Handlungsempfehlung mit der höchsten Priorisierung.

Hinsichtlich der Förderung mobiler Angebote sind den Handlungsbereichen kaum Grenzen gesetzt, wie zahlreiche etablierte Angebote oder Modellprojekte belegen: Sie reichen von Gesundheitsdienstleistungen, Versorgungsangeboten bis hin zu Kultur, Bildung und Freizeit. Hierbei können die mobilen Angebote je nach inhaltlicher Ausrichtung auch wichtige Funktionen von Begegnungsorten übernehmen.

Mit Fokus auf die Gruppe der sozial benachteiligten Personen geht es dabei in erster Linie um die Gewährleistung von Teilhabe, die durch andere Ressorts (z. B. Teilhabe nach den Sozialgesetzbüchern oder über die Krankenkassen) nicht oder nicht ausreichend abgedeckt und finanziert werden. Dabei kann es sich um mobile Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit handeln, bis hin zu Kultur- oder Beratungsangeboten in unterschiedlichen Bereichen.

Die mobilen Angebote müssen dabei nicht in mobilen Räumen (wie z. B. fahrbare Bibliotheken, Jugendmobil) stattfinden, sondern Hilfs- und Beratungsangebote können auch stundenweise in leerstehenden Räumen/ Gebäuden in den Dörfern angeboten werden. Dies könnte auch eine Möglichkeit für investitionsvorbereitende oder investitionsbegleitende Maßnahmen in der Städtebauförderung sein.

Die Digitalisierung bietet eine weitere Chance, (Beratungs-)Angebote und soziale Infrastrukturen in die Fläche zu bringen. Die Wohlfahrtsverbände berichten, dass sie während der Corona-Pandemie viele Beratungsleistungen auf Online-Beratung umgestellt haben. In der Konsequenz heiße dies aber auch eine Förderung digitaler Angebote. Allerdings sei der Zugang zu digitaler Teilhabe nicht für alle Zielgruppen gegeben (fehlende digitale Kompetenzen oder Endgeräte). Erschwerend kommt der fehlende Breitbandausbau in noch vielen ländlichen Räumen hinzu.

In der Literatur wird auf den „dreifachen digitalen Graben“ in vielen ländlichen Räumen hingewiesen: zu der schlechteren Verfügbarkeit von breitbandigem Internet und der lückenhaften Abdeckung durch die Mobilfunknetze kommen der höhere Anteil älterer Einwohnerinnen und Einwohner und das niedrigere durchschnittliche Bildungsniveau. Parallel zum Ausbau der Breitbandinfrastruktur sind daher Maßnahmen zur Vermittlung

von digitalen Kompetenzen an alle Teile der Bevölkerung, besonders auch der älteren Kohorten, von hoher Wichtigkeit. Unabhängig hiervon ist bei der Entwicklung und Einführung von neuartigen digitalen Diensten aber auch Rücksicht zu nehmen auf solche Einwohnerinnen und Einwohner, die – aus welchen Gründen auch immer – auf absehbare Zeit nicht fähig oder willens sind, digital vermittelte Anwendungen (ausgiebig) zu nutzen – also die internetferne Bevölkerung. Für letztere wird in der Literatur die Implementierung einer „digitalen Assistenzinfrastruktur“ (Kaczorowski & Swarat 2018: 60f.) empfohlen. Ein Beispiel hierfür sind die Digitallotsen und -lotsinnen, mit denen in einigen Regionen Deutschlands erfolgreich experimentiert wird (z. B. Landkreis Uelzen).

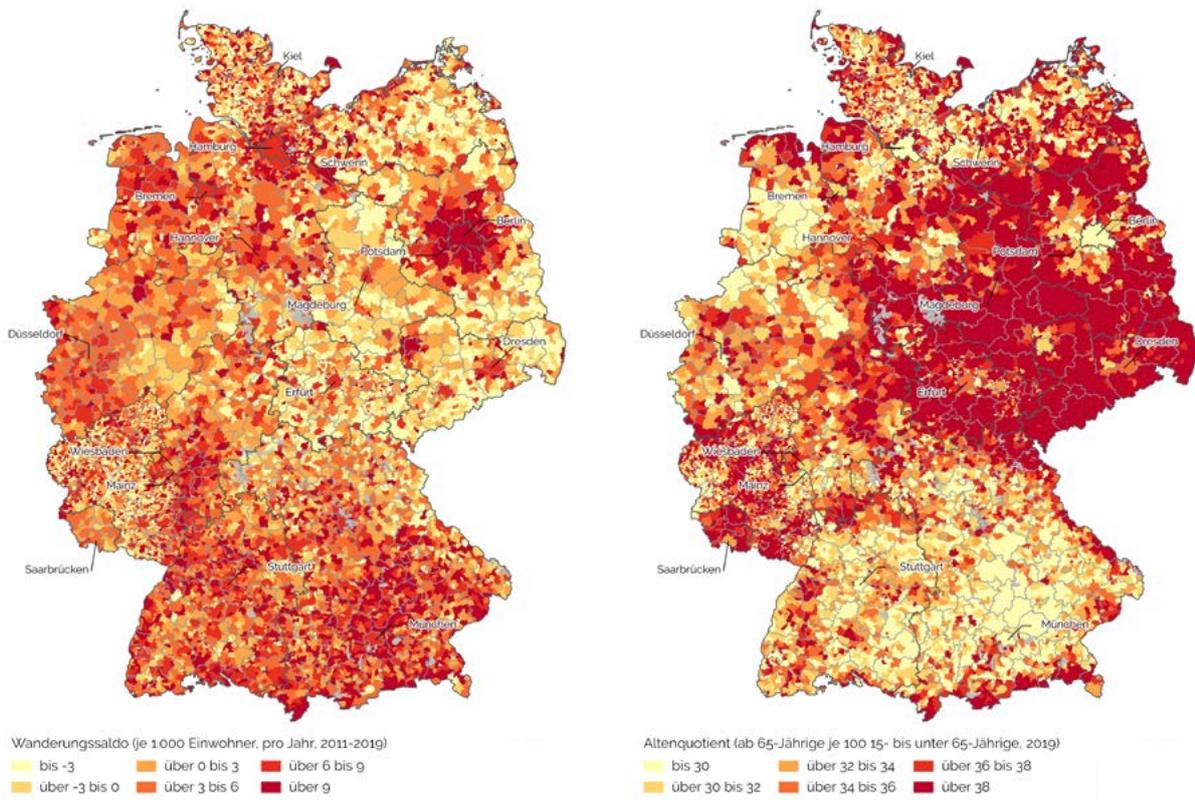
7.3.6 Sozialpolitische Flankierung von „schrumpfenden Dörfern oder Ortsteilen“

Kapitel 2.1 hat die demografische und ökonomische Vielfältigkeit der ländlichen Regionen aufgezeigt. Deutlich wurde auch, dass Teile des ländlichen Raumes demografisch ausbluten. In Abbildung 19 ist der Wanderungssaldo pro 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2019 sowie der Altenquotient des Jahres 2019 auf der Ebene von Städten und Gemeinden dargestellt. Abwanderungsregion und hoher Altersdurchschnitt korrelieren vielfach positiv - eine Folge der Abwanderung junger Menschen und des Zurückbleibens der älteren Haushalte. Das tatsächliche Ausmaß der kleinräumigen demografischen Erosion wird dabei häufig selbst auf der räumlichen Ebene von Städte- und Gemeinden gar nicht (mehr) sichtbar, weil die Gebietsreformen insbesondere in den neuen Ländern zu flächenmäßig teils sehr großen Gemeinden geführt haben. So ist die Stadt Gardelegen im Land Sachsen-Anhalt mit etwas mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern bezogen auf die Fläche mehr als doppelt so groß wie die Stadt München mit fast 1,5 Mio. Personen. Unterschiedliche Entwicklungen auf der Ortsteilebene können in flächenmäßig sehr großen Gemeinden nivelliert werden, starke Schrumpfungsprozesse durch die Bevölkerungsstatistik (Bevölkerungsfortschreibung) werden so nicht sichtbar. Extreme demografische Entwicklungen auf der kommunalen Ebene sind deshalb auf Basis der amtlichen Statistik am ehesten in den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein mit sehr kleinräumigen kommunalen Gebietsgliederungen zu erkennen. So liegt das Durchschnittsalter in der Ortsgemeinde Nitz mit 30 Einwohnerinnen und Einwohnern bei 67 Jahren, in den Ortsgemeinden Stein-Wingert (238 Einwohnerinnen und Einwohner), Brauweiler (52) oder Welschenbach (49) jeweils über 60 Jahre. Alle Gemeinden liegen in Rheinland-Pfalz. Derartige Landgemeinden und Ortsteile gibt es in Deutschland zahlreiche, insbesondere in den demografischen Schrumpfungregionen. Um die tatsächliche, kleinräumig sehr divergierende Entwicklung auch auf der Ortsteilebene sichtbar zu machen, bedürfte es einer verbesserten empirischen Basis in Form eines zentralen Einwohnerregisters in Deutschland. Die derzeitige Bevölkerungsfortschreibung erfolgt nur bis zur Ebene der Städte und Gemeinden, aber nicht mehr auf der Ortsteilebene.

In diesem Zusammenhang wurde in den Expertengesprächen und Veranstaltungen auch darauf hingewiesen, dass sich die demografische Situation infolge positiver Zuwanderung von älteren und von Familien auch in vielen ländlichen Regionen in den letzten Jahren deutlich verbessert hat. Wie passen die Befunde zusammen? Die Wahrheit liegt, wie so häufig, in der Mitte. Die Bevölkerungsgewinne durch Zuwanderung werden vielfach durch die steigende negative, natürliche Bevölkerungsentwicklung mehr als kompensiert, sodass die Bevölkerung häufig trotz Nettozuwanderung weiter rückläufig ist. Zudem ist davon auszugehen, dass die positive Entwicklung bei den Wanderungsbewegungen sich nicht flächendeckend vollzieht, sondern Schrumpfung und Wachstum sich mittlerweile innerhalb von kommunalen Gebietsgrenzen vollziehen. Neben wachsenden gibt es weiterhin schrumpfende Dörfer. Schließlich ist eine Nettozuwanderung von älteren Personen zumeist demografisch nicht nachhaltig, sondern verzögert die Schrumpfungsprozesse nur um einige Jahre. Und dies war in allen Gesprächen und Veranstaltungen Konsens: In einigen Teilen der ländlichen Regionen wohnen vergleichsweise viel ältere Menschen mit der Folge, dass die Anzahl der Sterbefälle zukünftig weiter steigt.

Abbildung 19

Wanderungssaldo (links) und Altenquotient 2019 (rechts) auf Stadt- und Gemeindeebene



Altenquotient: Der Altenquotient gibt das Verhältnis von der Anzahl Menschen im Alter über 64 Jahren zu der Anzahl Menschen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren an.

Quelle: empirica regio (Basis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018-2021, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>); © GeoBasis-DE/BGK 2019 (Geometrien vereinfacht)

Quelle: empirica regio (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018-2021, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>); © GeoBasis-DE/BGK 2019 (Geometrien vereinfacht)

Die Zukunftsperspektive in diesen Schrumpfungsgebieten oder -dörfern in ländlichen Räumen sind bedrückend. Dies liegt vor allem an dem beschriebenen hohen Anteil älterer Menschen in den Gemeinden. Das andauernde Geburtendefizit kann selbst durch die teils vorhandene Nettozuwanderung kaum ausgeglichen werden. Vielmehr ist es durchaus denkbar, dass sich der Trend sogar beschleunigen wird, da mit jedem Fortzug die Attraktivität der Gemeinde für die Zurückbleibenden weiter sinkt. Und zurück bleiben zumeist die weniger mobilen Bevölkerungsgruppen: die älteren und weniger gebildeten Menschen und damit tendenziell eher benachteiligte Personen. Es liegt auf der Hand, dass familiäre und nachbarschaftliche Unterstützungsnetzwerke überfordert sind, wenn auf einen Familienhaushalt zehn ältere Haushalte kommen. Das (noch) vorhandene Sozialkapital kann (alleine) die erforderlichen Unterstützungsleistungen nicht erbringen.

Und diese Gemeinden sterben nicht zukünftig aus, sie tun es schon heute. Das wurde auch in den Fallstudien häufig bestätigt. An diesem Punkt stellt sich grundsätzlich die Frage nach dem strategischen Umgang mit dieser Entwicklung. Die politische Antwort lautet unisono: Wir lassen niemanden zurück. Wir lassen kein Dorf sterben. Die Folge ist eine investive Gießkannenpolitik. Diese Politik rettet aber nicht alle Dörfer, wie die empirische Analyse der demografischen Entwicklung zeigt. Den zurückbleibenden Menschen in den kleinen, vermutlich aussterbenden Dörfern ist auch nicht mit einem neuen Dorfplatz geholfen. Im Fokus sollte die sozialpolitische Begleitung der Schrumpfung stehen.

Die Leistungen der öffentlichen Hand sind weniger Investitionen, sondern – um beim Beispiel der Bauinvestitionen zu bleiben – eher Betriebskosten. Das Wohnenbleiben und die Teilhabe der dort noch lebenden Men-

schen muss ermöglicht werden, es sollten aber keine teuren Anreize geschaffen werden, um mehr Menschen in das Dorf zu ziehen, die ohnehin meist nur aus dem Nachbardorf mit vergleichbaren Problemen kommen. Ziel der Politik muss es stets sein, die Härte, die mit dem Aussterben der Gemeinden für die noch vorhandene Bewohnerschaft verbunden ist, zu mindern, ohne dabei aber falsche Hoffnungen zu wecken.

Es zeigen sich aber auch Entwicklungschancen für die ländlichen Räume, die sich vor allem aus der Digitalisierung ergeben. In diesem Zusammenhang wird auch immer wieder von der Stadtflucht als Gegenteil zur Landflucht gesprochen. Die sich daraus ergebenden Chancen, u. a. auch durch sog. Raumpioniere, sind nicht gleichverteilt in allen ländlichen Räumen, sondern häufig eher zufällig und können die anhaltenden Schrumpfungstrends auch nicht flächenhaft umdrehen. Dennoch sollten die Entwicklungschancen und ggf. erforderliche Unterstützungsbedarfe identifiziert und gefördert werden.

7.4 Wohnungspolitik

7.4.1 Bedarfsgerechte Förderung von Wohnraum

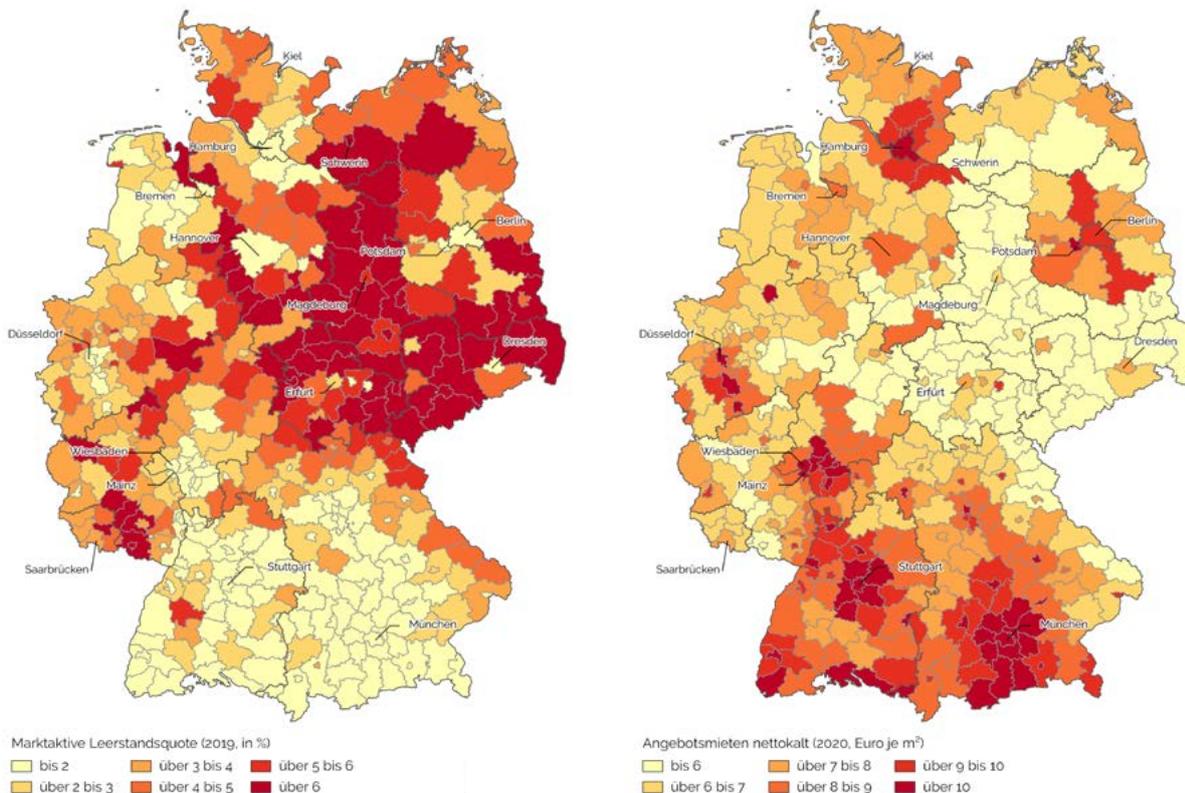
Zur Sicherung einer angemessenen und bedarfsgerechten Wohnraumversorgung verfügt der Staat über einen vielfältigen Instrumentenkasten, der neben dem Ordnungsrahmen vor allem aus der Subjekt- (vor allem Wohngeld) und Objektförderung (vor allem soziale Wohnraumförderung) besteht. Bezüge zur Städtebauförderung bestehen im Wesentlichen zur Objektförderung, die wiederum im Zuständigkeitsbereich der Länder liegt. Der Bund beteiligt sich nach Wegfall der Kompensationszahlungen seit 2020 an der Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus mit zweckgebundenen Finanzhilfen. Deren Volumen beläuft sich für den Zeitraum von 2020 bis 2024 auf eine Mrd. Euro jährlich.

Die Aufgabenbereiche der sozialen Wohnraumförderung unterscheiden sich dabei nicht prinzipiell zwischen den städtischen und den ländlichen Räumen. In den ländlichen Räumen stellen sich bei der Wohnungspolitik genauso versorgungs- (ausreichende Anzahl an angemessenen Wohnungen) und umweltpolitische (z. B. energetische Sanierung, Klimaanpassung, Wärmeträger, Flächenverbrauch) Fragestellungen wie in städtischen Räumen.

Allerdings verschieben sich mit Blick auf die strukturschwachen, von Abwanderung betroffenen Räume die Prioritäten in den Aufgabenbereichen bzw. es kommt mit einer regionalpolitischen Komponente eine veränderte Aufgabe hinzu. Diese regionalpolitische Aufgabe erfordert eine stärkere Verzahnung von wohnungspolitischen und städtebaulichen Zielsetzungen. Denn in den strukturschwachen ländlichen Räumen gibt es in der Regel keinen quantitativen Mangel an Wohnungen, die marktaktiven Wohnungsleerstände sind vergleichsweise hoch, die Preise niedrig (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20

Marktaktive Leerstandsquote (links) und Standardmieten (rechts) auf Kreisebene



Marktaktiver Leerstand: Der angegebene Leerstandsindex erhebt ausschließlich das Teilsegment des marktaktiven Leerstands. Das sind leer stehende Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, die unmittelbar disponibel sind, sowie leer stehende Wohnungen, die aufgrund von Mängeln derzeit nicht zur Vermietung anstehen, aber gegebenenfalls innerhalb von sechs Monaten aktivierbar wären.
 Standardmieten: Dargestellt sind die durchschnittlichen, inserierten Mietpreise je Quadratmeter Wohnfläche. Standardpreise beschreiben das mittlere Segment (Median).

Quelle: CBRE-empirica-Leerstandsindex; © GeoBasis-DE/BGK 2019 (Geometrien vereinfacht)

Quelle: empirica regio (Basis: VALUE Marktdaten); © GeoBasis-DE/BGK 2019 (Geometrien vereinfacht)

Gleichwohl gibt es aufgrund der spezifischen Struktur des Wohnungsmarktes (vgl. Kapitel 5.2) insbesondere in den Dörfern, Ortsteilen und Landgemeinden teilweise einen Mangel an bedarfsgerechten Mietwohnungen und teils auch an Familienwohnungen. Das Angebot an Mietwohnungen ist der bedeutendste Haltefaktor in der Nahwanderung junger Menschen. Junge Menschen sind Haushaltsgründerinnen und -gründer, die bei ihren Eltern ausziehen oder mit einer Partnerin oder einem Partner zusammenziehen wollen (empirica 2020c). Das selbstgenutzte Einfamilienhaus als vorherrschende Wohnform in den ländlichen Räumen ist für Haushaltsgründerinnen und -gründer noch nicht erreichbar. Der Auszug aus dem Elternhaus setzt daher voraus, dass eine Wohnung angemietet werden kann. Sind diese nicht direkt vor Ort verfügbar, so wird eben auf nahegelegene Orte ausgewichen – und dies notgedrungen selbst dann, wenn eigentlich gar kein Wunsch besteht, den Heimatort zu verlassen. Trotz dieses Mangels im Mietwohnraumsegment weitet sich angesichts des zu geringen regionalen Mietniveaus das Angebot nicht aus.

Gleichzeitig kommt es als Folge der Schrumpfung zu Funktionsverlusten, Gebäudeleerständen und ggf. – je nach Lage der Gebäude – zu städtebaulichen Missständen. In diesem Zusammenhang könnte es in der Wohnraum- oder Städtebauförderung zu einer Kopplung von versorgungs-, städtebaulichen und regionalpolitischen Zielsetzungen durch die Förderung des Umbaus von städtebaulich bedeutsamen Gebäuden (im Dorfkern) zu Mietwohnraum kommen. Es werden städtebauliche Missstände und Funktionsverluste behoben, es wird ein Mangel an Mietwohnungen beseitigt und die Daseinsvorsorge verbessert. Darüber hinaus können

über die Förderung Belegungsrechte für die Verbesserung der Versorgung sozial benachteiligter Gruppen erworben werden. Schließlich kann ein Angebot für ältere Haushalte geschaffen werden, die sich verkleinern wollen oder mit der Bewirtschaftung ihres Einfamilienhauses überfordert sind.

Nun ist die Nachfragegruppe der jüngeren Haushalte nicht per se benachteiligt. Gleiches gilt für die älteren Menschen, bei denen hinsichtlich der Alterungsprozesse in einzelnen ländlichen Regionen (vgl. Kapitel 7.3.6) ein altersgerechtes Wohnraumangebot fehlt. Gleiches gilt allerdings für die städtischen Räume, nur dass in den ländlichen Räumen die Wohnform des Eigenheims dominiert. Insbesondere in den Ankerzentren der ländlichen Räume ist der Ausbau von niederschweligen (betreuten) Wohnangeboten und altersgerechten Wohnformen stärker in den Blick zu nehmen. Hierfür bedarf es aber nicht automatisch einer Förderung. Wenn sollte dies einkommensabhängig erfolgen.

Bei dem erforderlichen energetischen und altersgerechten Umbau des Wohnungsbestandes (sowohl in den ländlichen als auch in den städtischen Räumen) fehlt es nicht an finanziellen Förderinstrumenten (z. B. die KfW-Programme „Altersgerecht Umbauen“ und „Energetische Stadtsanierung“) oder Beratungsmöglichkeiten.

Gleichwohl muss es Ziel der Politik sein, die Wohnraumförderung in den ländlichen Räumen noch stärker als in der Vergangenheit zielgenauer, differenzierter und mehrdimensionaler durch Verknüpfung mit regionalpolitischen und städtebaulichen Zielsetzungen auszurichten.

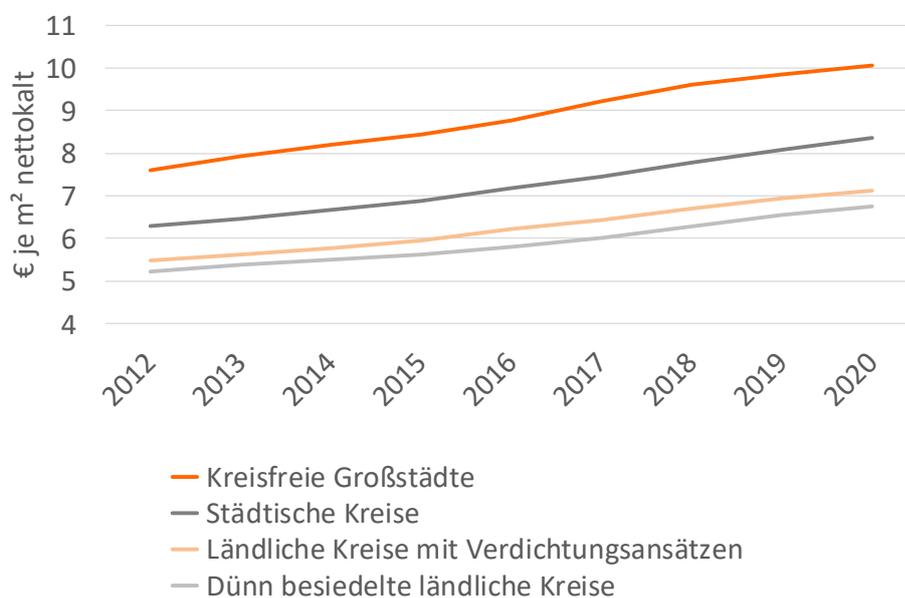
7.4.2 Kosten der Unterkunft realistisch festsetzen

In den Fallstudien wurde häufiger als in den Expertengesprächen darauf verwiesen, dass die Wohnraumversorgung von Haushalten mit geringem Einkommen bzw. Transferleistungsbeziehenden nach SGB II und SGB XII sich trotz ausreichender Anzahl an Wohnungen und vergleichsweise geringem Mietniveau in den letzten Jahren zunehmend verschlechtert hat. Das gilt insbesondere für Haushalte, die ihre Wohnung wechseln und damit den alten Mietvertrag aufgeben und einen neuen abschließen mussten.

Diese Widersprüchlichkeit ergibt sich aus der Methodik und Erhebung der Sätze der Kosten der Unterkunft (KdU). In Konzepten beruhen teilweise die ermittelten Angemessenheitsgrenzen auf Bestandsmieten. Bestandsmieten sind die Angebotsmieten von gestern. Das gilt auch für den strukturschwachen ländlichen Raum, denn auch hier sind im Durchschnitt die Angebotsmieten gestiegen (vgl. Abbildung 21). Bei den Bestandsmieten handelt es sich demgegenüber um die Mieten vermieteter Wohnungen, in welche aktuell niemand einziehen kann. Diese sind entsprechend gerade nicht verfügbar. Sobald aber die Wohnung frei wird, kann der Vermietende eine andere Miete, nämlich die Angebotsmiete, verlangen, die bei steigenden Preisen zumeist über dem Bestandsmietniveau liegt. Fest steht, dass ein Haushalt, der zur Kostensenkung durch Umzug aufgefordert wird, ausschließlich die Mieten von verfügbaren Wohnungen zur Auswahl hat (aus denen er eine angemessene auswählen muss).

Abbildung 21

Entwicklung der Standardmieten in den siedlungsstrukturellen Kreistypen der BBSR



Standardmieten: Dargestellt sind die durchschnittlichen, inserierten Mietpreise je Quadratmeter Wohnfläche. Standardpreise beschreiben das mittlere Segment (Median).

Quelle: empirica regio (Basis: VALUE Marktdaten)

Zur Verbesserung der Wohnraumversorgungssituation von Haushalten im SGB II- bzw. SGB XII-Bezug wäre es hilfreich, wenn der Gesetzgeber es den Leistungsträgerinnen und -trägern ermöglichen würde, die Miethöhe vermieteter Wohnungen nicht unbedingt berücksichtigen zu müssen. Denn Bestandsmieten liegen bei schnell steigenden Mieten besonders weit unterhalb der Angebotsmieten. Wenn sie in die Richtwertermittlung einfließen müssen, liegen die Richtwerte in Regionen mit schnell steigenden Mieten besonders niedrig. Damit ist die Verfügbarkeit aber gerade dort nicht immer gegeben. Schlussfolgernd ist das Kriterium der Anmietbarkeit angemessener Wohnungen wichtiger als die verwendete Datenquelle zur Herleitung dieser Angemessenheitsgrenze. Ob Bestandsmieten oder Angebotsmieten, entscheidend ist am Ende, ob angemessene Wohnungen zu den ermittelten Richtwerten verfügbar sind oder nicht. In der Regel eignen sich dafür Angebotsmieten besser. In diesem Zusammenhang richten sich die Empfehlungen in erster Linie an den Gesetzgeber. Dieser sollte in § 22 (1) SGB II das Wort „angemessen“ näher definieren – z. B. dadurch, dass Leistungsträger die Angemessenheitsgrenze so ziehen müssen, dass die Verfügbarkeit (Anmietbarkeit) angemessener Wohnungen gewährleistet ist. Stattdessen beschreibt der Gesetzgeber diesen Sachverhalt in § 22 (1) Satz 3 nur indirekt, indem er Kommunen verpflichtet, die tatsächlichen Kosten zu übernehmen, wenn keine angemessenen Wohnungen anmietbar sind.

Auch wenn einige Sozialgerichte weiterhin Bestandsmieten verlangen, sind die Sozialgerichte doch weiter als der Gesetzgeber, denn im Urteil vom September 2020 hat sich das höchste Sozialgericht Deutschlands deutlich von der Bedeutung der Bestandsmieten distanziert.³⁵

(35) BSG-Urteil vom 17.9.2020, B 4 AS 22/20 R. Abrufbar unter: https://www.bsg.bund.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/2020_09_17_B_04_AS_22_20_R.html

Literaturverzeichnis

Alisch, Monika; Dangschat, Jens, 1998: Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit. Opladen.

Arbeiterwohlfahrt (AWO) Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), 2015: Aspekte der Armut in Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.

ARGE Landentwicklung (Hrsg.), 2011: Leitlinien Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten. Orientierungsrahmen zur nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Räume. Schwerin.

ARGE Landentwicklung (Hrsg.), 2014: Zusammenwirken von Instrumenten der Städtebauförderung und Landentwicklung. Schwerin.

Arndt, Moritz; Buschbom, Kai; Neu, Claudia; Nikolic, Ljubica; Reingen, Helena; Simmank, Maike; Vogel, Berthold; Wicklow, Dagmar, 2020: Soziale Orte. Ein Konzept zur Stärkung lokalen Zusammenhalts. WISO-Diskurs, 05/2020. Bonn.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2014, Tabelle B1 10web, eigene Berechnungen.

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

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2020: Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt. Entwicklungspotenziale zwischen Daseinsvorsorge, Städtebauförderung und Sozialer Arbeit. Berlin.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021: Integration von Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung. BBSR-Online-Publikation 06/2021.

Becker, Heinrich, 2010: Verortung des Themas „Armut in ländlichen Räumen“ – Wie groß ist das Problem? Vortragstyposkript, Tagung Loccum.

Becker, Irene, 2007: Verdeckte Armut in Deutschland. Ausmaß und Ursachen. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Fachforum Analysen & Kommentare. Nr. 2/2007. Berlin.

Becker, Irene, 2015: Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.). Düsseldorf

Becker, Irene; Hauser, Richard, 2005: Dunkelziffer Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Band 64. Berlin.

Beetz, Stephan, 2015a: Armut auf dem Land. Neue Caritas, Jahrgang 2015. Zugriff: <https://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2015/artikel/armut-auf-dem-land> [abgerufen am 26.07.2021].

Beetz, Stephan, 2015b: Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972, 1993, 2012. Soziale Unterstützungsstrukturen im Wandel. Thünen Report 32, Bd. 4. Braunschweig.

Beetz, Stephan, 2018: Armut führt zu Ausgrenzung. LandInForm 2/2018, S. 57.

Beirat für die Vereinbarkeit für Pflege und Beruf, 2019: Erster Bericht des unabhängigen Beirats für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf. Berlin.

BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017: Lebenslagen in Deutschland. Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn.

BMEL Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.), 2015: Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972, 1993 und 2012. Berlin.

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

- BMI** Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), 2020: Deutschlandatlas. Karten zu gleichwertigen Lebensverhältnissen. Berlin.
- BMVBS** Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2013: Nahversorgung in ländlichen Räumen, BMVBS-Publikation, Nr. 03/2013. Berlin.
- BMVI** Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), 2015: MORO Praxis – Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung. Berlin.
- Chassé**, Karl August, 1996: Armut im ländlichen Raum – Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit im Umbruch.
- Christmann**, Gabriela, 2017: Innovationen in Landgemeinden. Bedingungen, Akteure und Prozesse. In: Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (Hrsg.): Innovationen auf dem Land. Karlsruhe.
- Christmann**, Gabriela; Federwisch, Tobias, 2019: Soziale Innovationen in Landgemeinden – wie sie entstehen und was sie begünstigt. ARL (Hrsg.): Ländliche Räume. 02/2019 Nachrichten der ARL. Jg. 49. S. 26-28.
- Drews**, Katja , 2017: Kulturtourismus im ländlichen Raum an „Dritten Orten“ der Begegnung als Chance zur Integration von Kultur- und Tourismusentwicklung. Hildesheim.
- Drucksache** 19/10456 (neu), 2019: Antwort der Bundesregierung: Einsamkeit und die Auswirkung auf die öffentliche Gesundheit.
- Elkeles**, Thomas; Beck, David; Röding, Dominik; Fischer, Stefan; Forkel, Jens, 2012: Gesundheit und Lebensführung in norddeutschen Landgemeinden. Ergebnisse der Landgesundheitsstudie 1973, 1994 und 2008. Deutsches Ärzteblatt, Jg. 109, Heft 16, S. 285-292.
- empirica**, 2015: Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandlungsmuster. GdW-Studie im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
- empirica**, 2018: Zuwanderung - Herausforderung für die Städtebauförderung. Studie im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Unveröffentlicht.
- empirica**, 2019: Praxisbeispiele Soziale Stadt – Städtebauförderprogramm Soziale Stadt in Kleinstädten und Landgemeinden. empirica-Paper im Auftrag Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Noch unveröffentlicht.
- empirica**, 2020a: Aktuelle Entwicklungen und Aufgaben in der Sozialen Stadt/Sozialer Zusammenhalt. Befragung der Quartiersmanagements zu den Folgen der Corona-Pandemie. Studie im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Zugriff: https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/SozialeStadt/2020_06_29_Soziale_Stadt_Befragung_Corona_Download.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- empirica**, 2020b: Studie zur Situation von gründungsinteressierten Frauen und Existenzgründerinnen im ländlichen Raum. Studie im Auftrag des Deutschen LandFrauenverbandes e.V. (dlv). Zugriff: https://www.landfrauen.info/fileadmin/Redaktion/PDF/Publikationen/2020_12_WEB_dlv_Studie_Gleichstellung_Selbst_ist_die_Frau.pdf
- empirica**, 2020c: Haltefaktoren im ländlichen Raum. Studie im Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Noch unveröffentlicht.
- FGSV** Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, 2015: Hinweise zu Mobilität und sozialer Exklusion. Forschungsstand zum Zusammenhang von Mobilitäts- und Teilhabechancen. Arbeitsgruppe „Verkehrsplanung“. Ausgabe 2015.
- Franzen**, Nathalie; Hahne, Ulf; Hartz, Andrea; Kühne, Olaf; Schafranski, Franz; Spellerberg, Annette; Zeck, Holger, 2008: Herausforderung Vielfalt – Ländliche Räume im Struktur- und Politikwandel. E-Paper der ARL, Nr. 4. Hannover.

- Freitag, Thomas; Rößler, Christian; Kunz, Angela, 2009:** Bewertung der Lebensverhältnisse und Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der infrastrukturellen Ausstattung sächsischer Dörfer. Schriftenreihe des Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie. Heft 31/2009. Dresden
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), 2020:** Soziale Orte. Ein Konzept zur Stärkung lokalen Zusammenhalts.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.), 2015:** Schwärmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandlungsmuster. empirica. Berlin.
- Goebel, Jan; Hoppe Lukas, 2015:** Ausmaß und Trends sozialräumlicher Segregation in Deutschland. Abschlussbericht des DIW-Forschungsprojektes im Auftrag des Bundesbauministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin.
- Hachmöller, Gerd; Schrader, Helmut, 2001:** Entwicklungsdynamik und Sozialkapital in ländlichen Räumen – zwei Fallbeispiele aus Niedersachsen. Gesellschaft für Regionalforschung. Seminarbericht 43. S. 124-154.
- Hackler, Dieter, 2013:** Grußwort des Bundesfamilienministeriums. In: ISS im Dialog, Sorgende Gemeinschaften – Vom Leitbild zu Handlungsansätzen. Frankfurt am Main, S. 7-9.
- Helbig, Marcel; Jähnen, Stefanie, 2018:** Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. Diskussionspapier P 2018-001. Berlin.
- Kaczorowski, Willi; Swarat, Gerald, 2018:** Smartes Land – von der Smart City zur Digitalen Region. Impulse für die Digitalisierung ländlicher Regionen. Schriften des Innovators Club. Band 8. Glückstadt.
- Klein, Ludger, 2013:** „Sorgende Gemeinschaften“ – Erforderliche Aspekte für eine Operationalisierung. In: ISS im Dialog, Sorgende Gemeinschaften – Vom Leitbild zu Handlungsansätzen. Frankfurt am Main, S. 24-33.
- Knabe, André; Aretz, Benjamin; Biemann, Melanie; Braack, Mirko Kilian; Hanauer, Denise; Kundler, Lisa; Samula, Paul; Schwichtenberg, Nathalie; Klärner, Andreas, 2018:** Die alltägliche Bewältigung von Armut. Individuelle Handlungsstrategien unter der Bedingung materieller Knappheit in städtischen und ländlichen Räumen Mecklenburg-Vorpommerns. Thünen Working Paper 109. Braunschweig.
- Kotter, John P., 2011:** Leading Change. Wie Sie Ihr Unternehmen in acht Schritten erfolgreich verändern. München.
- Kujath, Hans Joachim, 2016:** Die ländlichen Regionen in der Wissensgesellschaft und im globalen Weltmarkt. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2.2016. Stuttgart. S. 189-200.
- Kujath, Hans Joachim; Dehne, Peter; Stein, Axel, 2019:** Wandel des ländlichen Raumes in der Wissensgesellschaft. In: Raumforschung und Raumordnung. 77. Jg.(5). München. S.475-491.
- Kroll, Lars E.; Lampert, Thomas, 2012:** Regionale Unterschiede in der Gesundheit am Beispiel von Adipositas und Diabetes mellitus. In: Robert Koch-Institut (Hrsg.): Daten und Fakten: Ergebnisse der Studie „Gesundheit in Deutschland aktuell 2010“. Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Berlin. S. 51-59.
- Pfaffenberger, Hans; Chassé, Karl-August, 1996:** Armut in einer ländlichen Region. Abschlussbericht eines DFG-Projektes. Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Studien. Bd. 29. Trier.
- Popp, Herbert, 2018:** Gebietsreformen machen das Land zur Stadt. In: IzR Informationen zur Raumentwicklung, Kleinstädte – Chancen, Dynamiken, Potenziale. Bd. 6/2018. Bonn. S. 26-27.
- Putnam, Robert D., 1995:** Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In: Journal of Democracy 6. Jg.(1), S. 65-78.
- Rudolf, Beate, 2017:** Teilhabe als Menschenrecht – eine grundlegende Betrachtung. In: Diehl, Elke (Hrsg.): Teilhabe für alle?! Lebensrealitäten zwischen Diskriminierung und Partizipation. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 10155. Bonn.
- Soboth, Andrea, 2016:** Gestaltete lokale Veränderungsprozesse (LVP) - Change Management als neues Instrument der Landentwicklung. Dissertation.

- Soboth, Andrea**, 2017: Soziales Dorf: Zur Bedeutung der Kultur des Zusammenlebens in den Dörfern.
- Spannagel, Dorothee**, 2017: Menschen mit niedrigem sozioökonomischen Status – Armut und Teilhabe. In: Diehl, Elke (Hrsg.): Teilhabe für alle?! Lebensrealitäten zwischen Diskriminierung und Partizipation. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 10155. Bonn.
- Statistisches Bundesamt** (Destatis), 2020: Wirtschaftsrechnungen. Leben in Europa (EU-SILC) – Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union. Fachserie 15 Reihe 3. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (Destatis); WZB (Hrsg.), 2018: Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Statistisches Bundesamt** (Destatis); WZB; BiB (Hrsg.), 2021: Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Vaskovics, Laszlo A.**; Weins, Werner, 1983: Randgruppenbildung im ländlichen Raum - Armut und Obdachlosigkeit. Stuttgart.
- Vogel, Berthold**, 2019: Das Soziale-Orte-Konzept. Neue Infrastrukturen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. In: Impulse für Gesundheitsförderung, 103. Jg.(2), S. 6-7.
- Werth, Sabine**, 2019: „Armut ist ein Phänomen der Großstadt“. Interview mit Katrin Bischoff. Berliner Zeitung, 16. Oktober. Zugriff: <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/%22armut-ist-ein-ph%C3%A4nomen-der-gro%C3%9Fstadt%22-li.18> [abgerufen am 07.12.2020].
- Wiesinger, Georg**, 2000: Die vielen Gesichter der ländlichen Armut. Eine Situationsanalyse zur ländlichen Armut in Österreich. Forschungsbericht der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Bd. 46. Wien.
- Winkler, Marlis**, 2012: Nähe, die beschämt. Armut auf dem Land. Eine qualitative Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD. Hannover.

Internetlinks

- BSG** Bundessozialgericht, 2020: Urteil vom 17.9.2020, Aktenzeichen B 4 AS 22/20 R. Zugriff: https://www.bsg.bund.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/2020_09_17_B_04_AS_22_20_R.html [abgerufen am 27.07.2021]
- BMI** Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2020: Zentrale Orte. Das System der zentralen Orte. Zugriff: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/zentrale-orte/zentrale-orte-node.html> [abgerufen am 27.07.2021]
- Thünen** Institut für Ländliche Räume: Projekt: Armut und soziale Teilhabe in ländlichen Räumen. Zugriff: <https://www.thuenen.de/de/lr/projekte/armut-und-soziale-teilhabe-in-laendlichen-raeumen/> [abgerufen am 27.07.2021]
- Thünen** Institut für Ländliche Räume: Projekt: Soziale Benachteiligung in ländlichen Peripherien in Ostdeutschland und Tschechien. Zugriff: <https://www.thuenen.de/de/lr/projekte/soziale-benachteiligung-in-laendlichen-peripherien-in-ostdeutschland-und-tschechien/> [abgerufen am 27.07.2021]
- Projekt**: Odenwaldmobil. Zugriff: <https://www.odenwaldmobil.de> [abgerufen am 27.07.2021]
- Institut** für Informationssysteme der Hochschule Hof: Förderprogramm: Mobilität Digital Hochfranken (mobidig). Zugriff: <https://www.mobidig.cloud/> [abgerufen am 27.07.2021]
- Nordhessischer VerkehrsVerbund**: Nahverkehrsangebot NVV-Mobilfalt. Zugriff: <https://www.nvv.de/mobilfalt> [abgerufen am 27.07.2021]
- School** of Distance Learning Niedersachsen: www.sdln.de [abgerufen am 27.07.2021]

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Fallstudienauswahl	26
Abbildung 2: Abgrenzung ländlicher Räume nach BBSR und Thünen-Institut	28
Abbildung 3: Gegenüberstellung von Flächen-, Bevölkerungs- und Kreisanteil der Raumtypen nach Abgrenzungen des Thünen-Instituts und des BBSR	29
Abbildung 4: Relative Bevölkerungsentwicklung nach Städte- und Gemeindetypen	31
Abbildung 5: Statistische Bandbreite der Bevölkerungsentwicklung nach Gemeindetypen und zentralörtlicher Funktion (relative Veränderung 2011-2017)	31
Abbildung 6: Statistische Streuungsmaße erwerbsfähiger leistungsberechtigter Personen im Kontext von Fluchtmigration im SGB II nach Gemeindetypen (je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner 2017)	32
Abbildung 7: Statistische Streuungsmaße der Beschäftigungsentwicklung am Arbeitsort (relative Entwicklung 2011-2017) und Arbeitsmarktzentralitäten nach Gemeindetypen	33
Abbildung 8: Anzahl der Lebensmittelgeschäfte nach Betriebsformen	40
Abbildung 9: Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach SGB II und SGB XII und Anteil an der Gesamtbevölkerung	47
Abbildung 10: Zahl der leistungsberechtigten Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II und Anteil an den unter 65-Jährigen	48
Abbildung 11: Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach SGB XII und Anteil an der Gesamtbevölkerung	49
Abbildung 12: Zusammenhang von Leistungsbezügen nach SGB II und SGB XII in den ländlichen Kreisen Deutschlands 2019	51
Abbildung 13: Anteil der leistungsberechtigten Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II an den unter 65-Jährigen nach Gemeindetypen (2017) und Entwicklung 2007-2017	53
Abbildung 14: Statistische Spannbreite der Dissimilaritätsindizes zwischen erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen im Kontext von Fluchtmigration sowie ohne Fluchtkontext im SGB II nach Kreistypen (ohne kreisfreie Städte; 2016, 2018)	56
Abbildung 15: Beispielhafte benachteiligte Quartierstypen	60
Abbildung 16: Problemlagen sowie Ziele und Handlungsansätze je Lebenslage	87
Abbildung 17: Prognose der Bevölkerung bis 2030	91
Abbildung 18: Ansätze der sozialen Dorfentwicklung: Ziele und Maßnahmen	104
Abbildung 19: Wanderungssaldo (links) und Altenquotient 2019 (rechts) auf Stadt- und Gemeindeebene	116
Abbildung 20: Marktaktive Leerstandsquote (links) und Standardmieten (rechts) auf Kreisebene	118
Abbildung 21: Entwicklung der Standardmieten in den siedlungsstrukturellen Kreistypen der BBSR	120

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Verteilung der Bevölkerung nach Raumkategorien (2017)	30
Tabelle 2:	Pkw-Ausstattung der Haushalte nach Regionstyp 2018	38
Tabelle 3:	Merkmale der Haushalte ohne und mit Pkw im ländlichen Raum 2018	38
Tabelle 4:	Verteilung der Leistungsberechtigten Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II nach Raumkategorien (2017)	52
Tabelle 5:	Mittlerer Anteil an Haushalten nach sozialer Segregation in den unterschiedlichen Gemeindetypen in Ost- und Westdeutschland (Straßenabschnitte)	58

Kartenverzeichnis

Karte 1:	Leistungsberechtigte Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II (2017)	54
Karte 2:	Dissimilaritätsindex der Verteilung der Ausländerinnen und Ausländer gegenüber Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft in 100-m-Gitterzellen (Gemeinde, Zensus 2011)	57

Anhang

Expertinnen- und Experteninterviews

- Silke Franke, Hans-Seidel-Stiftung, Akademie für Politik und Zeitgeschehen (2019)
- Prof. Dr. Stephan Beetz, Hochschule Mittweida (2019)
- André Knabe und Melanie Rümling, Universität Rostock, Institut für Soziologie und Demographie (2019)
- Mirjam Opitz, Fraunhofer Arbeitsgruppe für Supply Chain Services SCS (2019)
- Georg Wiesinger, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien (2019)
- Steffen Hess, Fraunhofer Institut für Experimentelles Software Engineering IESE (2019)
- Prof. Dr. Marcel Helbig, WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2019)
- Prof. Dr. Annette Spellerberg, Technische Universität Kaiserslautern (2019 und 2020)
- Prof. Dr. Manfred Miosga, Universität Bayreuth (2019)
- Prof. Dr. Claudia Neu, Universität Göttingen (2019)
- Prof. Dr. Peter Dehne, Hochschule Neubrandenburg (2019 und 2020)
- Prof. Dr. Gabriela Christmann, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (2020)

Leitfaden Expertinnen- und Experteninterviews

Lebenslagen von sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen

- Was bedeutet aus Ihrer Sicht „soziale Benachteiligung“? (im Sinne von ungleicher Verteilung materieller/immaterieller Ressourcen)
- Wie würden Sie die Gruppe an sozial Benachteiligten im ländlichen Raum beschreiben? (u. a. Familiensituation, Alter, Migrationshintergrund, ...)
- Woraus resultiert Benachteiligung im ländlichen Raum? (z. B. schlechte Arbeitsplatzsituation, geringe Bildung, geringe Mobilität?)
- Was sind die spezifischen Problemlagen der Gruppe an sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen (typische Problemlagen) in folgenden Lebensbereichen?
 - Beruf/ Arbeit
 - Einkommen/ Vermögen
 - Bildung
 - Wohnen
 - Grundversorgung/ Erreichbarkeit/ Mobilität

- Gesundheit
- Soziale Netzwerke

- Wie unterscheiden sich die Problemlagen im Vergleich zu städtischen Ballungsräumen?
- Welche Einstellungen kennzeichnen die Gruppe der sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen?
- Kann der ländliche Raum Ursache sozialer Benachteiligung sein? Oder verstärken bestimmte Rahmenbedingungen die Auswirkungen sozialer Benachteiligung?
- Gibt es Schätzungen, wie hoch der Anteil an verdeckter Armut in ländlichen Räumen ist (Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen)?
- Welche Rolle spielen Begegnungsorte und Möglichkeiten für ehrenamtliches Engagement zur Förderung sozialer Kontakte/ Teilhabemöglichkeiten in ländlichen Räumen? Wie haben sich diese quantitativ und qualitativ entwickelt?

Räumliche Konzentrationen

- Gibt es räumliche Konzentrationen auf regionaler Ebene?
- Gibt es kleinräumige Konzentrationen auf Quartiersebene? In welchen Quartierstypen (Merkmale und Größenordnung)?

Herausforderungen für Stadt- und Ortsentwicklung

- Welche Herausforderungen ergeben sich für die Stadt- und Ortsentwicklung? Wo sehen Sie die größten Herausforderungen?

Trends

- Wird die Anzahl der sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen künftig zunehmen? Welche Trends beeinflussen dies in welche Richtung?
- Wie werden sich die Lebenslagen von sozial Benachteiligten in ländlichen Räumen künftig verändern? Welche Trends beeinflussen dies in welche Richtung?
- Welche Problemlagen werden sich verstärken?
- Werden aus Ihrer Sicht neue Problemlagen hinzukommen? Was sind die Treiber/ Auslöser der neuen Trends?
- Welche Auswirkungen haben die beschriebenen Trendentwicklungen für die Stadt- und Ortsentwicklung, Wohnungsmarkt- und Gewerbeentwicklung?
- Systematische Abfrage von Trends nach Eintrittswahrscheinlichkeit und Effekten auf die soziale Benachteiligung in ländlichen Räumen.

Lösungen, Instrumente und gute Beispiele

- Welche Maßnahmen können zur Bewältigung der Herausforderungen unterstützend wirken?

- Kennen Sie gute Beispiele?
- Inwieweit können die Instrumente der Städtebauförderung oder andere Fördermöglichkeiten (z. B. ELER, BULE) bei der Bewältigung der Herausforderungen unterstützend wirken?
- Inwieweit setzen die Länder die Instrumente der Städtebauförderung oder andere Fördermöglichkeiten zur Bewältigung der Herausforderungen bewusst ein?

Hemmnisse und Weiterentwicklungsbedarfe

- Sind die Instrumente der Städtebauförderung oder andere Fördermöglichkeiten handlungsfähig bzw. problemadäquat oder gibt es einen Weiterentwicklungsbedarf innerhalb des bestehenden grundgesetzlichen Rahmens?

Leitfaden Fallstudien

Verständnis von sozialer Benachteiligung

Im Projekt verstehen wir unter „sozialer Benachteiligung“ Personengruppen mit einem eingeschränkten Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen (z. B. Bildung, Ausbildung und Einkommen). Demnach gelten Personen dann als sozial benachteiligt, wenn aufgrund ihrer Merkmale und/oder begrenzter Ressourcen die Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen eingeschränkt ist oder sie von diesen ausgegrenzt sind.

- Stimmen Sie dieser Definition zu?

Situationsbeschreibung

- Welche Bevölkerungsgruppen sind besonders betroffen? Lassen sich diese anhand bestimmter Merkmale abgrenzen?
- In welchem Ausmaß liegt soziale Benachteiligung vor (a: auf Basis von Statistiken, b: auf Basis ihrer Einschätzung)?
- Was sind die Ursachen (ggf. Auslöser) sozialer Benachteiligung?
- Wie drückt sich soziale Benachteiligung in unterschiedlichen Lebenslagen aus? Welche Probleme ergeben sich konkret im Alltag?
- Würden sie sagen, dass es eine räumliche Komponente bei der sozialen Benachteiligung gibt? Zeigen sich beispielsweise räumliche Unterschiede sozialer Benachteiligung in Abhängigkeit der Siedlungsstruktur (größere Stadt, kleinere Stadt, Landgemeinde)? Oder zeigen sich räumliche Konzentrationen bei Ihnen vor Ort (z. B. bestimmte Quartierstypen)?
- Gibt es auch räumliche Aspekte, die soziale Benachteiligung beeinflussen?

Wenn Sie ein anderes Verständnis von sozialer Benachteiligung haben, worin liegt der Unterschied zu o. g. Definition?

- Diesem Verständnis folgend, werden die gleichen Fragen wie bei „ja“ diskutiert.

Beschreibung der aktuellen Maßnahmen der Kommune im Umgang mit sozialer Benachteiligung

- Welche Bedeutung hat der Handlungsbereich soziale Benachteiligung in Ihrer Kommune im Vergleich zu anderen Handlungsbereichen?
- Welche Ansätze verfolgt die Kommune, um soziale Benachteiligung zu reduzieren (generell und mit Fokus auf die Möglichkeiten der Stadtentwicklung und Möglichkeiten der Städtebau- und Wohnungsbauförderung)?
- Basieren die Ansätze auf einem Konzept? Mit welchem Ziel?
- Verfolgen Sie zielgruppenspezifisch differenzierte Ansätze?
- Welche Erfolge konnten Sie bisher erzielen? Wie messen Sie diese?
- Welche Faktoren sind förderlich, welche hemmend? Gibt es mit Blick auf die Hemmnisse Lösungsansätze?
- Wie schätzen Sie ihre Ansätze und Erfolge im Vergleich mit anderen Kommunen ein (Stärken/ Schwächen)?

Einschätzung der zukünftigen Entwicklung

- Welche Entwicklungen erwarten sie in der Zukunft?
- Welche Bevölkerungsgruppen werden besonders betroffen sein?
- In welchem Ausmaß (a: auf Basis von Statistik; b: auf Basis Ihrer Einschätzung)?
- Was sind die Treiber der Entwicklung? Welche davon sind räumlich beeinflusst (a: Stadt/ Land; b: innerhalb der Kommune nach Bebauungstyp)?

Bewertung der politischen Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf die heutigen und zukünftigen Herausforderungen

- Im Allgemeinen
- Mit Fokus auf den Handlungsbereich Stadt- und Ortsentwicklung sowie Wohnungsbau
- Mit Fokus auf die Städtebauförderung