

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

37/2006 · 11. September 2006

bpb:

## Ländlicher Raum

*Karl-Dieter Keim*

Peripherisierung ländlicher Räume

*Claudia Neu*

Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung

*Eva Barlösius*

Gleichwertig ist nicht gleich

*Tobias Plieninger · Oliver Bens · Reinhard F. Hüttl*  
Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume

*Friedrich Hauss · Rainer Land · Andreas Willisch*  
Zerfall der ländlichen Gesellschaft

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

## Editorial

Die Wölfe sind wieder da. In einigen ländlichen Gebieten vor allem Ostdeutschlands soll es inzwischen 60 Exemplare von *canus lupus* geben. Wölfe sind menschscheue Tiere; die Regionen, in denen sie gesichtet wurden, zeichnen sich durch eine stetig abnehmende Bevölkerungsdichte aus. Insbesondere junge Menschen gehen weg, weil sie in den wirtschaftlich abgekoppelten Regionen für sich und ihre Kinder keine Zukunftschancen mehr sehen. Wissenschaftler sprechen von der Peripherisierung ländlicher Räume.

Dünne Besiedlung bei gleichzeitiger Überalterung der Bevölkerung, schwere Erreichbarkeit urbaner Zentren, eine schlechte oder sich verschlechternde Infrastruktur, geringe Industriedichte, die Landwirtschaft als wichtigster Arbeitgeber – das sind die bekannten Folgen des Prozesses der Peripherisierung, denen die Politik begegnen muss. Die in schrumpfenden Regionen verbleibenden Menschen können nicht einfach „abgehängt“ werden. Es gilt nach Möglichkeiten und Wegen zu suchen, dass peripherisierte Regionen nicht nur für Urlauber und Naturfreunde lebenswert sind, sondern auch für Ansässige lebenswert bleiben oder wieder werden, mehr noch, dass sie an Attraktivität für Neuansiedler gewinnen.

Dünn besiedelte Räume gibt es nicht nur in Mecklenburg-Vorpommern oder in Brandenburg, es gibt sie überall auf der Welt: Die spanische Provinz Teruel etwa zählt zu den am dünnsten besiedelten Gebieten Europas. Dass die dort gelegenen Gemeinden heute wieder wachsen, ist auf eine eher unpopuläre Entscheidung des Bürgermeisters des Dorfes Aguaviva zurückzuführen: die gezielte Ansiedelung von Immigranten mit kleinen Kindern. 200 Dörfer sind diesem Beispiel gefolgt.

*Katharina Belwe*

Karl-Dieter Keim

# Peripherisierung ländlicher Räume

## Essay

Wer die jüngste Veröffentlichung von Günter de Bruyn mit dem Titel „Abseits. Liebeserklärung an eine Landschaft“ (2005) zur Hand nimmt, gewinnt einen schönen Einstieg in unser Thema. Der Schriftsteller schildert darin die oft unscheinbaren, bei genauem Blick jedoch vielfältigen Charakteristika einer Gegend im Südosten Brandenburgs, einer Landschaft der Armut, der besonderen ostelbischen

**Karl-Dieter Keim**

Dr. phil., geb. 1939; em. Professor für Stadt- und Regionalentwicklung an der Brandenburgischen TU Cottbus, 1992–2004  
Direktor des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner;  
Menzelstr. 26, 12157 Berlin.  
kdkeim@web.de.

ländlichen Kultur, voller liebenswerter Entdeckungen. Zwischen den Zeilen ist zu lesen, dass besiedelte Landschaften, die ins Abseits geraten, einem Prozess der Peripherisierung unterliegen. Da dieser Begriff allerdings wenig verbreitet ist – ein

Schriftsteller wird ihn ohnedies vermeiden –, soll er hier genauer entfaltet werden.

### Zum Begriff „Peripherisierung“

Zunächst ruft die Bezeichnung „Peripherisierung“ nach einem Kontrastbegriff. So wie üblicherweise von einer Dualität „Zentrum – Peripherie“ gesprochen wird, verwende ich im Folgenden den Begriff „Peripherisierung“ komplementär zu einem Begriff von „Zentralisierung“. Der Prozess einer Peripherisierung lässt sich nur in Abhängigkeit von zentripetalen Vorgängen, das heißt, als eine Funktion von Zentralisierungen sinnvoll beschreiben. Es sind die Logik und die Dynamik der räumlichen Zentralisierungen, also etwa in den größeren Stadtregionen, die in erheblichem Maße die Peripherisierungen der übrigen Räume bestimmen, und zwar dadurch, dass sie Menschen, wirtschaftliche Produktivität und Infrastrukturfunktionen

bündeln und so den übrigen Regionen entziehen. So betrachtet, gilt die Zentralisierungsdynamik mit ihren Regelsystemen als Subjekt der sozial-räumlichen Entwicklung insgesamt.

„Peripherisierung“ wird hier gegenüber dem Begriff der „Marginalisierung“ bevorzugt, da dieser in den Sozialwissenschaften auf eine besondere Dynamik der Sozialstruktur angewandt wird, nämlich darauf, dass bestimmte „Kategorien“ von Menschen gesellschaftlich an den Rand gedrängt werden. Dieser Sachverhalt *kann* eine Dimension von Peripherisierungen ausdrücken, doch ist dies keinesfalls zwingend. Vor allem jedoch enthält der Begriff „Peripherisierung“ noch weitere Dimensionen, die nicht sozialstruktureller Natur sind, zum Beispiel funktionale, ökonomische und kulturelle Dimensionen.

Eine Abgrenzung möchte ich auch gegenüber den Begriffen „Randständigkeit“ und „strukturschwache Räume“ geltend machen, weil mit ihnen eine Art von Zustand, von persistenter Gegebenheit suggeriert wird. Es geht bei solchen Bezeichnungen um Hinweise auf Strukturbildungen, die offenbar eine bestimmte notwendige oder erwünschte Leistungsfähigkeit dauerhaft nicht ermöglichen. In Zeiten tiefgreifender Umbrüche und Restrukturierungen sollte jedoch auf den Gebrauch statischer Begriffe weitgehend verzichtet werden. Mit „Peripherisierung“ verwenden wir stattdessen einen sozial-räumlichen Prozessbegriff.<sup>1</sup> Er verleiht auch dem Gebrauch der in der Raumplanung und Agrarforschung üblichen Bezeichnung „ländliche Räume“ (mit diversifizierten Nutzungen) eine ungewohnte, aber fruchtbare Dynamik, auch wenn diese einem langsameren Zeitmaß folgen mag.

„Peripherisierung“ wird hier zusammengefasst als graduelle Schwächung und/oder Abkopplung sozial-räumlicher Entwicklungen gegenüber den dominanten Zentralisierungsvorgängen bezeichnet. Diese Definition schließt ein, dass es auch in dünn besiedelten

<sup>1</sup> Die Grundposition, für soziologisch relevante Sachverhalte Prozess-Begriffe einzuführen und diese Begriffe als Bezugsrahmen für die Erforschung gesellschaftlicher Zustände zu benutzen, fußt auf der Soziologie von Norbert Elias, der sich stets für diese Dynamisierung eingesetzt hatte; vgl. Norbert Elias, Was ist Soziologie?, München 1970, Kapitel 4.

Regionen zentripetal wirksame Stärken der Entwicklung geben kann; wie auch umgekehrt in Agglomerationsräumen peripherisierte Verhältnisse entstehen können (dieser Aspekt wird hier nicht weiter verfolgt). Die vorgeschlagene Definition bedeutet, dass prinzipiell eine kartografische Darstellung bzw. Abgrenzung „peripherer Räume“ (im territorialen Sinne) wenig hilfreich erscheint. Wenn mit solchen Methoden gearbeitet wird, müssten sie zumindest zu Darstellungen im Zeitvergleich führen, um die Vorstellung, es handle sich um fixierte Gebiete, zu vermeiden.

## Peripherisierung und funktionale Verflechtungen

Die relevanten Dimensionen von Peripherisierung sind der hier gewählten Definition zufolge hinsichtlich verschiedener funktionaler Verflechtungen zwischen räumlichen Zentralisierungen und den davon weitgehend abgekoppelten Sekundärentwicklungen darzustellen.<sup>12</sup>

An erster Stelle bezeichnet „Peripherisierung“ den Prozess einer Schwächung der *ökonomischen* Leistungsfähigkeit. Diese wird vor allem durch die zentripetale Bündelung wirtschaftlicher Funktionen, zum Beispiel ausgelöst durch steigende Skalenerträge, in den Agglomerationsräumen herbeigeführt.<sup>13</sup> Vereinfacht könnte man sagen: Je erfolgreicher sich die zentripetalen Bündelungen in den Stadtregionen organisieren lassen und je weniger diese auf eigenständige Produktionen der ländlichen Regionen angewiesen sind,

<sup>12</sup> Zur funktionalen Betrachtung im Kontext der Politikberatung siehe insbesondere Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume (Sondergutachten), Stuttgart 1996; Deutscher Rat für Landschaftspflege (DRL), Leitbilder für Landschaften in ‚peripheren Räumen‘, Heft 67 der Schriftenreihe des DRL, Meckenheim 1997; Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005.

<sup>13</sup> Zur Neuen Ökonomischen Geographie, die räumliche Wirtschaftsstrukturen erklären möchte, vgl. grundlegend Paul Krugman, *Geography and Trade*, Cambridge/Mass. 1991; ders., *Increasing Returns and Economic Geography*, in: *Journal of Political Economy*, 99 (1991), S. 483–499; Masahisa Fujita/Paul Krugman/Anthony J. Venables, *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge/Mass.–London 1999.

desto gravierender fallen die ökonomischen Peripherisierungen aus. Eine gleich bleibende oder gar leicht sinkende Menge an wirtschaftlichen Investitionen, an Produktivität und an Beschäftigung verteilt sich entsprechend den marktwirtschaftlich begründeten Regelsystemen ungleichmäßig auf die verschiedenen Teilräume eines Landes – es entsteht die Dynamik von „Gewinner-“ und „Verliererregionen“. Dies geschieht nach der hier verwendeten Logik nicht ein für alle Mal, sondern mit der Chance der Korrigierbarkeit.

In Deutschland sind derzeit schwache funktionale Verflechtungen zu registrieren: Verflechtungen mit einem hohen Grad an Abkopplung, vor allem bei der Beschäftigung, aber auch den Produktionen der Agrarwirtschaft – zumal dann, wenn die Nahrungsmittelversorgung mehr und mehr unabhängig von den herkömmlichen regionalen Produkten organisiert wird. Weitgehend abgekoppelt verlaufen auch die Beschäftigungen und Produktionen in den Textil-, Holz- und Lederverarbeitungsbranchen sowie in zahlreichen Handwerkszweigen; sie waren jeweils traditionell in ländlichen Regionen verbreitet, ihre Produkte werden jedoch seit längerem von Anbietern in den Ballungsräumen durch ausländische Billigimporte ersetzt.

Die Bereitstellung von *Wasser* unterliegt dann der Peripherisierung, wenn sie in der öffentlichen Wahrnehmung als bloßes nicht-bewertetes (Kollektiv-)Nebenprodukt der Landschaft und der Bodennutzung (non-commodity output) eingestuft wird. Eigentümer und Gemeinden erhalten oft für ihren Beitrag zur Sicherung der regionalen Wasserressourcen keinen angemessenen finanziellen Ausgleich. Dem entspricht, dass dieses wesentliche Lebensmittel in Agglomerationsräumen bereits als marktfähiges Produkt, partiell unabhängig von den regionalen Ressourcen, angeboten wird. Auf diese Weise wird der periphere Charakter des Kollektivguts Wasser verfestigt.

Die regionalen *Siedlungsstrukturen* geraten derzeit ebenfalls in zum Teil gravierende Peripherisierungen. Dies liegt einerseits an den grundlegenden demografischen Veränderungen (Einwohnerverluste, Geburtenrückgang, Überalterung), andererseits an der entsprechend dysfunktionalen technischen und sozialen Infrastruktur. Trotz einer über Jahr-

zehnte stattgefundenen Urbanisierung der dörflichen und kleinstädtischen Strukturen (ein Vorgang, der die funktionale Verflechtung mit den Zentren erhöht hatte) treten inzwischen in jenen Regionen, die von Schrumpfungsprozessen besonders betroffen sind, die Schwächen offen zu Tage: leerstehende Wohngebäude, schlechte Verkehrsanbindungen, Zusammenlegung von Bildungseinrichtungen einerseits und Ämtern andererseits (weitere Wege), tendenzieller Wegfall steuerlicher Vorteile, Qualitätseinbußen bei den Dienstleistungen (Gesundheitswesen, Post, Einzelhandel etc.), fehlende kritische Masse für die kommunale Selbstverwaltung.

Funktionale Verflechtungen mit der Chance zum Peripherisierungsabbau sind hingegen durch die *Ausgleichs- und die Schutzfunktion* ländlicher Räume zu erwarten. Erholungs- und Freizeitfunktionen, oft in Verbindung mit Tourismusentwicklung, Wellness- und Weiterbildungsangeboten, vermögen in manchen geeigneten Regionen ein eigenes Profil herbeizuführen – allerdings nur unter gewissen Bedingungen: einer funktionierenden Dienstleistungswirtschaft (Gastronomie, Hotelgewerbe, Freizeiteinrichtungen), einer dazu passenden Infrastruktur einschließlich guter Erreichbarkeit sowie einer attraktiven naturräumlichen Ausstattung. Peripherisierungen setzen jedoch dann ein, wenn die Marktmechanismen zur Reduzierung wichtiger Erholungs- und Freizeiteinrichtungen, mit dem Risiko weiterer regionaler Abwärtsbewegungen, führen. Ein untrüglicher Indikator dafür besteht darin, dass sich Menschen aus den Stadtregionen ersatzweise andere Ausgleichsräume für ihren Bedarf suchen.

## Folgen der Peripherisierung

Peripherisierungen können sich in unterschiedlichen Funktionsbereichen und mit variierender Intensität sozial-räumlich auswirken. Häufig kommt es zu Kontraktionen (Schrumpfungen) in Verbindung mit der Konzentration auf wenige Nutzungen bzw. Aktivitäten. Die Folge ist die Reduzierung eines zuvor vielfältigeren Profils in funktionaler, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht. Peripherisierungen münden in Entdifferenzierung und Fragmentierung. Was wird dann aus einer Kulturlandschaft? Unter günstigen Umständen lassen sich einige Nut-

zungen bzw. Aktivitäten endogen, das heißt, aus dem eigenen regionalen Potenzial, auf niedrigem Niveau entwickeln und stabilisieren. Manchmal ist es zudem möglich, durch externe Betriebe oder öffentliche Träger einige neue Nutzungsmöglichkeiten in den peripherisierten Räumen zu erschließen. Tendenziell gilt: Das „Abgehängtsein“ von zentralen Entwicklungen schafft die Bedingungen für einen schmalen, provinziellen, stagnierenden Regionalismus (im Sinne eines anderen, räumlich begrenzten Regelsystems). Dieser ist zwiespältig: Auf der einen Seite kaschiert er den Mangel an eigener ökonomischer Tragfähigkeit und fördert einen Anti-Affekt (gegen Dynamik und Modernisierung), auf der anderen Seite bietet er Chancen für (sozial-)experimentelle Nutzungen und Lebensformen ohne den Druck der hegemonialen Zentralentwicklungen.

Gravierender wirkt sich die Entleerung ganzer Landstriche über einen längeren Zeitraum aus, so dass Brachflächen und „Wüstungen“ (aufgegebene Siedlungsräume) entstehen können. Die Chancen für neue, im „Schatten“ der Entwicklung stattfindende Nutzungen gehen gegen Null. Hier ist die lose Kopplung zu den prosperierenden Entwicklungen gerissen. Ein solcher Rückzug hat vielerlei Gesichter: Die Palette reicht von abgeschnittenen Gemeinden und Anwesen über verstepte Erholungszonen bis zu „posthumer“ Landschaften. Bisherige Besiedlungen oder naturräumliche Schutz- und Pflegezonen werden nach und nach preisgegeben. Die Disparitäten gegenüber den Stadtregionen nehmen deutlich zu. Was in ohnedies dünn besiedelten Ländern wie in Skandinavien oder Kanada zur anerkannten Wirtschafts- und Sozialgeschichte gehört, nämlich dass weite Teile des Landes nahezu ohne Besiedlung und Nutzung verbleiben, gerät in Gesellschaften wie Deutschland zu einer Provokation: volkswirtschaftlich skandalös, als Siedlungsraum verloren. Ist das hinnehmbar? Die Frage wird daher immer wieder aufkommen, unter welchen Umständen derartige „Wüstungen“ vermieden werden bzw. doch Wiederbelebungen erfolgen können. Vielleicht schlummert unter der Öde eine allmählich erwachsende Chance für eine andere Zukunft, und der Puls beginnt wieder zu schlagen (so geschehen im Apennin und im Zentralmassiv, wo neue Siedler in verlassene Dörfer eingesickert sind).

Stets ist zu sehen, dass es bei den sozial-räumlichen Folgen von Peripherisierungen auch zu einem strukturell interessanten Nebeneinander von zentralisierten Aktivitäten in ländlichen Regionen kommen kann (Kulturveranstaltungen, Tourismus etc.).

Die genannten Wirkungen zeigen auch eine *subjektive* Seite. Wie und von wem werden Peripherisierungsvorgänge kognitiv aufgenommen und bewertet? Wie werden sie symbolisch repräsentiert, wie wird darüber gesprochen? Darüber wissen wir empirisch wenig. Eine vorläufige These lautet: Je mehr die verbleibenden Menschen in dünn besiedelten Regionen Merkmale des stagnierenden Regionalismus aufweisen, desto häufiger führen Abkopplungen bei ihnen zu Vorstellungsbildern von Nischen oder von relativer Deprivation (Schlechterstellung bei Vergleichen); beides befördert abgeschirmte Milieus und lähmt Innovationen.<sup>14</sup> Das Fremdimage kann sich davon durchaus unterscheiden; von außen werden zum Beispiel positive Erwartungen nach Freizeit und Erholung auf ländliche Räume projiziert. Die Akteure der Zentralisierungsprozesse pflegen jedoch häufig die Situationen mit Peripherisierungsfolgen kognitiv zu ignorieren, da sie an der Einbeziehung dieser Folgen in ihr Handeln wenig interessiert sind.

## Handlungsstrategien

Die sinnvolle Lenkung von Aktivitäten, durch welche auf Probleme, die aus Peripherisierungen erwachsen, geantwortet werden soll, muss auf den ersten Blick von einer Handlungsebene aus organisiert werden, die sowohl Einfluss auf Zentralisierungen als auch auf Peripherisierungen nehmen kann. Auf der Makroebene entsteht jedoch ein unlösbares Dilemma: Eine solche zentrale Steuerungsebene gibt es nicht. Und es sind ja gerade die Zentralisierungsprozesse selbst, die zu peripherisierten Räumen geführt haben und weiter führen. Sie für Problemlösungen zu aktivieren, also Makro-Gegenstra-

<sup>14</sup> Zur Problematik kognitiver Fixierungen und kreativer Handlungschancen vgl. M. Rainer Lepsius, *Immobilismus: Das System der sozialen Stagnation in Süditalien*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 177 (1965), S. 304–342; Karl-Dieter Keim, *Ein kreativer Blick auf schrumpfende Städte*, in: Walter Siebel (Hrsg.), *Die europäische Stadt*, Frankfurt/M. 2004, S. 208–218.

gien zu erwarten, wirkt eher hilflos als problemlösend.<sup>15</sup>

Die ökonomischen Akteure konzentrieren sich auf die Effizienzsteigerung ihrer Aktivitäten (meist in den Zentren). Vor allem die Metropolregionen orientieren sich am (Konkurrenz-)Vergleich mit anderen europäischen Agglomerationen. Die staatlichen und semistaatlichen Akteure betreiben je eigene Fachpolitiken, mit denen sie oft im „Schatten“ der zentralen Entwicklung mangels „Masse“ keinen Peripherisierungsabbau erzielen können. Mit raumpolitischen Instrumenten lassen sich zwar verbindliche Vorgaben für öffentliche Investitionen machen, doch im Wesentlichen vollziehen sie damit eine Strukturanpassung an die ökonomisch-technologische Transformation.

Es erscheint erfolgversprechender, zur Lösung von Peripherisierungsproblemen auf einer Mesoebene, das heißt, auf der Ebene der regionalen Politik, Konzepte zu entwickeln. Es muss nach regionalen Ansatzpunkten für Gegentrends bzw. Selbstbehauptungen gesucht werden. Aus dieser Sicht lassen sich die europäischen und nationalen Strategien danach beurteilen, inwieweit sie diversifizierte dezentrale Problemlösungen anstoßen bzw. unterstützen und so zur Re-Integration beitragen.

Doch auch regional können Wunsch und Realität auseinander klaffen. Insbesondere ergibt sich aus ökonomischer Sicht für eine peripherieabbauende Regionalpolitik, die der gesamtwirtschaftlichen Effizienzsteigerung dienen soll, keine hinreichende Begründung –

<sup>15</sup> Die neueren Beschlüsse zur bundesdeutschen Raumordnungspolitik sehen zum Beispiel vor, „Verantwortungsgemeinschaften zwischen Zentren, Umland und Peripherie“ zu bilden und durch intensive Kooperationen den Abbau von Peripherisierungsfolgen anzustreben; vgl. Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien, Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung, 28. 4. 2005 Berlin, [www.bmvbs.de/Raumentwicklung](http://www.bmvbs.de/Raumentwicklung), mit weiteren Arbeitspapieren. Das wird so nicht funktionieren. Als nicht einlösbar schätze ich auch das im EU-Verfassungsentwurf formulierte Ziel ein, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu stärken. Dies könnte als Strategie zum Abbau von Peripherisierungsfolgen verstanden werden. Die EU selbst wird mit ihrer Binnenmarkt- und Wettbewerbspolitik andere Realentwicklungen fördern.

es sei denn, durch sie ließen sich bedeutsame Innovationen „implantieren“, die nach den marktwirtschaftlichen Regelsystemen so nicht zustande kämen. Eher plausibel wäre eine distributiv orientierte Regionalpolitik, und zwar dann, wenn bereits ein hohes Gefälle zwischen Zentren und Peripherien besteht.<sup>16</sup> Eine solche denkbare Intervention setzt jedoch die Klärung voraus, was mit den peripherisierten Teilräumen geschehen soll und in welchem Maße hierfür eine bestimmte Kompetenz von verbleibenden bzw. anzuzielnden Menschen erforderlich wäre.

Wir wissen aus der Gerechtigkeitsforschung, dass viele Menschen bei ihrem Streben nach ein bisschen Glück auf Sicherheit und Selbstachtung, keineswegs nur auf materielle Vorteile, besonderen Wert legen. Die Diskussion über geplante Strukturveränderungen in einer Region bedarf daher einer Verständigung darüber, wie solche Bedürfnisse ernst genommen werden können, ohne deswegen auf Innovationen zu verzichten.

Wenn sich regionale Akteure zusammenfinden, sollten sie ihr Vorgehen an den je besonderen sozial-räumlichen Verhältnissen samt den sozialen und institutionellen Fähigkeiten (capacities) ausrichten. Dabei können sie sich am besten an Kriterien der Kulturlandschaft und an Kernfunktionen der Infrastruktur orientieren. Es bedarf dazu eines alternativen Akteurskonzepts (Netzwerkbildungen), die Akteure könnten mit unterschiedlich definierten Handlungsräumen operieren, und die räumliche Planung (Querschnittsaufgabe) kann mit Hilfe spezifischer Entwicklungskonzepte hinzu treten. Kreative Handlungsimpulse gewinnen an Profil, wenn aus ihnen prozedural ein hohes Maß an Selbststeuerungskapazität erwächst

<sup>16</sup> Relevant sind in dieser Hinsicht niedrige Transportkosten und eine hinreichend hohe Mobilität der Arbeitskräfte; für immobile Arbeitskräfte und Landwirte resultieren hieraus wirtschaftliche Nachteile, die durch regionalpolitische Maßnahmen auszugleichen wären. Vgl. hierzu Christiane Krieger-Boden, Neue Argumente für Regionalpolitik? Zur Fundierung der Regionalpolitik in älteren und neueren regionalökonomischen Theorien, in: Die Weltwirtschaft, (1995) 2, S. 193–215; Konrad Lammers, Wirtschaftliche Konvergenz in der wirtschaftspolitischen Diskussion, in: Bernhard Fischer/Thomas Straubhaar (Hrsg.), Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis, Baden-Baden 1998, S. 195–206.

und sie nach strategischen Anleitungen (strategic guidance) nachhaltig betrieben werden.<sup>17</sup>

Halten wir bei alledem fest: Die überregionalen Trends und Top-down-Strategien befördern vor allem eine Stärkung jener Regionen, die in Zukunft eine robuste Wettbewerbsfähigkeit erwarten lassen. Da die Vorzüge gebündelter Ökonomien vorherrschen und bei sinkender Bevölkerungszahl auch weiter mit räumlich selektiven Abwanderungen zu rechnen ist, wird es auch bei entsprechenden Korrekturen immer Peripherisierungen geben, wenn auch vielleicht andernorts. Es ist daher wichtig, mit relativ geringen Mitteln auf der Meso-Ebene Lösungen zu erproben und geeignete Kompensationen zu bieten, im Übrigen jedoch zu lernen, mit Peripherisierungsverlusten zu leben.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu Ash Amin/Jerzy Hausner (Hrsg.), Beyond Market and Hierarchy: Inter-active Governance and Social Complexity, Cheltenham 1996; Karl-Dieter Keim, Das Fenster zum Raum. Traktat über die Erforschung sozialräumlicher Transformation, Opladen 2003, Kapitel 7.

Claudia Neu

# Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung

**K**aum ein Tag vergeht, an dem in den Medien nicht vom Elend der ländlichen Peripherie berichtet wird: Junge Frauen verlassen zu Hunderten Mecklenburg-Vorpommern, zurück bleiben junge Männer ohne Hoffnung auf Arbeit und Familienglück. In „sterbenden Dörfern“, die überwiegend von hochaltrigen Menschen bewohnt werden,

sind Schulschließungen ebenso normal geworden wie ein chronischer Ärztemangel.<sup>1</sup> Wird ein wenig abgerückt von dieser emotional hoch aufgeladenen und dramatisierenden Diskussion um Schrumpfung, Entleerung und Alterung ländlicher

Räume, so drängen sich eine ganze Reihe ungleichheitssoziologisch relevanter Fragen auf: Welche Folgen haben die Abkopplungsprozesse für die Lebensverhältnisse in entlegenen ländlichen Räumen? Welche Einschränkungen gehen mit diesen ökonomischen und demographischen Veränderungen für die Betroffenen einher, und wie verändern sich dadurch Teilhabechancen und autonome Handlungsspielräume? Welche Rolle spielen dabei die sich verändernden politischen Rahmenbedingungen (Kürzungen im Bereich der Infrastruktur und Gesundheitsvorsorge, verminderte EU-Fördergelder)? Wie verändert sich die Sozialstruktur? Wie nehmen die Bewohner dieser Gebiete diese Entwicklungen wahr?

Beschäftigt sich die Ungleichheitssoziologie üblicherweise mit Bevorzugungen oder Benachteiligungen, die in Zusammenhang mit Einkommen, Bildung oder Geschlecht stehen, so handelt es sich hier um Fragen der territorialen Ungleichheit. Im Folgenden soll

dieser Begriff verwendet werden, wenn sowohl der Zugang zu erstrebenswerten Gütern und Dienstleistungen wie Arbeitsplatz oder gesundheitliche Versorgung als auch das Erreichen von begehrten Positionen auf Grund des Wohnortes dauerhaft erschwert oder erleichtert ist und so Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben für die Betroffenen eingeengt oder erweitert werden.<sup>2</sup> Dem Begriff territoriale Ungleichheit wird gegenüber dem der räumlichen Ungleichheit aus mehreren Gründen der Vorzug gegeben: Er vermeidet eine begriffliche Überschneidung mit dem ebenfalls gebräuchlichen Terminus des sozialen Raumes (dem Raum der Positionen) und betont die geographische Dimension des Raumbegriffs, ohne dabei die Wechselbeziehungen zwischen sozialem und physischem/geographischem Raum zu vernachlässigen. Zwar sind Räume Produkte menschlicher Konstruktionsleistungen, aber natürliche Gegebenheiten wie Meer oder Wald, Entfernungen zwischen Orten, Territorien oder Grenzen werden als real erfahren und sind somit handlungsrelevant. Der Begriff des Territoriums wird in der Soziologie traditionell benutzt, um einen Raum von sozialen Interaktionen, etwa auch als Austragungsort von Machtkämpfen, zu identifizieren.<sup>3</sup> Der genaue Bezugsrahmen für die Beschreibung der Ungleichheitsverhältnisse – Weltgesellschaft, Nation, Region, Stadtviertel – muss dabei im Einzelfall ebenso definiert werden, wie der territoriale Bezugsrahmen der Akteure.

## Die Rückkehr einer Ungleichheitsdimension

Lange Zeit spielten in der (west-)deutschen Ungleichheitsforschung territoriale Ungleichheiten kaum eine Rolle. In Stefan Hradils Standardwerk „Soziale Ungleichheit in Deutschland“ werden räumliche Bezüge nur

<sup>1</sup> Eine entsprechende Berichterstattung für städtische Peripherien, die allerdings eher in Innenstadtbezirken liegen, kann ebenso beobachtet werden, folgt aber anderen demographischen Argumenten. Dort stehen dann vor allem die Einwanderung und ihre Folgen im Vordergrund.

<sup>2</sup> Vgl. Reinhard Kreckel, Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit, Frankfurt/M.–New York 2004<sup>3</sup>, S. 17.

<sup>3</sup> Vgl. Norbert Elias, Der Prozeß der Zivilisation, Band 2, Frankfurt/M. 1992<sup>17</sup>; Erving Goffman, Die Territorien des Selbst, in: ders., Das Individuum im öffentlichen Austausch, Frankfurt/M. 1974.

noch als „Wohnbedingungen“ erfasst; großräumliche, regionale oder siedlungsstrukturelle Unterschiede (z. B. Stadt – Land) bleiben unerwähnt. Das Bild von der „katholischen Arbeitertochter vom Lande“, das in den sechziger Jahren zum Symbol für die herrschende Bildungsmisere geworden war, hat schon lange ausgedient. Das mag vor allem daran liegen, dass die Bildungsexpansion, der steigende Mobilisierungsgrad und die Ausweitung der Telekommunikationsmedien ebenso wie der allgemeine Wohlstandsanstieg der Nachkriegszeit – trotz fortbestehender Unterschiede in der Lebensführung – zum Verschwinden sozialökonomischer Stadt-Land-Unterschiede geführt haben. So haben zwar die meisten Theorien sozialer Ungleichheit den Raum zumindest implizit – oftmals in der Bedeutung von Nation, Region oder Wohnumwelt – als eine Dimension sozialer Ungleichheit angelegt, dessen Bedeutung aber nur selten theoretisch bearbeitet. Auch die Sozialstrukturanalysen der neueren Lebenslagen-, Milieu- und Lebensstilforschung, die sich ausdrücklich mit horizontalen und askriptiven (zugeschriebenen) Merkmalen sozialer Ungleichheit wie Alter und Geschlecht befassen, sehen den Raum nicht (mehr) als eigenständige Ressource, die Menschen Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben und damit mehr oder weniger große Handlungsspielräume eröffnet, sondern als Randbedingung, von der vorteilhafte oder nachteilige Einflüsse ausgehen.<sup>14</sup> Demzufolge wird auch der Wohnraum vor allem als Ausdruck der Selbstverwirklichung und Stilisierung, als Darstellung der eigenen Vorlieben, analysiert.

Im gleichen Maße, wie das Interesse an den territorialen Ungleichheiten innerhalb Deutschlands nachließ, entstand – bedingt durch das zunehmende Unbehagen an der Globalisierung – eine zuerst verhaltene, aktuell stärkere Aufmerksamkeit für Ungleichheiten innerhalb der Weltgesellschaft: zumeist als Ungleichheit zwischen den reichen westlichen Industrienationen und den armen Staaten der südlichen Hemisphäre gefasst. Die Beschreibung territorialer Ungleichheit bezog sich vor allem auf die Analyse der Lebenschancen (Wohlstand, Gesundheit, Marktzugang), die Nation oder Staatsbürger-

<sup>14</sup> Vgl. Stefan Hradil, *Soziale Ungleichheit in Deutschland*, Opladen 1997, S. 296 f.

schaft bieten oder verwehren.<sup>15</sup> Nun aber geraten die nationalstaatlichen Grenzen selbst ins Wanken: Unter Beibehaltung nationaler Grenzen werden mehr und mehr Aufgaben von supranationalen Organisationen wie der EU übernommen. Zunehmend wandern Menschen zwischen verschiedenen Staaten – wie im Fall von Mexiko und den USA oder Deutschland und Polen – hin und her. Die „Nation“ als Bezugsrahmen für territoriale Ungleichheitslagen zu sehen, ist mehr und mehr in die Kritik geraten.<sup>16</sup>

Hier wird nun die These vertreten, dass territoriale Ungleichheit nicht nur auf der Ebene der Weltgesellschaft und zwischen Nationen, sondern auch innerhalb von (National-)Staaten ein relevantes Thema ist. Diese Form der Ungleichheit ist nicht ohne weiteres anschlussfähig an die alte Differenzierungslinie von Stadt – Land, die über viele Jahrzehnte das Verständnis von räumlicher Ungleichheit in der ost- wie westdeutschen Soziologie geprägt hat. Auch die alten Vorstellungen und Zuschreibungen von städtischer Moderne und ländlicher Rückständigkeit taugen nicht mehr: Prosperierende – auch entlegene – ländliche Räume stehen neben Kleinstädten, die mehr als 20 Prozent ihrer Einwohner verloren haben, und Großstadtvierteln, die von Armut gezeichnet sind. Ebenso wenig lassen sich die aktuellen Entwicklungen als ein Ost-West-Problem abtun, das in Folge der Transformation Ostdeutschlands entstanden ist. In der Eifel werden ebenso händeringend Ärzte gesucht wie in Vorpommern. Auch international lässt sich gut verfolgen – was aber lange in Deutschland nicht wahrgenommen wurde –, dass (binnennationale) territoriale Ungleichheit sich ausbreitet. Die US-amerikanischen „rural ghettos“ (ländliche Ghettos) sind nicht weniger trostlos als „le désert français“ (die französische „Wüste“ im Zentrum Frankreichs) oder der Landkreis Demmin in

<sup>15</sup> Vgl. Reinhard Kreckel, *Geschlechtssensibilisierte Soziologie. Können askriptive Merkmale eine vernünftige Gesellschaftstheorie begründen?*, in: Wolfgang Zapf, *Die Modernisierung moderner Gesellschaften*, Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages in Frankfurt am Main 1990, Frankfurt/M. 1991.

<sup>16</sup> Vgl. exemplarisch Ludger Pries, *Transnationale Räume*, in: Ulrich Beck (Hrsg.), *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Frankfurt/M. 1998; Anja Weiß, *Raumrelationen als zentraler Aspekt weltweiter Ungleichheiten*, in: *Mittelweg* 36, 11 (2002) 2, S. 76–92.

Mecklenburg-Vorpommern. Und überall finden sich die gleichen Anzeichen des Niederganges: ökonomische Strukturschwäche mit hohem Grad an Langzeitarbeitslosigkeit gepaart mit den Folgen des demographischen Wandels (Geburtenrückgang, Abwanderung und veränderter Altersaufbau). Für den ländlichen Raum treten als besondere Erschwernisse dünne Besiedlung und weite Entfernung zu Agglomerationsräumen, bei ungünstigen naturräumlichen Standortbedingungen eine monostrukturelle, verarbeitungsarme Landwirtschaft hinzu.

## Theoretische Ansatzpunkte

Wenn also „alte“ Strukturierungs- und Ordnungsmuster von Stadt – Land, Ost – West sich nicht als allein tauglich erweisen und zu überprüfen ist, ob territoriale Ungleichheit ein eigenständiges Strukturierungsprinzip auch innerhalb von Nationalgesellschaften ist, so müssen wir auf die Suche gehen nach theoretischen Ansatzpunkten, die uns bei der Beschreibung des „neuen“ Ungleichheitsphänomens behilflich sein könnten. Nach einer eher stichwortartigen Einführung in ein soziologisches Raumverständnis werden die Theorien Pierre Bourdieus und Reinhard Kreckels exemplarisch vorgestellt; beide haben in ihren Arbeiten eine Verbindung zwischen Ungleichheitstheorie und Raum hergestellt.

Grob lassen sich für die Soziologie zwei grundsätzliche Umgangsweisen mit dem Raum festhalten: das absolutistische und das relationale Raumkonzept. In der absolutistischen (oder substantiellen) Raumvorstellung ist der physische Raum eine „externe“ Größe, die als gegeben hingenommen wird (in Form von Landschaft, Natur- oder Wohnraum), aber nicht in unmittelbarem Zusammenhang zum menschlichen Handeln steht und folglich in sozialstrukturellen Analysen vernachlässigt werden kann. Entgegen dieser „absolutistischen“ Sichtweise, in der Raum auch ohne „Inhalt“ existieren kann, sehen die Vertreterinnen und Vertreter der „relationalen“ (auch: relativistischen) Raumtheorie den Raum als veränderbares Produkt menschlicher Aktivitäten, der durch die Lagerung, Positionierung und Anordnung von Gütern und „Körpern“ entsteht.<sup>17</sup> Physische Räume wer-

<sup>17</sup> Vgl. Dieter Läßle, Essay über den Raum. Für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept, in:

den gestaltet und verändert, so wie wilde Natur durch den Eingriff von Menschen erst zur Kulturlandschaft wurde, Stadträume durch Architekten und Bewohner entstehen oder Wohnräume liebevoll dekoriert werden.

Dass auch Menschen in – nicht nur territorial gedachten – sozialen Räumen „angeordnet“ werden können, veranschaulichte der französische Soziologe Pierre Bourdieu in seinem Modell des sozialen Raumes eindrucksvoll. Mittels verschiedener Arten von Kapital – Bourdieu kennt neben dem ökonomischen Kapital auch soziales, kulturelles und symbolisches Kapital – und dem Verhältnis der einzelnen Kapitalarten zueinander werden Menschen im dreidimensionalen „Raum der Positionen“ verortet. Dies geschieht wie folgt: Nachdem die Forscher durch das Sammeln von Daten über Einkommensverhältnisse, Bildungstitel oder kulturelle Vorlieben die Kapitalarten und ihr Verhältnis zueinander bestimmt haben, werden auf der vertikalen Achse eines Koordinatensystems die Kapitalvolumen und auf der horizontalen Achse die Kapitalstruktur (relative Anteile an ökonomischem und kulturellem Kapital) abgetragen. In dieser Raumkonstruktion können die sozialen Positionen der untersuchten Personen zueinander abgelesen werden wie auf einer Landkarte.<sup>18</sup> Allerdings stellt Bourdieu neben diesen Raum der Positionen noch einen „Raum der Perspektiven“, in dem die verschiedenen Akteure selbst zu Wort kommen sollen. Werden im Raum der Positionen Menschen „extern“ in ihren sozialen Lagerungen bestimmt, so geht es hier um die alltäglichen Erfahrungen und Handlungen, (konkurrierende) Vorstellungen sowie die Wahrnehmungs- und Bewertungsschemata der Akteure von „ihrer“ Welt.<sup>19</sup> Die ökonomischen Daten des Ruhrgebiets mögen sich gar nicht sehr von denen Mecklenburg-Vorpommerns unterscheiden, doch ist die Perspektive auf die aktuellen Entwicklungen eine andere. Trägt ein „hier passiert was“ oder ein „es wird schon wieder besser“ im

Hartmut Häußermann u. a. (Hrsg.), Stadt und Raum, Pfaffenweiler 1991; Martina Löw, Raumsoziologie, Frankfurt/M. 2001.

<sup>18</sup> Vgl. Pierre Bourdieu, Sozialer Raum und Klassen, Frankfurt/M. 1985, S. 12 f.

<sup>19</sup> Vgl. Eva Barlösius, Kampf um soziale Ungleichheit, Wiesbaden 2005, S. 171. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe auch den Beitrag von E. Barlösius in dieser Ausgabe.

Ruhrgebiet noch ein Stückchen, so sind Gefühle des (politischen) „Vergessenseins“, des „Abgehängtseins“ im Nordosten allgegenwärtig. Diese Wahrnehmungen bleiben aber nicht wirkungslos. In den Abschlussklassen Mecklenburg-Vorpommerns hat sich längst eine „Kultur des Weggehens“ etabliert, denn Hoffnungen auf eine positive Entwicklung gibt es kaum noch.

## Ortseffekte

Im Unterschied zu vielen Sozialstrukturmodellen, die soziale Positionen ebenfalls in zwei- oder dreidimensionalen sozialen Räumen anordnen, untersucht Pierre Bourdieu auch Wechselbeziehungen zwischen sozialen und physischen/geographischen Räumen. Soziale Rangordnungen spiegeln sich für ihn stets in der Anordnung der Personen in physischen Räumen wider. Personen im physischen Raum sind „verortbar“ durch ihren Wohnort, durch die relative Lage des Wohn-, Arbeits- oder Urlaubsortes zu anderen Wohn- und Arbeitsstätten (Villengegend oder Vorort, Alpen oder Ostsee) oder kurzfristigen Platzierung im Raum (Sitzordnungen). Darüber hinaus wird eine Person durch den Platz charakterisiert, den sie „einnimmt“, entweder in Form von Besitz (Haus, Grundstück, Ackerland) oder durch Eigenschaften wie Auftreten („eine raumgreifende Geste“) und Aussehen. Analog zum sozialen ist auch der physische Raum durch die ungleiche Verteilung von Gütern und Dienstleistungen wie von Personen, die ungleichen Zugang zu diesen Gütern haben, gekennzeichnet. Der Platz, den ein Mensch in einem sozialen Raum einnimmt, wird für Bourdieu zu einem idealen Indikator für seine Position im physischen Raum.

Nun geht Bourdieu zwar von einem einzigen sozialen Raum aus, der aber von verschiedenen „Feldern“ – das Feld der Wirtschaft, der Politik, der Musik – ausgefüllt ist, die sich je unterschiedlich „aufspannen“ lassen und die sich überschneiden, überlagern oder manchmal deckungsgleich werden. In Bezug auf physische Räume bedeutet dies, dass es an bestimmten Orten z. B. eine Konzentration von begehrten Gütern und Personen gibt, die über eine ähnlich privilegierte Stellung verfügen. Einkaufsparadiese wie die Fifth Avenue in New York oder die Königsallee in Düssel-

dorf mit ihren Luxusgeschäften und reichen Kunden stehen in krassem Gegensatz zu den lateinamerikanischen Elendsvierteln oder den französischen Banlieus, in denen sich die Mittel- und Machtlosen konzentrieren. Wer also über entsprechende Güter und Positionen – ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital – verfügt, der ist auch in der Lage, Einfluss auf den Raum selbst zu nehmen. Der Besitz von Grund und Boden ermöglicht es, andere von diesen Räumen auszuschließen oder eben exklusiven Zugang zu eröffnen (z. B. gated communities, die von Wachpersonal gesicherten Wohnanlagen). „Umgekehrt werden die Personen ohne Kapital physisch oder symbolisch von den sozial als selten eingestuften Gütern ferngehalten und dazu gezwungen, mit den unerwünschten Personen und am wenigsten seltenen Gütern zu verkehren. Die Kapitallosigkeit kumuliert die Erfahrung der Endlichkeit: an einen Ort gekettet zu sein.“<sup>10</sup>

## Zentrum – Peripherie

Reinhard Kreckels Zentrum-Peripherie-Modell scheint geradezu ideal, um die aktuellen sozialräumlichen Entwicklungen sowohl empirisch als auch machtpolitisch zu analysieren, zumal bisher nicht eindeutig geklärt ist, mit welcher Art von – vertikaler oder horizontaler – Ungleichheit wir es bei der territorialen Ungleichheit zu tun haben und in welchem Verhältnis sie zu anderen Ungleichheiten steht.

Gespeist aus der Kritik an der vertikalen Ausrichtung der Klassen- und Schichttheorien, die anders gelagerte Ungleichheiten vernachlässigen, ist Kreckel bestrebt, ein Sozialstrukturmodell zu erarbeiten, das ein Dach für verschiedenste Ungleichheiten bietet. Die allen Formen strukturierter Ungleichheit zugrunde liegende Gemeinsamkeit sieht Kreckel darin, dass sie „alle etwas mit den Machtverhältnissen zu tun haben“ und sie als „Resultat von Kräftekonstellationen“ zu verstehen sind. Der Autor bietet dazu die „Zentrum-Peripherie-Metapher“ an, die als asymmetrisch strukturiertes Kräftefeld zu verstehen ist: „Sie beschreibt ein Spannungs-

<sup>10</sup> Pierre Bourdieu, Physischer, sozialer und angelegener physischer Raum, in: Martin Wentz (Hrsg.), Stadt-Räume, Frankfurt/M.–New York 1991, S. 30; ders., Ortseffekte, in: ders. u. a. (Hrsg.), Das Elend der Welt, Konstanz 1997.

feld, das typischerweise durch *Kräftekonzentration im Zentrum* und *Kräftezersplitterung an der Peripherie* gekennzeichnet ist“.<sup>11</sup> Im Zentrum befinden sich die Kräfte oder zentralen Lagen, die durch Machtkonzentration in der Lage sind, Einfluss zu nehmen auf die Verteilung von Gütern und Positionen sowie auf politische Entscheidungen und die öffentliche Meinung. An der Peripherie verhält es sich genau umgekehrt: Es können nicht genügend Kräfte mobilisiert werden, um eigene Interessen zu vertreten und durchzusetzen, da der Zugang zu den „Schaltstellen der Macht“ verwehrt bleibt. Periphere Lagen sind als „strukturell verankerte Bedingungskonstellationen“ zu verstehen, aus denen sich für die betroffenen Menschen verminderte Teilhabechancen an den allgemein verfügbaren und erstrebenswerten Gütern ergeben und somit eingeschränkte Handlungsspielräume für die Gestaltung ihres Lebens.<sup>12</sup>

Die Entfernung der einzelnen Lagen vom Zentrum hin zur Peripherie kann in konzentrischen Kreisen, die allerdings nicht „ordentlich“ um das Zentrum herum angeordnet sein müssen, beschrieben werden. Die Kräfte in peripheren Lagen sind durchaus an einigen Stellen in der Lage, dem Zentrum „Boden“ abzutrotzen und ihre Stimme zu erheben (aktuell gut an den so genannten Weblogs bzw. kurz Blogs zu beobachten, welche die Allmacht der Medien empfindlich stören). Diese Zentrum-Peripherie-Metapher erlaubt es nun, sich von der vertikalen Vorstellung gesellschaftlicher Ordnung zu lösen und über die Grenzen von (Erwerbs-)Arbeitsgesellschaften und Nationalstaaten hinaus zu denken. Demzufolge zählt Kreckel Nation neben Klasse, Geschlecht und Alter zu den zentralen Organisationsprinzipien von sozialer Ungleichheit. Ein weiterer Vorteil des Modells liegt darin, dass auch die Mehrdimensionalität von Ungleichheiten einbezogen werden kann, also Gesellschaften nicht bloß durch eine oder zwei Ungleichheiten wie Einkommen oder Bildung strukturiert werden. Darüber hinaus ist auch nicht bereits entschieden, welche Ungleichheitsdimension – je nach Themenfeld – im Vordergrund steht. Vielmehr gibt es unterschiedliche Zentrum-Peripherie-Konstellationen (für die Politik, Wirtschaft,

Medien oder Sport), die sich gegenseitig beeinflussen können. Genauso gut können innerhalb eines Zentrums mehrere Unterzentren und dementsprechend mehrere Peripherien bestehen.

Entsprechend der Kreckel'schen Auffassung, dass „strukturierte soziale Ungleichheit gewissermaßen in *zwei ‚Aggregatzuständen‘*“ auftritt – der Verteilungsungleichheit, die Zugang zu sozialen Gütern (Reichtum und Wissen) eröffnet oder einschränkt, und der Beziehungsungleichheit, die asymmetrische Beziehungen zwischen den Menschen widerspiegelt –, stehen auch Zentrum und Peripherie in zweifacher Weise miteinander in Verbindung: einerseits objektiv über (wirtschaftliche, kulturelle o. ä.) Tauschbeziehungen, die stets von Abhängigkeitsverhältnissen und Unterlegenheitsgefühlen geprägt sind; andererseits subjektiv über einen „gemeinsamen Werte- und Kommunikationshorizont“ von Zentrum und Peripherie. „Nur wenn Zentrum und Peripherie als sozial (oder im Durkheimschen Sinne: als moralisch) zusammengehörig betrachtet werden, kann die Frage der Legitimität von ungleichen Verteilungen und Beziehungen überhaupt zum Problem werden. Das heißt, die (subjektive) Wahrnehmung der eigenen Benachteiligung ist stets an die Unterstellung eines gemeinsamen Lebenszusammenhangs oder zumindest Relevanzrahmens gebunden, der die Inhaber zentraler und peripherer Lagen miteinander verknüpft.“<sup>13</sup>

Aktuell ist gut zu beobachten, wie sich der gemeinsam geteilte Werte- und Kommunikationszusammenhang, wonach eine zu stark ausgeprägte territoriale Ungleichheit in einem föderativen Staat nicht tolerabel und zu beseitigen sei, aufzulösen beginnt. Die Nachkriegszeit (dies gilt für Ost- wie Westdeutschland) und die Transformation Ostdeutschlands war durchdrungen von dem Grundgedanken der Verringerung regionaler Unterschiede auf dem Staatsgebiet. 15 Jahre nach der Wiedervereinigung zeichnet sich jedoch immer deutlicher ab, dass die gewünschten Erfolge nicht eingetreten sind. Trotz immenser Infrastrukturinvestitionen und Wirtschaftsförderung blieb die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands weit zurück, und alle Hoffnungen auf einen

<sup>11</sup> R. Kreckel (Anm. 2), S. 14, 42, 44. Hervorhebung i. O.

<sup>12</sup> Vgl. ebd., S. 43.

<sup>13</sup> Ebd., S. 49.

sich selbst anstoßenden Prozess für benachteiligte Regionen blieben unerfüllt. Die politische Strategie der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen durch Angleichung der Lebensverhältnisse im Sinne der „nachholenden Modernisierung“ wird von vielen mittlerweile als gescheitert bewertet und als Bezugspunkt für berechnete Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit verabschiedet. Zunehmend wird es – vor allem von Westdeutschen – als illegitim empfunden, die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West einzuklagen. Die aktuell geführte Debatte und nicht zuletzt der politische und rechtliche Streit über den Länderfinanzausgleich scheinen recht eindeutig darauf hinzuweisen, dass sich in Bezug auf den Grundkonsens der Angleichung der Lebensverhältnisse ein Paradigmenwechsel abzuzeichnen beginnt. Das sich gegenwärtig verstärkende Gefälle zwischen entlegenen ländlichen Räumen und wirtschaftlich prosperierenden Zentren wird offenbar nicht mehr unbestritten als Frage der Gerechtigkeit und damit der territorialen Ungleichheit wahrgenommen und bewertet.<sup>14</sup>

## Verschiebung der Machtverhältnisse

Die Infragestellung des bisher gültigen Relevanzrahmens – territoriale Ungleichheit ist auf dem Staatsgebiet zu beseitigen – verweist unmittelbar auf die Frage nach den *Machtverhältnissen*, wie sie Bourdieu und Kreckel gestellt haben. Sich nicht (mehr) gegen Benachteiligungen wehren zu können, das bedeutet Peripherie. Den Akteuren gelingt es nicht, sich auf Grund ihrer „schwachen“ sozialen Stellung und in dünn besiedelten Räumen wohl auch wegen der großen Entfernungen zusammenzuschließen und Gegenmacht zu bilden, um Handlungsspielräume für die Gestaltung der eigenen Lebensvorstellungen (zurück)zugewinnen. Ja, es gelingt den Betroffenen in peripheren Lagen nicht einmal, ihre Interessen „lautstark“ zu artikulieren, um sich so Gehör und Einfluss zu verschaffen. Ihre Sicht auf die Dinge bleibt, selbst wenn sie gehört werden, irrelevant. Die Deutungs- und Benennungsmacht (Bourdieu) liegt bei anderen. Die aktuelle Berichterstattung über periphere ländliche Räume Ostdeutschlands ist ein gutes Beispiel dafür. Es sind die stets gleichen Beschreibungen von

Niedergang, Entvölkerung, Tristesse und Apathie.<sup>15</sup> Die Bewohner dieser Gegenden erkennen sich allzu oft in diesen Beschreibungen gar nicht wieder. Das Leben in und mit der Natur, die tiefe Verbundenheit mit der Region und den dort lebenden Menschen, das breite bürgerschaftliche Engagement und die vielfältigen Anstrengungen, sich gegen das scheinbar Unvermeidliche zu stemmen, gelangen nur selten in den Fokus der Redakteure. Es handelt sich also nicht bloß um unterschiedliche Sichtweisen auf periphere ländliche Räume, sondern auch um den „Kampf“ um die legitime Sicht auf die aktuellen ökonomischen und demographischen Prozesse. Welche Wirkung die dramatisierende öffentliche Mediendarstellung auf die in diesen Regionen lebenden Menschen hat, lässt sich wohl erahnen.

Dass Peripherien durch die Abwesenheit von Machtpotenzialen, durch Machtferne, Kräftezersplitterung und Kapitallosigkeit gekennzeichnet sind, offenbart sich aber vor allem in der politischen Arena. Einerseits beobachten wir aktuell auf nationaler und supranationaler Ebene politische Weichenstellungen: Territoriale und soziale Abkoppelungsprozesse werden nicht nur billigend in Kauf genommen, sie sind sogar politisch – unter Zuhilfenahme ökonomischer und vor allem demographischer Argumente – gewollt. Auf EU- wie auf Bundesebene geht der Trend eindeutig zur Förderung von „functional urban areas“ oder Ankerstädten, die zu Leuchttürmen der wirtschaftlichen Entwicklung werden sollen. In der Realität bedeutet diese Leuchtturmpolitik eine stärkere Konzentration von Fördermitteln auf Verflechtungsräume und vermeintliche wirtschaftliche Wachstumsbranchen. Dies ist gleichbedeutend mit einem weiteren Abschmelzen der Fördermittel für die peripheren Regionen und damit dem Abbau von technischer und sozialer Infrastruktur. Andererseits gibt es viele kleine, oftmals nicht miteinander vernetzte Aktivitäten auf dörflicher oder kommunaler Ebene gegen Finanzkürzungen und Apathie, doch politisch wirksam werden sie nur selten. Die Entfernung der lokalen Akteure zu den Machtzentren hat bereits so weit zugenommen, dass die Hoffnungen auf staatliche Unterstützung fast ganz er-

<sup>14</sup> Vgl. den Artikel von Eva Barlösius in diesem Heft.

<sup>15</sup> Vgl. z. B. Antje Sirleschtov, Geschichten vom Verschwinden, in: Der Tagesspiegel vom 26. 5. 2006.

loschen sind. In vorausseilendem Gehorsam wird Bescheidenheit zum neuen „Leitbild“ für periphere Räume erklärt.<sup>16</sup>

## Verengte Zugangschancen und Handlungsspielräume

Die Folgen der (politischen) Machtverschiebungen auf die Lebensverhältnisse und Teilhabechancen der in den machtfernen Räumen lebenden Menschen können nach Reinhard Kreckel – klassisch ungleichheitssoziologisch – über den veränderten *Zugang* zu Ressourcen wie Bildung, Arbeitsplatz oder Netzwerken empirisch überprüft werden. Sind die Zugangschancen innerhalb eines (zu bestimmenden) Territoriums ungleich verteilt, so sprechen wir von territorialer Ungleichheit. Wer in einer bevorzugten Wohngegend aufwächst, hat bessere Möglichkeiten, eine gute Schule zu besuchen und die „richtigen“ Freunde zu treffen. Es kann aber auch anders laufen! Territoriale Ungleichheit ist nur als eine Handlungsbedingung zu verstehen, die Handlungsspielräume eröffnet oder verengt; wie sich Menschen aber letztendlich verhalten, muss immer empirisch überprüft werden. Allein ein Blick auf die Arbeitslosenquoten von über 30 Prozent in manchen peripheren ländlichen Räumen genügt, um zu verdeutlichen, welchen Einfluss der Wohnort auf die Zugangschancen zum Arbeitsmarkt hat. Ohne eigenen PKW ist es in Anbetracht eines auf ein Minimum zurückgestuften Öffentlichen Personen- und Nahverkehrs (ÖPNV) – mancherorts fährt nur noch der Schulbus; wenn Ferien sind, fährt auch dieser nicht – in abgelegenen Gebieten ein schwieriges Unterfangen, den Arzt in der nächsten Kreisstadt zu erreichen. Vielfach stehen bereits gymnasiale Oberstufen mangels Schülerzahlen zur Disposition, über den Besuch eines weiterführenden Internates wird in Zukunft auch der Geldbeutel der Eltern entscheiden. Eingeschränkter ÖPNV, Schließung von Schulen und Krankenhäusern umreißen stichwortartig, inwieweit sich die Teilhabechancen der Bewohnerinnen und Bewohner entlegener ländlicher Räume bereits verringert haben. Aber nicht alle bekommen die Folgen territorialer Ungleichheit in derselben Weise zu spüren. Ausgerüstet mit PKW und einem PC

<sup>16</sup> Vgl. Bescheidenheit ist angesagt, in: Ostseezeitung vom 27. 4. 2006.

sind diese Hürden leichter zu überwinden. Denn heute ermöglicht es ein Internetzugang, per Versandhandel die neuesten Bücher und Spielfilme zu bestellen oder per Internetbanking einen Großteil der Bankgeschäfte abzuwickeln. Selbst dem Bezug von exquisiten Lebensmitteln per Mausklick steht nichts mehr im Wege. Den anderen ohne PC und PKW bleibt der mobile Versorgungsdienst. Gleichzeitig verfügen entlegene ländliche Räume über viele Vorteile. Das Leben im Eigenheim lässt sich wesentlich leichter realisieren, Umweltbelastungen wie Luftverschmutzung und Lärm spielen keine Rolle, Naturnähe und Ruhe sind ausreichend vorhanden.<sup>17</sup> Die wenigen Beispiele verdeutlichen einen weiteren Umstand: Territoriale Ungleichheit tritt selten alleine auf, sondern zumeist im Zusammen- oder Gegenspiel mit anderen sozialen Ungleichheiten – ohne dass schon im Vorhinein geklärt ist, in welchem Verhältnis diese Ungleichheiten zueinander stehen.

Zu beobachten ist aber, dass sich durch die Kumulation von ungünstigen Lebensbedingungen *Handlungsspielräume* oftmals auf das Einrichten im Mangel verengen. Große Pläne in Bezug auf Anschaffungen oder Urlaubsreisen werden nicht mehr gemacht, die Hoffnungen auf eine reguläre Erwerbsarbeit sind dahingeschmolzen, ein Ein-Euro-Job wird zur Herausforderung. Haus, Haushalt und Gartenarbeit stiften Sinn und schonen das Portemonnaie. Selten sind die aus der „Erwerbsarbeitsgesellschaft-Herausgefallenen“ bürgerschaftlich engagiert und nicht selten weniger integriert. Bürgerschaftlich aktiv sind erfahrungsgemäß die Erwerbstätigen und Familien mit Kindern. Wer anderswo Alternativen sieht, wandert ab – vor allem junge Frauen zwischen 18 und 25 Jahren sowie Hochgebildete. Oder – um es mit Pierre Bourdieu zu sagen: Wer noch Kapital hat, das er anderswo in die Waagschale werfen kann, geht weg. So finden sich zunehmend Territorien (Regionen, Gemeinden), in denen sich ein Mangel an erstrebenswerten Gütern und Dienstleistungen mit der Anwesenheit von Personen paart, die keinen oder kaum Zugang zu diesen Gütern haben.

<sup>17</sup> Vgl. Thomas Gensicke, Lebensqualität, in: Stephan Beetz/Kai Brauer/Claudia Neu, Handwörterbuch zur ländlichen Gesellschaft in Deutschland, Wiesbaden 2005.

## Differenzierung der Lebensverhältnisse

Lange schien territoriale Ungleichheit innerhalb Deutschlands keine Rolle mehr zu spielen. Ökonomische und infrastrukturelle Abkopplungsprozesse ganzer Regionen und Stadtviertel, die gepaart mit verschärftem demographischen Wandel auftreten, haben dazu geführt, dass die Frage nach territorialer Ungleichheit wieder auf der Tagesordnung steht.

Die verstärkt beobachtete (binnennationale) territoriale Ungleichheit lässt die weiterhin bestehenden stark ausgeprägten territorialen Ungleichheiten zwischen Nationen aber nicht unwichtiger werden. Vielmehr handelt es sich lediglich um unterschiedliche „Größenordnungen“ territorialer Ungleichheit. Dass nationalstaatliche Grenzen weiterhin (politische) Gültigkeit behalten und sich dennoch als Bezugsrahmen aufzulösen beginnen, zeigt sich bereits im Uecker-Randow-Kreis. Trotz hochgradiger Abhängigkeit von staatlichen Unterstützungen richtet sich die Aufmerksamkeit längst nicht mehr auf Berlin, sondern Stettin wird als „Oberzentrum“ wahrgenommen. Für die Soziologie der territorialen Ungleichheit können wir daraus zumindest zwei Folgerungen ableiten:

Es muss stets ein (territorialer) Bezugsrahmen (Nation, Region, Stadtteil) definiert werden, innerhalb dessen Ungleichheiten verhandelt werden. Denn der Wert von Ressourcen wie Bildung oder Wissen bzw. Kapitalsorten und das Ausmaß territorialer Ungleichheit können nur im Verhältnis zu diesem Bezugsrahmen bestimmt werden, da dort Ungleichheiten unmittelbar wirksam werden. In diesem Zusammenhang gilt es zukünftig, das Kreckel'sche Zentrum-Peripherie-Modell, das stark auf die territorialen Unterschiede der (nationalstaatlich verfassten) Weltgesellschaft abgestellt ist, konsequenter auf kleinräumige Einheiten – in und zwischen Nationen – anzuwenden. In umgekehrter Richtung ist mit Bourdieu zu überprüfen, wie sich die – eher im Nahraum angelegten – Wechselbeziehungen zwischen sozialem und physischem Raum in einer globalisierten Welt bewähren.

Abschließend kann festgehalten werden, dass mit Hilfe des Konzepts territorialer Ungleichheit die zunehmende Differenzierung der Lebensverhältnisse zwischen peripheren

und zentralen Lagen beschrieben werden kann. Für Menschen im Zentrum des „Geschehens“ scheinen sich die Handlungsspielräume in einer globalisierten Welt eher zu vergrößern (dank internationaler Waren-, Kapital-, Verkehrs- und Informationsströme), für andere in peripheren Lagen hingegen verkleinert sich die Welt. In entlegenen ländlichen Räumen vermindern ökonomische Strukturschwäche und das Herunterfahren der Infrastruktur Zugangschancen zu erstrebenswerten Gütern und Dienstleistungen wie Arbeitsplatz und Gesundheitsversorgung. Persönliche Handlungsspielräume verengen sich damit für viele auf ein Einrichten im Mangel. Eine Kräftezersplitterung an der Peripherie erlaubt es nicht, sich gegen die aktuellen politischen Einsparungen zu wehren oder ausreichende Kräfte zu mobilisieren, um diese zu kompensieren. Migration ist vor allem für junge Frauen und Hochgebildete das Mittel der Wahl, um den heimischen Verhältnissen zu entfliehen.

Die Vermutung liegt nahe, dass wir in Deutschland in Zukunft nicht mehr Gleichheit, sondern Verschiedenartigkeit der Lebensverhältnisse auf dem Territorium vorfinden werden. Noch ist offen, ob diese zu einer Homogenisierung der Sozialstruktur in Bezug auf Alterung, Geschlecht und Bildungsstand in peripheren Räumen führt und welche sozialen und politischen Verwerfungen und Kosten dadurch in Zukunft entstehen werden.

# Gleichwertig ist nicht gleich

Das „gleichwertig nicht gleich“ bedeutet, stellte Matthias Platzeck – der Ministerpräsident von Brandenburg – in einer Presseerklärung vom 31. Mai 2004 ebenso prägnant wie resolut fest. Seine Feststellung richtete sich keineswegs an ganz Brandenburg, sondern nur an die Bewohner bestimmter Teilgebiete: die entlegenen Landstriche, welche das Pech haben, nicht die Metropole Berlin zu umsäumen. Entsprechend fuhr er fort: „Wir haben zu konstatieren, dass

## Eva Barlösius

Dr. phil., geb. 1959; Professorin für Soziologie an der Universität Duisburg-Essen; FB Bildungswissenschaften, Allgemeine Soziologie, 45117 Essen. [eva.barloesius@uni-due.de](mailto:eva.barloesius@uni-due.de)

nicht in allen Dörfern gleich gefördert werden kann.“<sup>1</sup> Was Gleichwertigkeit jenseits von Gleichheit heißen könnte, ließ er offen. Allerdings war für jeden erkennbar, dass Platzeck mit seiner Feststellung „gleichwertig ist nicht gleich“ auf die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ anspielte, welche in Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz (GG) formuliert ist.<sup>2</sup> Diese war bisher als Postulat – also als politische Anweisung – verstanden worden, „zurückgebliebene Regionen“ so zu entwickeln, dass diese zu den „fortgeschrittenen“ aufschließen, am „Prozess der Modernisierung“ teilhaben und insbesondere von den Gütern und Verwirklichungschancen<sup>3</sup> der Moderne ebenso profitieren wie jene Gebiete, welche die Spitze der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung bilden. Als wichtiger Schritt in diese Richtung galt es, die Lebensverhältnisse in benachteiligten an die in bevorzugten Regionen anzugleichen. Überall – in Essen, Leipzig, München, in Oberbayern, im Emsland oder in der Uckermark – sollte für eine bestimmte Anzahl von Menschen die gleiche Ausstattung mit Schulen, Krankenhäusern, Schwimmbädern, Kindergartenplätzen, Frei- und Hallenbädern etc., aber auch mit Arbeits- und Ausbildungsplätzen vorhanden sein, um den dort Lebenden auf diese Weise – nämlich per Gleichver-

teilung – gleichwertige Lebensverhältnisse zu bieten.<sup>4</sup> Getragen wurde die Unterstützung „hinterherhinkender Gebiete“ von der Überzeugung, dass sich damit die Ungleichheiten im Entwicklungsprozess alsbald beheben ließen.

## Gleichwertigkeit: Gleichheit und Gleichförmigkeit

In entlegenen Dörfern, in „armen Kommunen“ – nicht nur in Brandenburg – scheint dieses Postulat zunehmend brüchig zu werden. Damit wird fraglich, ob künftig noch und vor allem wie „gleichwertige Lebensverhältnisse“ gesichert werden können. Wie eng der Zusammenhang zwischen den „Kommunen im Wandel“ – so der Titel der Ausgabe von APuZ 21–22/2006 vom 22. Mai dieses Jahres – mit dem Grundsatz der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ verknüpft ist, zeigte sich in den Beiträgen dieses Heft besonders anschaulich. Gleich in zwei Texten wurde der Wandel der Kommunen, der vorwiegend auf den Wegzug von Bewohnern zurückgeführt wird, auf die Konsequenzen für die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ bezogen. Ulrich Sarcinelli und Jochen Stopper fragten in ihrem Beitrag, „ob das Ziel der ‚Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ (Art. 72 Abs. 2 GG) bei regional sehr unterschiedlich verlaufenden Bevölkerungsentwicklungen noch handlungsleitend

<sup>1</sup> Presseinformationen der Staatskanzlei vom 31. 5. 2004: Wie weiter mit dem Aufbau Ost? Platzeck legt konkrete Vorschläge vor.

<sup>2</sup> Im Weiteren wird zu prüfen sein, ob die gängige Auffassung stimmt, dass sich aus dieser Formulierung im Grundgesetz tatsächlich der Auftrag herleitet, auf dem gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gleiche bzw. gleichförmige Lebensumstände herzustellen.

<sup>3</sup> Diesen Begriff übernehme ich von Amartya Sen. Unter Verwirklichungschancen (capabilities) versteht Sen die Fähigkeit der Menschen, ihre Zwecke und Ziele zu verfolgen. Diese Fähigkeit entscheidet darüber, ob sie ein gutes oder ein schlechtes Leben führen. Amartya Sen, Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München 2000, S. 20 f.

<sup>4</sup> Vgl. Bruno Dietrichs, Regionale Indikatoren – vom Gleichwertigkeitsziel zum Nachhaltigkeitsziel, in: Bruno Dietrichs/Andreas Fritzsche/Florian Ismaier, Nachhaltigkeitsindikatoren für eine ausgewogene Entwicklung von Gemeinden, Kreisen, Städten und Regionen. Studien zur Raumplanung Nr. 3, TU München 2000.

sein kann“.<sup>15</sup> Und Norbert Kersting resümierte: „Der demographische Wandel rückt ... das Problem der Gleichwertigkeit und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in den Vordergrund.“<sup>16</sup> Die beiden Zitate stehen für einen weit verzweigten Argumentationsstrang. So problematisierte die Journalistin Cordula Tutt, die sich im Frühjahr 2006 im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung als Gast aufhielt, das Ziel der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ nicht einmal mehr. Sie konstatierte bloß noch: „Der Auftrag des Grundgesetzes, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, ist schon jetzt überholt. Das Schrumpfen (der Bevölkerung, E.B.) erledigt diesen Auftrag vollends.“<sup>17</sup>

Markant an diesen Zitaten ist dreierlei: *Ers- tens* beziehen sie sich direkt oder indirekt auf das Grundgesetz, was zeigt, wie politisch und gesellschaftlich präsent die verfassungsrechtliche Garantie einer bestimmten Qualität der Lebensverhältnisse ist. Für andere Verfassungsgebote gilt dies vermutlich nicht so ausgeprägt, was als Indiz für die Gegenwärtigkeit und Bejahung des darin enthaltenen Grundkonsenses angesehen werden kann. *Zweitens* fällt auf, dass in diesen Zitaten Gleichwertigkeit, ohne dass dies eigens ausgesprochen wird, als weitgehende Gleichheit bzw. Gleichförmigkeit der Lebensverhältnisse aufgefasst wird. Dass Gleichwertigkeit auch anderes meinen kann, etwa gleichgestellte Verschiedenartigkeiten oder die Anerkennung der Gleichberechtigung von Differenz, liegt dem gewohnten Verständnis offenbar fern. Mit dem zweiten Punkt korrespondiert *drittens*, dass Gleichheit bzw. Gleichförmigkeit bislang mittels Input-Indikatoren gesichert wurde: Pro 1 000 Einwohner sollten x Güter oder y Zugangschancen bereit stehen. Diese Gleichungen geraten bei einem massiven Wandel der Bevölkerungsgröße – bei starkem Wachstum wie bei starkem Rückgang – aus der Balance. Die in den Gleichungen enthaltenen gesellschaftspolitischen Ziele wie dieselbe Zugänglichkeit zum Gesundheits- und Bildungssystem oder iden-

tische Erwerbschancen werden mit Rekurs auf die „schrumpfende Bevölkerung“ für nicht mehr finanzierbar gehalten und mit diesem Argument zur Disposition gestellt. Anstatt die bisherige Auslegung von Gleichwertigkeit als Gleichheit bzw. Gleichförmigkeit und deren praktische Umsetzung durch eine mehr oder weniger identische strukturelle Ausstattung zu überprüfen, gerät die Legitimität der gesellschaftspolitischen Ziele in Bedrängnis. Damit wird der demographische Wandel dazu genutzt, einen bisher geltenden gesellschaftlichen und politischen Grundkonsens in Frage zu stellen.

So schnell und geräuschlos, wie von Cordula Tutt prognostiziert, wird der Abschied von der Auffassung, wonach unter „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ weitgehend gleiche bzw. gleichförmige Lebensumstände verstanden werden, nicht vonstatten gehen: Diese Auslegung repräsentiert augenscheinlich noch immer den gesellschaftlichen Grundkonsens, wie Gleichwertigkeit praktisch umzusetzen ist. Das bekam Horst Köhler überaus deutlich zu spüren, als er wenige Monate nach seinem Amtsantritt in einem Focus-Interview zu Protokoll gab: Es „gibt nun einmal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost. Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat ... Wir müssen weg vom Subventionsstaat.“<sup>18</sup> Mit diesen knappen Ausführungen löste er binnen kurzem eine Welle großen Widerspruchs aus, in deren Verlauf sich abzeichnete, dass – obwohl sich die Lebensverhältnisse, insbesondere die in den peripheren ländlichen Gegenden Ostdeutschlands von denen in den boomenden süddeutschen Regionen, beobachtbar immer weiter voneinander entfernen – dies keineswegs von einem veränderten Grundkonsens getragen wird. Vielmehr scheint die Auffassung, dass Gleichwertigkeit gegeben ist, wenn weitgehende Gleichheit bzw. Gleichförmigkeit hergestellt ist, fest verankert zu sein.

Leicht fällt der Abschied von diesem Verständnis schon deshalb nicht, weil weitgehend offen ist, was an die Stelle von Gleichwertigkeit als Gleichheit treten könnte. So unterstrich Matthias Platzeck in seiner Regie-

<sup>15</sup> Ulrich Sarcinelli/Jochen Stopper, Demographischer Wandel und Kommunalpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2006) 21–22, S. 9.

<sup>16</sup> Norbert Kersting, Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb, in: ebd., S. 32.

<sup>17</sup> Cordula Tutt, Das große Schrumpfen. Von Wohlstandinseln und Verliererregionen in Deutschland, in: WZB-Mitteilungen, (2006) 112, S. 20.

<sup>18</sup> Interview mit Horst Köhler, in: Focus, Nr. 38 vom 13. 9. 2004, S. 23.

rungserklärung vom 27. Oktober 2004, dass „das Ziel allen politischen Handelns (sein) muss und es wird, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sicherzustellen“. Aber die „Menschen wissen längst“, „dass ihnen im ländlichen Raum natürlich einiges zugemutet wird: Längere Wege“.<sup>19</sup> Nur längere Wege zu Schule, Krankenhaus, Schwimmbad und Kindergarten, Arbeits- und Ausbildungsplatz, aber ansonsten die gleichen Lebens- und Verwirklichungschancen? Dies scheint schwer vorstellbar. So zeigt die hohe Abwanderungsrate insbesondere von jungen und gut ausgebildeten Personen aus peripheren ländlichen Regionen, dass ein ausgedünntes Angebot an sozialer, ökonomischer und technischer Infrastruktur nicht nur quantitative, sondern offenbar auch qualitative Folgen hat.

Wenn dies stimmt, worauf einiges hindeutet, dann kann auf die Frage, was „Gleichwertigkeit“ jenseits von Gleichheit meint, nicht lapidar mit „längere Wege“ geantwortet und einer Antwort auf diese Weise geradezu ausgewichen werden. Genau dies geschieht aber aktuell, denn bislang wird kaum und nur äußerst leise darüber politisch debattiert, welche Folgen die quantitative Reduzierung der Infrastruktur auf noch zu definierende, „gegebenenfalls räumlich differenzierte Mindeststandards“ haben wird.<sup>10</sup> Stattdessen ist zu beobachten, dass in vielen politischen Absichtserklärungen das Problem, woran Gleichwertigkeit gemessen werden kann, wenn nicht an Gleichheit und Gleichförmigkeit, geradezu bewusst in der Schwebe gehalten wird, um erwartbaren Widerstand gegen eine andere Auslegung zu vermeiden.

## Neuinterpretation des Gleichwertigkeitspostulats

Dass eine solche Debatte dringlich geführt werden muss, haben beispielsweise die Autoren des Diskussionspapiers „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ angemahnt, welches

<sup>19</sup> Matthias Platzeck, Regierungserklärung vom 27. 10. 2004, Plenarprotokoll 4/2, S. 18.

<sup>10</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)/Büro für Angewandte Geographie (BFAG) (Hrsg.), Leitbilder und Handlungsstrategien in Deutschland. Diskussionspapier vom 1. 9. 2005, S. 18; vgl. auch B. Dietrichs (Anm. 4).

im September 2005 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und vom Büro für Angewandte Geographie (BFAG) herausgegeben wurde.<sup>11</sup> Es geht darum, die „Neuinterpretation des Gleichwertigkeitspostulats“ voranzutreiben: eine Interpretation, die Gleichwertigkeit weder als Gleichheit noch als Einebnung aller Unterschiede begreift und berücksichtigt, dass das „Gleichwertigkeitsziel . . . sich auch nicht auf alle Lebensbereiche (bezieht)“.<sup>12</sup> Eine neue Auslegung von Gleichwertigkeit könnte einerseits als neuer gesellschaftlicher und politischer Grundkonsens fungieren und andererseits in die praktische Politik – insbesondere die Regional- und die raumplanerische Politik – eingehen. Bevor eine solche Debatte eröffnet wird, ist es hilfreich, sich zunächst nochmals zu vergegenwärtigen, auf welchem Fundament der bisherige Grundkonsens sowie die vergangene und gegenwärtige praktische Politik fußen.

Um herauszufinden, worauf die Interpretation der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ als Gleichheit oder Gleichförmigkeit basiert, sind verschiedenste wissenschaftliche Zugänge möglich: etwa politische Ideenlehren, philosophische Kommentierungen, juristische Auslegungen oder andere Herleitungen. Allerdings handelt es sich dabei um vorwiegend normative Quellen, die beileibe nicht wiedergeben, was in der sozialen und politischen Praxis darunter begriffen wird – was empirisch gilt. Um sich dies zu vergegenwärtigen, empfiehlt es sich, sich auf die „Ungleichheitssoziologie“ als empirische Wissenschaft zu beziehen. Dafür spricht zudem, dass die Auffassungen von gleichwertigen Lebensverhältnissen ähnlich wie die Vorstellungen von sozialer Gleichheit bzw. Ungleichheit letztendlich auf dem Postulat sozialer Gerechtigkeit basieren. Hinter beiden schwingt somit die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit mit. Deshalb ist zu fragen, wie diese „operationalisiert“ wird; welche Lebensumstände als sozial ungerecht – weil ungleich oder ungleichwertig – eingestuft werden.

<sup>11</sup> Vgl. BMVBW (Anm. 10).

<sup>12</sup> Ebd., S. 42, 19 und 17.

## Gerechtigkeitsmaß

Betrachtet man unter dieser Prämisse die Ungleichheitssoziologie, fällt auf, dass die Mehrzahl der populären Ungleichheitsmodelle<sup>13</sup> (z. B. Klasse, Schicht, Milieu) die statistisch messbare Gleichverteilung von erstrebenswerten Gütern und Ressourcen als Gerechtigkeitsmaß heranziehen, um das Ausmaß sozialer Ungleichheit zu bestimmen. Wenn alle ungleichheitsrelevanten Güter, Ressourcen, Rechte und Anrechte insoweit gleich verteilt sind, dass sich aus den bestehenden Unterschieden keine extreme Bevor- bzw. Benachteiligung ergibt, dann wird dies als sozial gerecht eingestuft. Auf ähnliche Weise wird bestimmt, welche Lebensverhältnisse als prinzipiell gleichwertig anzusehen sind. Dabei wird geprüft, ob in allen Teilräumen quantifizierte Sollwerte bei der infrastrukturellen Ausstattung und bei den Lebens- und Arbeitsbedingungen erreicht sind. Auch hier wird somit Gleichverteilung als Gerechtigkeitsmaß verwendet. Der Unterschied besteht darin, dass das eine Mal Gleichverteilung vertikal – sprich entlang der Achse der Sozialstruktur – erfasst und das andere Mal horizontal – bezogen auf das nationale Territorium – bestimmt wird. Im ersten Fall geht es um einen gerechten Ausgleich innerhalb der Sozialstruktur, im zweiten Fall um einen gerechten Ausgleich zwischen prosperierenden Gebieten und wenig entwickelten Regionen.<sup>14</sup> Es handelt sich somit um zwei Ausprägungen von sozialer Gerechtigkeit: eine sozialstrukturelle und eine räumliche. Sie beziehen sich auf zwei unterschiedliche soziale Bezugseinheiten: auf die sozialstrukturell gegliederte Gesellschaft, und zwar in allen ihren Abstufungen von arm bis reich, und auf alle geographischen Teilräume des Territorialstaats vom Bodensee bis Ücker-

<sup>13</sup> Darunter sollen solche Modelle verstanden werden, die nicht nur innerhalb der Wissenschaft, sondern auch in der Politik und ebenso in der Alltagswelt verwendet werden, um sich über soziale (Un-)Gerechtigkeiten zu verständigen, wenn auch in einer vereinfachten und manchmal stark verkürzten Weise. Entscheidend ist, dass sie zur Formierung eines Grundkonsenses über soziale (Un-)Gerechtigkeit genutzt werden.

<sup>14</sup> Historisch, in der alten Bundesrepublik Deutschland, ging es zunächst um einen Ausgleich zwischen Nord- und Süddeutschland und zwischen ländlichen und städtischen Teilräumen. Aktuell steht ein Ausgleich zwischen Zentrum und Peripherie auf der Agenda (s. die Beiträge Claudia Neu und Hans Dieter Keim in diesem Heft).

Randow. Die Bezugseinheiten bilden jeweils eine „Gerechtigkeitsgemeinschaft“,<sup>15</sup> insofern jeweils dasselbe Gerechtigkeitsmaß auf alle Mitglieder bzw. Teile der Gemeinschaft angewendet wird und sie sich untereinander zu einem gewissen Ausgleich von Unterschieden bereit erklärt bzw. verpflichtet haben. Wird Gleichwertigkeit als Angleichung der Lebensverhältnisse verstanden, dann reicht der Ausgleich sehr weit. Dies ist aber nicht notwendig, damit der Ausgleich seine soziale Funktion erfüllt, eine „Gerechtigkeitsgemeinschaft“ zu repräsentieren.

## Soziale und räumliche Ordnung

Ausgleich meint aber nicht unbedingt Angleichung; entscheidend ist, dass die soziale Ordnung bzw. der Gesamttraum (der Bundesrepublik Deutschland) gesichert werden. Georg Simmel hat dies am Beispiel der Armenunterstützung veranschaulicht. Diese erfolgt im „Interesse der Gesellschafttotalität“, da sie dazu dient, „extreme Erscheinungen der sozialen Differenziertheit so abzumildern“, dass die Sozialstruktur „weiter auf sich ruhen kann“. Damit trägt sie zum „Erhaltung der gesellschaftlichen Totalität“ bei.<sup>16</sup> Aus gesellschaftlicher Sicht ist somit nicht das Ziel der Armenunterstützung, soziale Ungleichheiten zu beheben oder weitgehend auszugleichen. Vielmehr soll sie die Menschen am untersten Rand, die aus der bestehenden Sozialstruktur mit all ihren Ungleichheitsausprägungen herauszufallen drohen oder die bereits herausgefallen sind, (wieder) integrieren. Mit dieser Form der sozialen Integration bestätigt und festigt die „Gerechtigkeitsgemeinschaft“ ihren Zusammenhalt in der Vertikalen: also die hierarchische soziale Ordnung.

Durch die Abmilderung räumlicher Ungleichgewichte, die zwischen den einzelnen Gebieten stattfindet, welche den Gesamttraum bilden, beweist die „Gerechtigkeitsgemeinschaft“ ihre teilträumliche Zusammengehörigkeit in der Horizontalen. Auf diese Weise stellt sie eine gegliederte räumliche Ordnung her – eine territoriale Integration. Auch hier

<sup>15</sup> Ich spreche hier von Gemeinschaft und nicht von Gesellschaft, um den territorialen Bezug der Gerechtigkeitsmaße zu betonen.

<sup>16</sup> Georg Simmel, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Bd. II, Frankfurt/M. 1992, S. 518.

gilt, dass es zu deren Herstellung nicht notwendig ist, die Verschiedenartigkeit der Teilräume in Gleichförmigkeit zu überführen, wohl aber extreme Unterschiede in den Lebensverhältnissen abzubauen sind. Diese werden oft als „Zurückgebliebenheit“ qualifiziert. Die Reduktion räumlicher Ungleichgewichte zielt somit darauf, die „entwickelten Lebensverhältnisse“ in alle Teilräume auszuweiten.

In der Qualifizierung der Lebensverhältnisse als „zurückgeblieben“ ist enthalten, dass die Unterschiede in den Lebensumständen – beispielsweise großstädtische oder ländliche – nicht als Nebeneinander von Verschiedenartigkeit, sondern als Hintereinander von Entwicklungsstufen – also als Ungleichzeitigkeit – beschrieben werden. Darin ist klar der Anspruch inbegriffen, dass sich alle Teilräume in eine bestimmte Richtung zu entwickeln haben. Insofern bedeutet räumliche Integration nicht nur die Bestätigung der territorialen Zusammengehörigkeit, sondern auch das Recht wie die Verpflichtung, am selben Entwicklungsprozess teilzunehmen. So sollten nach dem Zweiten Weltkrieg sowohl in West- als auch in Ostdeutschland die Prozesse der Industrialisierung und Modernisierung in alle Landstriche getragen werden, unabhängig davon, ob sie nah oder fern der Trassen der großen Produktionsstandorte oder des „großstädtischen Geisteslebens“ lagen.

Damit ist ein weiteres Merkmal der „Gerechtigkeitsgemeinschaft“ angesprochen: Diese kann sich auf die Gegenwart beziehen und ihr Gerechtigkeitsmaß aus dem aktuellen räumlichen Vergleich gewinnen, oder sie bezieht die Lebensverhältnisse künftiger Generationen mit ein und verantwortet diesen gegenüber ihr Gerechtigkeitsmaß. Im ersten Fall beschränkt sich das Gerechtigkeitsmaß auf die derzeit räumlich verfügbaren Ressourcen und Zugänge, wobei indirekt unterstellt wird, dass sich deren Höhe und Größe geradezu direkt von der Vergangenheit herleiten. Hierbei überwiegt die räumlich gleiche bzw. gleichförmige gegenüber der zeitlichen Verteilung, weil das Gerechtigkeitsmaß gegenwartsorientiert ist. Die Erwartung einer „nachholenden Modernisierung“ – das Aufschließen „zurückgebliebener“ an die entwickelten Regionen – setzt auf Gleichverteilung in der Gegenwart. Entsprechend gilt die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als

gesichert, sofern die vorhandenen Güter und Zugänge innerhalb der „territorialen Gerechtigkeitsgemeinschaft“ weitgehend gleichmäßig verteilt sind. Die oben vorgestellten Gleichungen –  $x$  Güter oder  $y$  Zugangschancen pro 1 000 Einwohner – sollen dies garantieren.

Im zweiten Fall wird die unbekanntere Zukunft in die Bestimmung des Gerechtigkeitsmaßes mit einbezogen, wobei davon ausgegangen wird, dass in der Gegenwart Handlungsalternativen vorliegen und auf die Zukunft mittels Entscheidungen eingewirkt werden kann.<sup>17</sup> Daraus ergibt sich ein Primat der zeitlichen Verteilung, weil „mehr auf den (künftigen) Nutzen der anstehenden Entscheidungen“ geachtet wird. Bezogen auf „gleichwertige Lebensverhältnisse“ bedeutet das, diese in der Gegenwart so einzurichten, dass Gerechtigkeit auch für zukünftige Generationen gesichert ist. Um „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in die Zukunft zu projizieren, reichen einfache Gleichungen mit festem Nenner (Anzahl von Menschen) und Zähler (Input an Infrastruktur) nicht aus. Dazu ist es notwendig, Verschiedenartiges zuzulassen und vor allem die Differenz als gleichberechtigt anzuerkennen.

## Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Nicht nur das Eingangszitat, ebenso die Neufassung des Artikels 72 Absatz 2 GG im Jahr 1994 wie auch die Novellierung des Raumordnungsgesetzes von 1997 zeigen, dass die bisherige Fassung von Gleichwertigkeit als Gleichverteilung, Angleichung oder weitgehender Ausgleich zumindest teilweise aufgegeben und eine andere Auslegung nahe gelegt wird. Andererseits scheinen die Neuauslegungen des Gleichwertigkeitspostulats sich (noch) nicht zu einem neuen, einen daraufhin angepassten Grundkonsens zu formieren. Dies zeigte sich etwa in der scharfen Ablehnung von Horst Köhlers Intervention zu diesem Thema. Auch repräsentative Befragungen belegen dies. So stimmten bei einer Sonderumfrage des „Sozio-ökonomischen Panels“ im Jahr 2003 rund zwei Drittel der Befragten „voll“ bzw. „eher“ dem Statement

<sup>17</sup> Vgl. Niklas Luhmann, Die Gesellschaft der Gesellschaft, Bd. 2, Frankfurt/M. 1997, S. 997–1010.

zu, „soziale Gerechtigkeit“ bedeute, „dass alle Bürger die gleichen Lebensbedingungen haben ... – rund zwei Drittel gaben damit eine Präferenz für (mehr) ‚Gleichheit‘ zu erkennen“.<sup>18</sup>

Wie bereits angedeutet, berufen sich viele, auch Journalisten, Wissenschaftler und Politiker, wenn sie gleiche Lebensbedingungen einklagen oder in Aussicht stellen, auf die grundgesetzliche Formulierung „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 72 Abs. 2 GG) und leiten davon staatlich legitimierte Forderungen an die Garantie bestimmter Lebensumstände ab.<sup>19</sup> Welche Verpflichtung enthält diese Formulierung aber tatsächlich? Der Artikel 72 GG ist Bestandteil des Staatsorganisationsrechts und regelt gemeinsam mit weiteren Bestimmungen in den Artikeln 70 ff. GG das Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern.<sup>20</sup> Er räumt dem Bund gegenüber den Ländern ein Gesetzgebungsrecht ein, wenn und soweit das geplante Gesetz zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Somit regelt er primär die gesetzgeberische Zuständigkeit, nimmt den Bund aber nicht in die Pflicht, tatsächlich „gleichwertige Lebensverhältnisse“ – was immer darunter zu verstehen ist – zu realisieren. Vielmehr handelt es sich um eine Begründung, auf die der Bund zugreifen kann, um ausnahmsweise sein Gesetzgebungsrecht zu begründen.

Nicht nur die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, auch die „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ kann eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen – ebenfalls in Artikel 72 Absatz 2 GG geregelt.

In diesen größeren Kontext gestellt, wird deutlich, dass dieser Absatz – soziologisch betrachtet – in erster Linie der territorialen

<sup>18</sup> Peter A. Berger, Deutsche Ungleichheiten – eine Skizze, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, (2005) 37, S. 7.

<sup>19</sup> Die Verfassung repräsentiert mehr als jede andere Vereinbarung einen bindenden Grundkonsens.

<sup>20</sup> Bei der Darlegung des Art. 72 GG beziehe ich mich auf die Expertise „Gleichwertige Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche Vorgaben, verfassungspolitische Entwicklungen“, erstellt von Edmund Brandt/Andreas Heck im August 2005 im Auftrag der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.

Integration dient. Was gleichwertige Lebensverhältnisse sind, darüber gibt das Grundgesetz keine konkrete Auskunft, auch nicht, was zu den Lebensverhältnissen gehört, sieht man von den vier Aufgaben ab, die explizit benannt werden: Hochschulbau, regionale Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur und Küstenschutz.<sup>21</sup> Dass gleichwertig nicht identisch, gleichförmig oder einheitlich meint, kann jedoch indirekt erschlossen werden, und zwar aus der Neufassung des Artikels 72 Absatz 2 GG im Jahr 1994. Damals wurde die Formulierung „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ durch die uns bekannte ersetzt. Einheitlichkeit verlangt im Vergleich zu Gleichwertigkeit weit mehr nach Gleichheit und Gleichförmigkeit. Dieser Anspruch wurde mit der Neufassung relativiert und so der Auslegungsspielraum erweitert: Gleichwertigkeit kann als Gleichverteilung, aber ebenso als gleichgestellt, gegenseitige Anerkennung von Differenz, vergleichbare Lebensumstände oder auf eine noch nicht entwickelte Weise verstanden werden.

Weiterhin wurde in der Neufassung von 1994 das Wort „Wahrung“ durch „Herstellung“ ersetzt. „Wahrung“ zielt auf Erhalt und Sicherung und konzentriert sich auf die Gegenwart. „Herstellung“ meint einen dynamischen Prozess, schließt die Zukunft mit ein und trägt auf, das Anrecht künftiger Generationen auf „gleichwertige Lebensverhältnisse“ zu berücksichtigen. Gemäß den obigen Ausführungen über die Zeitdimension impliziert dies, einzukalkulieren, dass künftige räumliche Gerechtigkeitsmaße zu einer anderen Definition von Gleichwertigkeit als heute üblich führen können.

## Nachhaltige Raumentwicklung

Eine sehr ähnliche Veränderung hat die Novellierung des Raumordnungsgesetzes (ROG) von 1998 gebracht. Dieses Gesetz regelt auf Bundesebene, dass für den „Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland“ und „seine Teilräume“ Raumordnungspläne aufzustellen, „raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen“ aufeinander abzustimmen sind, „Vorsorge“ für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen ist etc. Abermals soziolo-

<sup>21</sup> Hier wird auf das GG bis zur Föderalismusreform im Juli 2006 Bezug genommen.

gisch betrachtet, enthält es Anleitungen dafür, wie die und welche räumliche Ordnung herzustellen ist. Mit der Novellierung von 1998 wurde insbesondere das Leitbild für die Raumordnung neu bestimmt. Es lautet nun „nachhaltige Raumentwicklung“. In mehreren nachgeordneten Teilzielen, die ebenfalls neu gefasst, aufgenommen und angeordnet wurden, wird präzisiert, was unter einer solchen Entwicklung zu verstehen ist. Dabei fällt in Bezug auf das Teilziel „gleichwertige Lebensverhältnisse“ auf, dass dieses von Platz vier auf Platz sechs durchgereicht wurde. Die Teilziele „Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen zu schaffen“ und „die prägende Vielfalt in allen Teilräumen herzustellen“ belegen jetzt die Plätze vier und fünf. Weiterhin – vergleichbar der Neufassung des Artikels 72 Absatz 2 GG – wurde die Einbeziehung der Zukunft durchgesetzt. „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ sind nun in allen Teilräumen herzustellen, während in der Fassung des ROG von 1991 „gleichwertige Lebensbedingungen“ in allen Teilräumen geboten oder herbeigeführt werden sollten. Schaut man die Liste der Begriffe durch, mit denen präzisiert wird, welches Gerechtigkeitsmaß zugrunde gelegt wird, dann stößt man auf folgenden Formulierungen: ausgewogene Verhältnisse, angemessene Ausstattung, Sicherstellung der Grundversorgung etc.

Noch deutlicher ist die Abkehr von Gleichwertigkeit als Gleichheit, Gleichverteilung oder Gleichförmigkeit in dem oben bereits erwähnten Diskussionspapier „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“. Dort wird dafür plädiert, dass künftig nicht mehr „die Sicherstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilräumen“ Priorität hat, sondern der „Erhalt der Vielfalt der Städte und Landschaften“ in den Vordergrund zu rücken ist.<sup>122</sup> Konkret hieße dies, nicht mehr nach „pauschaler Gleichartigkeit“ zu streben, den „Anspruch auf gleiche und undifferenzierte Förderung und auf Nivellierung“ zurückzuweisen und ebenso die „pauschale Verpflichtung des Staates zum Ausgleich“ aufzugeben,<sup>123</sup> sich stattdessen auf Mindeststandards bei der Daseinsvorsorge zu beschränken, die Standards für die Erreichbarkeit abzusenken und vor allem gesellschaftliche und

politische Zustimmung dafür zu schaffen, dass es künftig eine größere Unterschiedlichkeit bei den Lebensverhältnissen geben wird.<sup>124</sup>

## Gleichwertigkeit jenseits von Gleichheit und Angleichung

Kehren wir zur Ausgangsfrage danach zurück, was Gleichwertigkeit jenseits von Gleichheit und Angleichung meinen könnte. In den drei skizzierten Dokumenten zeichnen sich zwei Auslegungsrichtungen ab. *Erstens*: weniger Gleichverteilung bzw. Gleichförmigkeit. Die Diskussion um Mindest- oder räumlich differenzierte Standards sowie eine zeitlich und räumlich verringerte Erreichbarkeit gehört zu dieser Richtung. *Zweitens*: künftigen Ansprüchen und Sichtweisen bereits in der Gegenwart Geltung zu verschaffen. In dieser Debatte wird für eine „nachhaltige Raumentwicklung“ plädiert, und es werden die Anrechte künftiger Generationen in das gegenwärtige Verständnis von Gleichwertigkeit integriert.

Die erste Richtung ist bereits sehr nah an der praktischen Umsetzung; so werden in peripheren ländlichen Regionen Kindergärten geschlossen, Schulen zusammengelegt, der öffentliche Nahverkehr zusammengestrichen etc. Wie dagegen erreicht werden kann, sich von den gegenwärtigen Auffassungen von Gleichwertigkeit zu lösen und diese so zu öffnen, dass Zukunft als Entscheidung gedacht wird und Spielräume für Variabilität in den Lebensverhältnissen entstehen, ohne dass die „neuen“ Auffassungen das Risiko in sich tragen, von künftigen Entwicklungen abgehängt zu werden, scheint noch weitgehend offen.<sup>125</sup> Dies wäre aber die Voraussetzung dafür, dass die bisherigen Institutionen, die zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse herangezogen werden, in ihrer aktuellen Verfasstheit zur Disposition gestellt werden können, etwa Verkehrs-, Ent- und Versorgungssysteme.

Gelänge dies, dann würde sich enthüllen, dass diese Institutionen auf die Industriege-

<sup>122</sup> BMVBW (Anm. 10), S. 6.

<sup>123</sup> Ebd., S. 17.

<sup>124</sup> Vgl. ebd., S. 33.

<sup>125</sup> So zeigt B. Dietrichs (Anm. 4) sehr überzeugend, wie schwierig es ist, Output-Indikatoren – z. B. Gesundheitszustand und gesundheitliches Wohlbefinden statt Sollwerte für stationäre Krankenversorgung – zu bestimmen.

sellschaft und den Wohlfahrtsstaat abgestimmt sind, dass sie Ergebnis und Ausdruck der für diese Epoche der Gesellschaft typischen „Gerechtigkeitsgemeinschaften“ sind – den industriellen und wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaftsvertrag in die Praxis übersetzen. Für die sich entwickelnde Wissensgesellschaft und eine sich alters- und größenmäßig wandelnde Gesellschaft sind sie vermutlich nicht tragfähig; welche es sein könnten, zeichnet sich noch nicht ab. Genauso wenig ist erkennbar, ob und welche neuen „Gerechtigkeitsgemeinschaften“ sich konstituieren werden. Bis dahin sollte die Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse ihren Orientierungsschwerpunkt auf die „unbekannte Zukunft“ legen und offen sein für Alternativen. Dies gelingt am besten, wenn sie sich für die Anerkennung der Gleichberechtigung von Differenz einsetzt.

Wenn gleichwertig nicht mehr gleich meint, ist dies jedoch kein Anlass dafür, die in dieser Auslegung enthaltenen gesellschaftspolitischen Ziele – zum Beispiel Bildungspartizipation, optimale Gesundheitsversorgung – aufzugeben. Sie bestehen davon unabhängig weiter.

*Tobias Plieninger · Oliver Bens ·  
Reinhard F. Hüttl*

## Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume

Ländliche Räume sind vor allem geprägt von der Landwirtschaft, die bei der Flächennutzung in Deutschland mit einem Anteil von 54 Prozent dominiert.<sup>1</sup> Im ländlichen Raum ist die Landwirtschaft ein wichtiger landwirtschaftsprägender, kultureller und wirtschaftlicher Faktor,<sup>2</sup> und beide sind administrativ eng miteinander verwoben: Politik für Landwirtschaft und ländliche Räume fällt in den Geschäftsbereich ein und desselben Bundesministeriums; die Förderung des ländlichen Raums ist ein Teilbereich – die so genannte „zweite Säule“ – der öffentli-

### **Tobias Plieninger**

Dr. rer. nat., Dipl.-Forstwirt, geb. 1971; Koordinator der Arbeitsgruppe „LandInnovation“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (BBAW), Jägerstraße 22/23, 10117 Berlin.  
plieninger@bbaw.de

### **Oliver Bens**

Dr. rer. nat., Dipl.-Geograph, geb. 1967; Arbeitsgruppenleiter an der Brandenburgischen Technischen Universität; Lehrstuhl für Bodenschutz und Rekultivierung; Mitglied der AG „LandInnovation“ der BBAW.  
bens@tu-cottbus.de

### **Reinhard F. Hüttl**

Prof. Dr. Dr. h. c., Dipl.-Forstwirt, geb. 1957; Inhaber des Lehrstuhls für Bodenschutz und Rekultivierung an der Brandenburgischen Technischen Universität; Sprecher der AG „LandInnovation“ der BBAW.  
Hüttl@tu-cottbus.de

<sup>1</sup> Alle in diesem Beitrag genannten statistischen Daten entstammen, wenn nicht anders angegeben, den folgenden Quellen: Deutscher Bundestag, Agrarpolitischer Bericht 2006 der Bundesregierung, Drucksache 16/240, Berlin 2006; Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 2005, 2002, 1992, Münster-Hiltrup; Statistisches Jahrbuch über Landwirtschaft und Ernährung der Bundesrepublik Deutschland 1982, 1972, 1962, Hamburg-Berlin. Zur Vergleichbarkeit der Daten sei auf die dortigen Anmerkungen verwiesen.

<sup>2</sup> Vgl. Stephan Beetz, Veränderungen ländlicher Gesellschaften in Ostdeutschland, Vortrag auf der caminante-Starterkonferenz in Magdeburg 2005.

**Tabelle 1: Veränderung der Landwirtschaft (1900–2004)**

	1900*	1950*	1970*	1990*	2003/ 2004
Arbeitskräftebesatz (Arbeitskräfte/100 ha)	30,6	29,2	11,4	6,4	3,5
Anteil des Agrarsektors an den Erwerbstätigen (Prozent)	38,2	24,3	8,8	3,5	2,3
Getreideerträge (dt/a ha)	16,3	23,2	33,4	57,9	73,6
Milchleistung (kg/Kuh a)	2 165	2 480	3 812	4 857	6 563
Anteil des Agrarsektors an der Bruttowertschöpfung (Prozent)	29,9	11,3	3,4	1,7	1,1
Anteil der Ausgaben für Nahrungs- und Genussmittel am Privatverbrauch (Prozent)	46,7	43,5	29,4	21,7	14,5
Ein Landwirt ernährt . . . Menschen	4	10	27	61	127

\* Die Werte von 1950–1990 beziehen sich auf das frühere Bundesgebiet.

Quelle: Deutscher Bundestag und Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Anm. 1).

chen Agrarförderung. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag einerseits die Frage nach den Konsequenzen der Peripherisierung ländlicher Räume für den Agrarsektor gestellt. Andererseits soll aber auch gefragt werden, welche Beiträge die Landwirtschaft zur Entwicklung peripherer ländlicher Räume leisten kann. Hierzu erfolgen ein Rückblick auf die Veränderungen der Landwirtschaft in den letzten 100 Jahren sowie ein Ausblick auf die Chancen und Herausforderungen, vor denen die Nutzung ländlicher Räume gegenwärtig steht.

## 100 Jahre Fortschritte in der Landwirtschaft und deren Folgen

Die Landwirtschaft des 20. und 21. Jahrhunderts ist durch einen gewaltigen technischen Fortschritt gekennzeichnet, der gleichermaßen die Produktivität des Bodens (so genannte biologisch-technische Fortschritte) und die Produktivität der Arbeit (so genannte mechanisch-technische Fortschritte) steigerte.<sup>13</sup> Möglich wurde dies durch den Einsatz von Mineraldüngern und Pflanzenschutzmitteln, die Mechanisierung der Bewirtschaftung und die Züchtung von leistungsfähigen Tierrassen und Kulturpflanzensorten. *Tabelle 1* zeigt, dass die Rationalisierungen den Bedarf an Arbeitskräften in der Landwirtschaft innerhalb von

50 Jahren um mehr als den Faktor 8 verringerten. In der Folge nahm der Anteil des Agrarsektors an den Erwerbstätigen dramatisch ab. Parallel dazu führten die Fortschritte zu einer Vervielfachung der Ertragsleistungen. Damit wuchs das Produktangebot der Landwirtschaft rasch an, während die Nachfrage nach Lebensmitteln nur geringfügig zunahm. Dieses Auseinanderdriften von Angebot und Nachfrage führte zu einem Verfall der Preise, wodurch die Landwirtschaft gezwungen war und ist, den aus dem technischen Fortschritt resultierenden wirtschaftlichen Nutzen vollständig an die Verarbeiter und Verbraucher weiterzuleiten. Wie der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel am privaten Verbrauch kontinuierlich abnahm, so sank auch der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung beständig. Ironischerweise führten also gerade die enormen technischen Neuerungen in der Landwirtschaft zu deren „ökonomischem Dauerproblem“ und zu einem Rückgang ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung.

Einen eigenen Verlauf nahm die ostdeutsche Landwirtschaft. Dort war bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs agrarischer Großgrundbesitz vorherrschend. Dieser wurde ab 1945 im Zuge der Bodenreform in der sowjetischen Besatzungszone entschädigungslos enteignet und dem Staat bzw. in kleinen Parzellen an so genannte „Neubauern“ übertragen. Die neu entstandenen Kleinbauernbetriebe wurden ab 1952 durch Kollektivierung zusammengelegt, so dass die DDR von sehr großen Produktionseinheiten geprägt war. In den siebziger Jahren folgte eine Phase von Konzentration und Spezialisierung, und in

<sup>13</sup> Vgl. Ulrich Hampicke, Werte, Gerechtigkeit und Verantwortung in der genutzten Landschaft. Materialien der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume“ Nr. 7, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin 2006.

den neunziger Jahren die Transformation nach der deutschen Vereinigung. So erlebte der ostdeutsche Agrarsektor innerhalb von 50 Jahren gleich vier fundamentale Strukturbrüche.<sup>14</sup> Die letzte Phase war gekennzeichnet durch eine Anpassung an die Marktwirtschaft, die Privatisierung von Grund und Boden, die Übernahme der Verantwortung durch die Landwirte selbst und die Integration in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU. So fand in den neunziger Jahren innerhalb weniger Jahre ein stark beschleunigter Strukturwandel statt, der sich besonders deutlich in einem dramatischen Einbruch der Viehbestände sowie einer starken Abnahme der einstmalig sehr hohen Beschäftigtenzahlen in der Landwirtschaft äußerte.<sup>15</sup> Zurückzuführen ist dies einerseits auf Produktivitätssteigerungen, andererseits aber auch auf den Abbau zahlreicher Dienstleistungen der Landwirtschaft, etwa von Vertriebszentren, Feuerwehr oder Kindergärten.<sup>16</sup> Allerdings wurde das ursprünglich vorgesehene politische Ziel einer Überführung der DDR-Agrarbetriebe in bäuerliche Familienbetriebe nach westdeutschem Vorbild nicht erreicht.<sup>17</sup>

## Situation der Landwirtschaft heute

Kennzeichnend für die heutige Situation der Landwirtschaft in Deutschland ist deren relativ geringe Bedeutung in Wirtschaft und Gesellschaft. Derzeit ist sie nur noch einer von mehreren Wirtschaftsfaktoren im ländlichen Raum. Zu vernachlässigen ist die Landwirtschaft dennoch nicht, gilt sie doch weiterhin

<sup>14</sup> Vgl. Siegfried Thieme, Agrarstruktureller Wandel im Land Brandenburg, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 39 (1995), S. 229–239; Karl Martin Born, The dynamics of property rights in post-communist East Germany, in: Hannes Palang/Helen Sooväli/Marc Anrop/Gunhild Setten (Hrsg.), European Rural Landscapes: Persistence and Change in a Globalising Environment, Dordrecht 2004.

<sup>15</sup> Vgl. Hans-Rudolf Bork/Claus Dalchow/Harald Kächele/Kurt Christian Kersebaum/Hans-Peter Piorr, Landschaftswandel in Nordost-Deutschland seit der Vereinigung, in: Geökodynamik, 16 (1995), S. 211–242.

<sup>16</sup> Vgl. Stephan Beetz, Dörfer in Bewegung: Ein Jahrhundert sozialer Wandel und räumliche Mobilität in einer ostdeutschen ländlichen Region, Hamburg 2004.

<sup>17</sup> Vgl. Eva Barlösius/Claudia Neu, Scheitern als Vorbedingung zum Erfolg – der Wandel der ostdeutschen Landwirtschaft nach 1980, in: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie, 51 (2003), S. 56–77. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe auch die Beiträge von E. Barlösius und C. Neu in dieser Ausgabe.

**Tabelle 2: Kennziffern der Landwirtschaft in Deutschland (2004/2005)**

Landwirtschaftsfläche	17 004 600 ha
Landwirtschaftliche Betriebe	366 600
Arbeitskräfte (voll- und nebenerwerblich)	1 260 000
Durchschnittseinkommen je Arbeitskraft	23 104 €
Agrarstützung (2003, EU) <sup>18</sup>	37 %
Öffentliche Förderung pro ha landwirtschaftlicher Fläche <sup>19</sup>	396 €
Öffentliche Förderung pro Arbeitskraft	12 446 €

Quelle: Deutscher Bundestag (Anm. 1); Deutscher Bauernverband (Anm. 11).

als sehr bedeutsam für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, für den Erhalt der Sozialstruktur und des Kulturerbes ländlicher Räume sowie für die Gestaltung der Kulturlandschaft als Siedlungs-, Wirtschafts- und Erholungsraum.<sup>10</sup> Zudem steht die Landwirtschaft in engem Zusammenhang mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen, etwa der Agrarindustrie, dem Ernährungshandwerk, der Ernährungsindustrie, dem Groß- und Einzelhandel und dem Gastgewerbe. All diese Bereiche zusammen erzielten im Jahr 2000 fast sieben Prozent der Bruttowertschöpfung in Deutschland.<sup>11</sup>

Heute bestehen in Deutschland rund 366 000 landwirtschaftliche Betriebe (Tabelle 2). Eine hohe Zahl kleiner Agrarbetriebe, die häufig im Nebenerwerb betrieben werden, steht einer kleinen Zahl großer Betriebe gegenüber: Nur 8 Prozent der Betriebe sind größer als 100 ha, bewirtschaften aber 50 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche Deutschlands. Eine ähnliche Konzentration zeigt sich für die Viehbestände: So hielten im Jahr 2005 4 Prozent der Rinderbetriebe 26 Prozent des gesamten deutschen

<sup>18</sup> Anteil der öffentlichen Transferzahlungen an den Bruttobetriebseinkünften, vgl. OECD, Agricultural Policies at a Glance, Paris 2004.

<sup>19</sup> Ausgedrückt als Summe der unternehmensbezogenen Direktzahlungen und Zuschüsse von Haupterwerbsbetrieben.

<sup>10</sup> Vgl. Karl-Friedrich Thöne, Europäische Politik für die ländliche Entwicklung, in: Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung, 38 (1997), S. 203–208.

<sup>11</sup> Vgl. Deutscher Bauernverband, Situationsbericht 2006. Trends und Fakten zur Landwirtschaft, Bonn 2005.

Milchviehbestandes und 3 Prozent der Betriebe 29 Prozent des Mastschweinebestandes. Das mittlere Einkommen je Landwirt liegt um etwa 9 Prozent unter dem gewerblichen Vergleichslohn, also dem Lohn vergleichbarer Lohn- und Tarifgruppen in der gewerblichen Wirtschaft.<sup>12</sup> Unter anderem wurde mit dem systematischen Nachhinken der landwirtschaftlichen Einkommen, der so genannten „Einkommensdisparität“, die Einführung der europäischen Agrarförderpolitik gerechtfertigt. Heute beruhen mehr als ein Drittel der landwirtschaftlichen Betriebseinkünfte in der EU auf öffentlichen Transferzahlungen, und es wird jede Arbeitskraft in der deutschen Landwirtschaft mit umgerechnet 12 446 Euro pro Jahr öffentlich unterstützt.

15 Jahre nach der Einigung Deutschlands gibt es immer noch eine deutliche Zweiteilung der Agrarstruktur zwischen West- und Ostdeutschland. Diese äußert sich insbesondere darin, dass die mittlere Größe der ostdeutschen Betriebe diejenige der westdeutschen um mehr als das sechsfache übertrifft (Tabelle 3).

Auch der Arbeitskräftebesatz liegt in ostdeutschen Betrieben deutlich niedriger, und Familienarbeitskräfte kommen zu einem wesentlich geringeren Teil zum Einsatz. Dominieren in Westdeutschland auf 91 Prozent der Fläche Einzelunternehmen, die überwiegend Familienbetriebe sind, so sind in Ostdeutschland auf 75 Prozent der Fläche juristische Personen (vor allem GmbHs und Genossenschaften) und Personengesellschaften (etwa Gesellschaften bürgerlichen Rechts) vorherrschend. Viele dieser Betriebe zeichnen sich hier durch eine sehr effiziente Wirtschaftsweise, große Produktionskapazitäten und ein professionelles Management aus, wodurch sie vergleichsweise konkurrenzkräftig sind. Sie gelten als wirtschaftlich stabil, teilweise sogar prosperierend.<sup>13</sup> Die Effizienz der Wirtschaftsweise bringt es jedoch mit sich, dass von der Landwirtschaft in Ostdeutschland nur bedingt Beschäftigungswirkungen auf den ländlichen Raum ausgehen.

<sup>12</sup> Die Vergleichbarkeit ist allerdings umstritten, vgl. Deutscher Bundestag (Anm. 1).

<sup>13</sup> Vgl. E. Barlösius/C. Neu (Anm. 7).

**Tabelle 3: Ausgewählte Unterschiede zwischen der ost- und westdeutschen Agrarstruktur (2003)**

	Ostdeutschland	Westdeutschland
Mittlere Betriebsgröße	202,1 ha	33,7 ha
Anteil der Betriebe > 100 ha	29,6 %	6,2 %
Erträge pro Betrieb (2005)	57 532 €	35 366 €
Anzahl Milchkühe pro Betrieb	177,9	32,3
Anzahl Mastschweine pro Betrieb	319,6	151,4
Anzahl Legehennen pro Betrieb	1677,1	342,8
Anteil von Familienarbeitskräften	23,6 %	66,7 %
Arbeitskräftebesatz (in Arbeitskräfte/100 ha)	1,5	3,6

Quelle: Deutscher Bundestag und Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Anm. 1).

## Zukünftige Entwicklung der Landwirtschaft

Die Landwirtschaft wird auch weiterhin einem starken Wandel unterliegen.<sup>14</sup> Dabei ist die Peripherisierung ländlicher Räume jedoch nur eine innerhalb einer Vielzahl von Triebkräften. So stellt die jüngste Agrarreform der EU einen fundamentalen Einschnitt für den Agrarsektor dar. Mit der Reform verbunden sind eine klare Marktorientierung, die Abkehr von der Produktförderung, die Kürzung der direkten Zahlungen der EU an die Landwirte und die Bindung der öffentlichen Förderung an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Lebensmittelsicherheits-Standards. Die Agrarreform steht unter anderem in Zusammenhang mit der Liberalisierung des Welthandels mit Agrarerzeugnissen, die den Abbau von Protektionismus und Wettbewerbsverzerrungen bezweckt und die bislang innerhalb der Europäischen Union geschützte Landwirtschaft den Weltmarktbedingungen aussetzen wird. Auch die jüngst erfolgte EU-Erweiterung wird den Agrarsektor stark beeinflussen – insbesondere durch die Aufteilung der EU-Agrarausgaben auf

<sup>14</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (Anm. 1).

mehr anspruchsberechtigte Betriebe ohne eine nennenswerte Aufstockung des Gesamtbudgets. Daneben gibt es eine ganze Reihe von Veränderungen in der nationalen Agrarpolitik, welche die Landwirtschaft zu bewältigen haben wird, vor allem Einsparungen im Bundeshaushalt, die Föderalismusreform und die Reform der agrarsozialen Sicherung. Weitere Veränderungen für die Landwirtschaft ergeben sich durch den anhaltenden technologischen Wandel, der einerseits neue technische Möglichkeiten (etwa durch Satellitennavigation unterstützte Präzisionslandwirtschaft, gentechnisch verändertes Saatgut), andererseits auch neue Märkte für landwirtschaftliche Produkte (etwa Biomasse zur energetischen Nutzung) hervorbringt. Schließlich hat sich der Agrarsektor auf einen prognostizierten Klimawandel einzustellen. Dieser zeichnet sich zum Beispiel in Nordostdeutschland voraussichtlich durch zunehmende Trockenheit sowie insbesondere durch eine Verringerung der Niederschläge während der Vegetationsperiode aus und kann große Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Ertragsleistung und -sicherheit sowie auf das Spektrum möglicher Anbaukulturen haben.

## Intensivierung, Spezialisierung und Konzentration

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich die deutsche Landwirtschaft in einer Weise entwickelt, die vielfach mit den Begriffen „Industrialisierung“ oder „Produktivismus“ umschrieben wird.<sup>15</sup> Charakteristisch sind dabei drei strukturelle Dimensionen: eine Intensivierung, eine Spezialisierung und eine Konzentration der Landbewirtschaftung.<sup>16</sup> Unter Intensivierung wird ein hoher Input an kapitalintensiven Produktionsmitteln wie Düngemitteln, Pestiziden und Maschinen verstanden, dem ein entsprechend hoher Output an Flächenerträgen gegenüber steht. Spezialisierung beschreibt eine Einengung des Produktionsprogramms auf eines oder wenige Agrarprodukte und die damit verbundenen globalisierten Handelsbeziehungen. Konzentration bedeu-

<sup>15</sup> Vgl. Siegfried Bauer, Naturschutz und Agrarpolitik, in: Werner Konold/Reinhard Böcker/Ulrich Hampicke (Hrsg.), Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege, Landsberg 2001.

<sup>16</sup> Vgl. Bryan Ilbery/Ian Bowler, From agricultural productivism to post-productivism, in: Bryan Bowler (Hrsg.), The geography of rural change, London 1998.

tet, dass die landwirtschaftliche Produktion vornehmlich in wenigen, spezialisierten Betrieben, Regionen oder Ländern erfolgt. So kam es etwa in der Bundesrepublik in den siebziger Jahren zu einer starken räumlichen Konzentration beim Weizen-, Kartoffel-, Milch- und Ölsaatenanbau auf bestimmte Agrargegenden. Eine solchermaßen produktionsorientierte Landwirtschaft ist gekennzeichnet durch strukturarme Agrarlandschaften mit einem geringen Anteil naturnaher Lebensräume. Häufig wird sie für Umweltprobleme verantwortlich gemacht, etwa für Grundwasserbelastungen, Verlust der Artenvielfalt und Unterbrechung von Stoffkreisläufen.<sup>17</sup>

## Extensivierung, Diversifizierung und Dispersion

Doch gibt es auch einen *gegenläufigen Trend*, der in der Literatur mit dem Begriff „Post-Produktivismus“ umschrieben wird.<sup>18</sup> Entsprechende Formen der Landwirtschaft sind durch einen geringen Einsatz kapitalintensiver Produktionsmittel und durch geringere Flächenerträge charakterisiert. In der Regel werden vielfältige Agrarerzeugnisse produziert, die Handelsbeziehungen finden vorwiegend in der Region statt, und die räumliche Verteilung von Produktionsbereichen ist durch relativ geringe räumliche Konzentration gekennzeichnet.<sup>19</sup> Durch einen hohen Anteil naturnaher Habitats ist die Landschaftsstruktur komplex. Diese Form der Landnutzung nimmt häufig auf Belange des Umwelt- und Tierschutzes besondere Rücksicht. Ein Beispiel hierfür sind die Betriebe des ökologischen Landbaus, die 2004 auf 4,5 Prozent der deutschen Landwirtschaftsfläche wirtschafteten.<sup>20</sup> Die wachsende Tendenz vieler Betriebe,

<sup>17</sup> Vgl. Dieter Korneck/Martin Schnittler/Frank Klingenstein/Gerhard Ludwig/Melanie Takla/Udo Bohn/Rudolf May, Warum verarmt unsere Flora? Auswertung der Roten Liste der Farn- und Blütenpflanzen Deutschlands, in: Schriftenreihe für Vegetationskunde, 29 (1998), S. 299–444.

<sup>18</sup> Vgl. Geoff A. Wilson, Post-Produktivismus in der europäischen Landwirtschaft: Mythos oder Realität?, in: Schweizer Zeitschrift für Geographie, 57 (2002), S. 109–126.

<sup>19</sup> Vgl. Lone Kristensen, Agricultural change in Denmark between 1982 and 1989: the appearance of post-productivism in farming?, in: Danish Journal of Geography, 101 (2001), S. 77–86.

<sup>20</sup> Allerdings sind auch innerhalb des Ökolandbaus Intensivierungstendenzen festzustellen, vgl. Rainer

sich mit dem ländlichen Tourismus ein weiteres Standbein zu erschließen, fällt ebenso in diesen Bereich wie die Honorierung ökologischer Leistungen über staatliche Agrarumweltprogramme, etwa von Landschaftspflege-tätigkeiten. So wurde die Kulturlandschaftspflege in Brandenburg im Jahr 2000 auf rund 19 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche über das Landes-Kulturlandschaftsprogramm gefördert.<sup>121</sup> Ebenfalls typisch sind die landwirtschaftliche Nischenproduktion, beispielsweise von Feldgemüse, Beerenobst oder Wild, und die regionale Vermarktung von Qualitätsprodukten, zum Beispiel im Ab-Hof-Verkauf oder über Großküchen.

Die Landwirtschaft differenziert sich also in Richtung Intensivierung oder Extensivierung bzw. „Produktivismus“ oder „Post-Produktivismus“ aus. Dabei nimmt die mittlere Betriebsgröße bei beiden Formen stetig zu. Die Größe eines Betriebes lässt jedoch keinen unmittelbaren Schluss auf den Intensitätsgrad der Bewirtschaftung zu. Zum Beispiel finden sich unter den mehrere tausend Hektar großen Betrieben in Ostdeutschland gleichermaßen hoch intensive und extensive Agrarbetriebe.

## Neue Märkte: Von der Nahrungsmittel- zur Energiebereitstellung

Stark im Aufwind befindet sich der politisch geförderte Anbau nachwachsender Rohstoffe zur energetischen Nutzung, die so genannte Bioenergienutzung.<sup>122</sup> So wurden gut zwei Drittel der 2004 genutzten erneuerbaren Energien als Bioenergie bereitgestellt. Seit 1998 hat die Anbaufläche von Biomasse zur energetischen Verwertung um mehr als 100 Prozent zugenommen, so dass sie mittlerweile 11,8 Prozent der deutschen Ackerflächen einnimmt. Bis 2030 werden voraussichtlich zwischen 21 und 33 Prozent der

Oppermann/Alfons Krismann/Hermann Hötter/Jan Blew, Zielvorstellungen und Entwicklungsperspektiven für den Ökolandbau aus Naturschutzsicht, Singen-Bergenhäuser 2004.

<sup>121</sup> Vgl. Land Brandenburg, Agrarbericht 2004, Potsdam 2004.

<sup>122</sup> Vgl. Tobias Plieninger/Oliver Bens/Reinhard F. Hüttl, Nachwachsende Rohstoffe, Bioenergie und Naturschutz, in: Werner Konold/Reinhard Böcker/Ulrich Hampicke (Hrsg.), Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege, Landsberg 2006.

Ackerfläche dem Biomasse-Anbau dienen.<sup>123</sup> Neben der energetischen findet auch eine stoffliche Nutzung nachwachsender Rohstoffe statt. 2005 waren bereits 12 Prozent der Grundstoffe in der chemischen Industrie biogenen Ursprungs. Die Vielfalt der Bioenergie-Optionen ist groß, doch werden in der Landwirtschaft zurzeit vor allem drei Wege eingeschlagen: die Verarbeitung von Raps zu Biodiesel, die Vergärung von Zuckerrüben und Getreide zu Bioäthanolkraftstoff und die Fermentation von Maissilage, Gras, Getreideganzpflanzen, weiteren Kulturen sowie von Reststoffen wie Gülle zu Biogas zur anschließenden Strom- und Wärme-gewinnung. Der Anbau von Biomasse kann intensiv und extensiv erfolgen, wobei sich die gegenwärtige Form stark an den bestehenden, intensiven landwirtschaftlichen Systemen orientiert.

Die Nutzung von Bioenergie diversifiziert die Agrarlandschaft und ermöglicht den Absatz neuer landwirtschaftlicher Produkte. Dadurch kann sie positive Beschäftigungseffekte und eine Wertschöpfung für den ländlichen Raum mit sich bringen. Einen beispielhaften Erfolg erzielte etwa die Gegend um Güssing (Österreich). In der Landesstatistik wurde diese noch im Jahr 1988 als ärmste Region Österreichs mit den typischen Merkmalen von Peripherisierung wie fehlende Gewerbe- und Industriebetriebe, hohe Abwanderungsrate, hohe Pendlerzahlen und Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe identifiziert.<sup>124</sup> Der Umschwung gelang Güssing 1990 durch eine Gemeinderatsinitiative, in deren Ergebnis das Ziel einer einhundertprozentigen regionalen Energieautarkie beschlossen wurde. Es folgten der Bau einer Biodieselanlage, von Nah- und Fernwärmenetzen, der damals größten Biomasse-Heizkraftanlage Österreichs und von Biogasanlagen, die von konventionellen und ökologisch wirtschaftenden Betrieben beliefert werden. In der Folge siedelten sich zahlreiche Ingenieurbüros und Betriebe – insbesondere der Holz verarbeitenden Industrie – an. So entstanden gut 50 neue Unternehmen mit über 1 000 neuen direkten und

<sup>123</sup> Vgl. Öko-Institut, Stoffstromanalyse zur nachhaltigen energetischen Nutzung von Biomasse, Berlin 2004.

<sup>124</sup> Vgl. Joachim Hacker, Kommunales Energiekonzept mit Wärme und Kraft(stoff) aus Biomasse, in: Allgemeine Forst Zeitschrift Der Wald, 61 (2005) 10, S. 552–553.

indirekten Arbeitsplätzen in der Region. Die jährliche Wertschöpfung in diesem Bereich beträgt heute 13 Millionen Euro. Mittlerweile ist ein eigener „Ökoenergietourismuszweig“ entstanden, es wurden nationale und international tätige Forschungs- und Entwicklungszentren im Erneuerbare-Energien-Bereich aufgebaut, und Güssing wurde 2004 zur „innovativsten Gemeinde Österreichs“ ernannt. Für die Zukunft sind technologische und räumliche Erweiterungen geplant. Dabei sollen Leistungen und Wirkungsgrade der vorhandenen Anlagen gesteigert werden sowie neue Technologien und Rohstoffe zur Anwendung kommen. Neben der Forstwirtschaft soll vor allem die Landwirtschaft als Rohstofflieferant gestärkt werden. Auch soll die Bereitstellung von Wärme, Strom und Treibstoffen besser aufeinander abgestimmt werden. Ferner soll das Modell auf den gesamten Bezirk Güssing ausgedehnt werden.<sup>125</sup> Inzwischen entstehen auch in Deutschland „Bioenergiedörfer“, beispielsweise das niedersächsische Jühnde und das sachsen-anhaltinische Iden.

## Wechselwirkungen zwischen Peripherisierung, Landwirtschaft und Regionalentwicklung

Wie lassen sich die eingangs gestellten Fragen zu den Auswirkungen der Peripherisierung auf die Landwirtschaft und zu deren Beiträgen zur Regionalentwicklung beantworten? Periphere ländliche Räume Ostdeutschlands zeichnen sich vielfach durch eine hoch technologisierte, leistungs- und konkurrenzstarke Landwirtschaft aus. Ein Problem liegt für die Betriebe darin, qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte zu finden – ungeachtet dessen, dass die Arbeitslosenrate in peripheren Regionen häufig mehr als 20 Prozent beträgt. Dabei behindert das mit Peripherisierung verbundene negative Image einer Region den möglichen Zuzug auswärtiger Fachkräfte. Eine weitere negative Konsequenz für die Agrarbetriebe ist ein Rückgang an regionaler Kaufkraft und damit der Nachfrage nach Lebensmitteln. Dies hat insbesondere für diejenigen Betriebe Auswirkungen, die sich im Bereich der Qualitätsproduktion und Regionalvermarktung en-

<sup>125</sup> Vgl. Christiane Brunner/Manfred Hotwagner/Alexandra Kopitar, Güssing/Südburgenland – erste energieautarke Stadt Österreichs, in: Informationen zur Raumentwicklung, (2006) 1/2, S. 93–101.

gagieren. Allerdings wird ein großer Teil der Agrarprodukte bereits heute außerhalb der Produktionsregion abgesetzt. Zu erwarten ist, dass die Peripherisierung weiteren Auftrieb für eine überregionale Ausrichtung der Handelsbeziehungen von Betrieben gibt. Angesichts der genannten europäischen und globalen Herausforderungen erscheinen aber die Auswirkungen von regionaler Peripherisierung auf die großen Landwirtschaftsbetriebe vergleichsweise überschaubar. Auch der Anbau von Bioenergieträgern ist weitgehend unabhängig von der lokalen Nachfrage nach Energie, da Strom und Treibstoffe leicht überregional absetzbar sind. Einzig die Verwertung der in Biogasanlagen anfallenden Heizwärme wird bei rückläufigen ländlichen Bevölkerungszahlen erschwert.

Die Gegenfrage nach den möglichen Beiträgen der Landwirtschaft zur Regionalentwicklung lässt sich nicht eindeutig beantworten. Bislang sind diese eher gering, da die hoch mechanisierte Landwirtschaft nur wenige Arbeitskräfte benötigt, und selbst diese zu einem großen Teil außerhalb der Region oder – im Falle der Saisonarbeitskräfte – aus dem Ausland rekrutiert. Einige Marktfruchtbetriebe in Nordostdeutschland werden sogar vom Ausland aus bewirtschaftet.<sup>126</sup> Zudem findet die Weiterverarbeitung und Vermarktung der erzeugten Agrarprodukte vielfach außerhalb der peripheren ländlichen Regionen statt. Im ländlichen Raum werden vorrangig nur die unverarbeiteten Rohstoffe bereitgestellt, während der Großteil der Wertschöpfung und der dadurch induzierten Beschäftigungseffekte bei der Veredelung dieser Produkte andernorts entsteht.

An eine zukunftsorientierte Landwirtschaft, die Impulse für die Entwicklung peripherer ländlicher Räume geben kann, wären demzufolge die folgenden Anforderungen zu stellen:

Eine zukunftsorientierte Landwirtschaft soll

- möglichst hohe Beschäftigungseffekte generieren, die vor Ort befindlichen Ressourcen nutzen und regionale Wirtschaftskreisläufe unterstützen;

<sup>126</sup> Vgl. Stefan Mann, Die Entsiedelung ländlicher Räume und das Agrarsystem, in: Berliner Debatte Initial 15 (2004), 2, S. 86–95.

- innovativ und wirtschaftlich sein und sich idealerweise ohne Fördergelder und Subventionen weitgehend selbst tragen;
- die gewachsene Kulturlandschaft erhalten und die Belange des Ressourcenschutzes adäquat berücksichtigen;
- zur Erhaltung und Entwicklung regionaler Eigenarten sowie zur Identifikation mit dem Land, seiner Kultur und seinen Traditionen beitragen;
- kompatibel mit anderen Landnutzungen sein und alternative Entwicklungspfade nicht behindern.<sup>27</sup>

Tatsächlich finden sich in vielen ländlichen Regionen Pioniere einer nachhaltigen Landwirtschaft, die zur regionalen Wertschöpfung, zur Landschaftspflege und zum Erhalt von Dorfgemeinschaften beitragen und damit einer weiteren Peripherisierung entgegenwirken. Als Beispiel aus dem nordostdeutschen Tiefland können etwa der Milchviehbetrieb und die Bauernkäserei Wolters im uckermärkischen Bandelow genannt werden.<sup>28</sup> Auf 735 ha Land wurde eine ehemalige landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft schrittweise modernisiert. Heute hält der konventionell wirtschaftende Betrieb über 500 Milchkühe und 500 Jungrinder und betreibt neben Futterbau auch den Anbau von Raps, Weizen, Gerste und Zuckerrüben. Ein großer Teil der produzierten Milch wird in der eigenen Bauernkäserei zur Spezialität Uckerkaas verarbeitet, die unter der Regionalmarke des Biosphärenreservats Schorfheide-Chorin vermarktet wird. Eine Reihe innovativer Vermarktungsformen vom Internetshop bis zum Hofladen sichert den Absatz. Darüber hinaus baut der Betrieb aktuell unter der Bezeichnung „Q-Regio“ ein im Franchisesystem betriebenes Netz von Regionalläden auf. In Zukunft soll eine eigene Biogasanlage den Betrieb mit Strom und Wärme versorgen. So entwickelte sich das Unternehmen mit heute 30 Mitarbeitern zum größten Arbeitgeber im Dorf.

<sup>27</sup> Z. B. kann eine großflächig ausgeräumte Agrarlandschaft Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich des Tourismus blockieren.

<sup>28</sup> Vgl. Kenneth Anders/Lars Fischer, Von der Landschaft leben. Nachhaltiges Wirtschaften in regionalen Wertschöpfungsketten, Schiffmühle 2004.

Warum aber sind derartige Erfolgsbeispiele eher eine Ausnahme als die Regel? Zentrales Problem sind die Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft, die aufgrund betriebswirtschaftlicher Zwänge zu einer Reduktion des Arbeitskräftebedarfs führen. Entsprechend haben sich die Beschäftigungseffekte der Landwirtschaft in der Vergangenheit stetig verringert. Vielfach ist die Zahl der landwirtschaftlichen Akteure in vielen ländlichen Räumen bereits so gering, dass die für regionale Entwicklungsaktivitäten notwendige kritische Masse nicht mehr vorhanden ist. Der Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen auf dem Weltmarkt dürfte den Rationalisierungsdruck weiter erhöhen. Mittelfristig wird eine rein auf die Erzeugung standardisierter Agrarrohstoffe ausgerichtete Landwirtschaft in Deutschland vermutlich nicht überleben können. Zudem gibt es für die gesamtgesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft, etwa im Bereich der Pflege von Kulturlandschaften, bislang nur unterentwickelte Märkte, wodurch sie betriebswirtschaftlich häufig nicht interessant sind.

Um aktiv zur Regionalentwicklung beizutragen, ist die Landwirtschaft also gezwungen, permanent innovativ zu sein, spezialisierte Nischen zu suchen, ihre Produktpalette zu diversifizieren und das „Besondere“ ihrer regionaltypischen Produkte gegenüber den globalisierten Agrarprodukten herauszustellen. Insbesondere sind betriebliche Kooperationen aufzubauen und die Verbindungen zu vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen in der Region zu stärken, um größere Teile der Wertschöpfungsketten in den peripheren Regionen zu halten. Daneben sollten die Agrarbetriebe an im klassischen Sinne „außerlandwirtschaftliche“ Sektoren anknüpfen und sich dort neue Märkte erschließen: etwa im Bereich der erneuerbaren Energien, in Gastronomie und Tourismus, Naturschutz und Landschaftspflege sowie Gesundheit und Wellness. Gerade in letzteren Bereichen wird dies allerdings nur gelingen, wenn die Gesellschaft die bislang nicht marktfähigen Leistungen der Landwirtschaft – etwa die Bereitstellung von sauberem Wasser, von Biodiversität und von attraktiven Landschaften – gerecht honoriert.

# Umbruch der Agrarverfassung und Zerfall der ländlichen Gesellschaft

Es ist erst wenige Jahre her, dass die zukünftigen Aufgaben der Landwirte und der Landwirtschaft als ganzer im Bereich der Landschaftspflege angesiedelt wurden, die Bauern somit als gigantischer Landschaftspflegeverband organisiert werden sollten. Nach den verschiedenen Tierseuchen und

## Friedrich Hauss

Dr. rer. pol., geb. 1946; selbstständig mit Braintools, Leistikowstr. 21, 15732 Eichwalde.  
Braintools@t-online.de  
www.Braintools.eu

## Rainer Land

Dr. sc. oec., geb. 1952, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Thünen-Institut, Dudel 1, 17207 Bollewick.  
rla@thuenen-institut.de  
www.thuenen-institut.de.

## Andreas Willisch

geb. 1962, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Thünen-Institut, Dudel 1, 17207 Bollewick.  
willisch@thuenen-institut.de  
www.thuenen-institut.de.

Lebensmittelskandalen und wegen des offenbar unaufhaltsamen Anstiegs der Energiepreise kehrt der ländliche Raum von der Peripherie des wirtschaftlichen Interesses wieder in dessen Zentrum zurück. Während die Lebensmittelbranche in Zeiten der Konsumentenzurückhaltung unter schwachen, gar rückläufigen Verdienstaussichten stöhnte, entstanden Bio-Ecken bei den großen Discountern und schossen ganze Bio-Supermärkte aus dem Nichts. Zuwachsraten im zweistelligen Bereich gehören im Branchensegment ökologisch produzierter Lebensmittel zur neuen Normalität. Und es gab und gibt einen Boom der Energieproduktion aus nachwachsenden Rohstoffen: Dieser reicht von der privaten Holzheizung über Windkraftanlagen bis hin zu hochmodernen Bioethanol-Anlagen; von den Biogasanlagen, die jeder Landwirt, der den Zug nicht verpassen möchte, eilig installiert, bis hin zu den mit Rapsöl betriebenen

Großtraktoren und Dieselloks des regionalen Eisenbahngüterverkehrs.

Da mag es – ob dieser rosigen Zukunftsaussichten – paradox erscheinen, gleichzeitig von einer Auflösung der ländlichen Gesellschaft in Ostdeutschland zu sprechen, wo doch gerade die agrarischen Großbetriebe des Ostens – die Erben der Schwarzen Junker und Roten Barone – es ausgezeichnet verstanden haben, ihr Größenpotenzial in die globalen Handels- und Produktionsströme einzubringen. Doch dieser Teil Deutschlands steht tatsächlich vor dem größten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Umbruch seiner jüngeren Geschichte. Im Kern geht es dabei um die Abkoppelung der ökonomischen Dynamik von der sozialen Entwicklung bzw. um deren Entbettung – wie sie die letzten 200 Jahre Bestand gehabt hat. Da mag es vorerst nur als Fingerzeig zu werten sein, dass innerhalb weniger Jahre der Großteil der Bevölkerung, der bisher Arbeit, Einkommen und Orientierung in der Landwirtschaft gefunden hatte, heute nahezu jeglichen Bezug zu dieser noch vor kurzem dominanten gesellschaftlichen Verfasstheit verloren hat. War noch Anfang der neunziger Jahre mehr als die Hälfte der Einwohner der meisten Dörfer in der Agrarwirtschaft tätig, so findet hier heute nur noch ein verschwindend kleiner Teil Arbeit.<sup>1</sup>

Doch nicht nur das sich neu organisierende Agrobusiness mitsamt seinem Umbau der industrialisierten Massenproduktion bei gleichzeitiger schnell voranschreitender Deindustrialisierung des ländlichen Raums<sup>2</sup> führt zu neuen sozialen Problemlagen ländlicher Krisenregionen, für die gegenwärtig noch nach Lösungen gesucht wird. Parallel dazu verschärft der damit einhergehende Rückbau gesellschaftlicher Infrastruktur die Situation der Menschen im ländlichen Raum. Dabei folgen zum Beispiel die Schließung der Schulen wie generell die Zentralisierung der „Einrichtungen öffentlicher Daseinsfürsorge“ – wie es so schön heißt – durchaus der gleichen finanzpo-

<sup>1</sup> Vgl. Andreas Willisch, Im Schatten des Aufschwungs. Von Landarbeitern, Genossenschaften und ihren Mitgliedern, Berlin 2005.

<sup>2</sup> Dieser ist durch Auslagerung von nicht zum „Kerngeschäft“ der Agrarbetriebe gehörenden „technischen Dienstleistungen“ entstanden, aber auch durch das Verschwinden der in der DDR-Wirtschaft angesiedelten industriellen Großbetriebe im ländlichen Raum.

litischen Logik wie jener von Unternehmen. Dieser Umgang mit Krisenregionen hat längst eine *eigene Dimension sozialer Abkoppelung*. Oder wie anders ist es zu erklären, dass *Hartz-IV-Empfänger*, die über kein Auto verfügen, ihre verpflichtend regelmäßigen Besuche bei den *Trägern der Grundsicherung* morgens gegen 6:30 Uhr mit dem Schulbus antreten müssen und erst gegen 15:00 Uhr mit demselben wieder zurückkehren können, dass sich besonders die älteren, eher immobilen Menschen an überbelegten mobilen Einkaufswagen versorgen müssen, dass der Arztbesuch regelmäßig mit einer längeren Reise (und zusätzlichen Kosten) verbunden ist, dass die Erwerbsbereitschaft fast immer mit einer bundesweiten, wenn nicht gar europaweiten Mobilitätsbereitschaft einhergehen muss, dass die Menschen im Raum der Ernährungsproduktion mit den qualitativ schlechtesten Nahrungsmitteln auskommen müssen oder dass viele Orte zwangsweise mitverwaltet werden, weil niemand mehr bereit ist, öffentliche Aufgaben zu übernehmen. Dieser Rückbau folgt als Kosteneinsparungsprozess nicht der Logik seines Aufbaus. Die Etablierung einer modernen ländlichen Gesellschaft folgte den Emanzipationsbestrebungen seiner Bürgerinnen und Bürger und dem Sozialstaatsgebot der Gesellschaft. Heute dagegen verzehren entbettete Wirtschaft und politische Folgenbearbeitung die letzten Ressourcen des ländlichen Raums und der dort lebenden Menschen.

## Die kapitalistische Modernisierung der ostelbischen Regionen

Die ländliche Gesellschaft der nordostdeutschen Regionen ist ein Produkt der kapitalistischen Modernisierungsschübe der letzten 200 Jahre entlang des Paradigmas einer sich industrialisierenden (landwirtschaftlichen) Massenproduktion. Kernstrukturen der ländlichen Gesellschaft waren und sind drei aufeinander bezogene Teilsysteme:

Erstens handelt es sich um die *lokal und regional organisierten agrarwirtschaftlichen Cluster bzw. Netzwerke*, zu denen üblicherweise Guts- und Bauernwirtschaften, funktional integrierte Verarbeitungsbetriebe (Molkereien, Schlachtereien, Zucker- und Stärkefabriken, Brennereien usw.) und funktional integrierte Vor- und Dienstleistungszweige (Saat- und Viehzucht, Schlosser, Schmiede,

Stellmacher, Bauhandwerker usw.) gehörten. Sie bildeten Komplexe, die durch ihren wechselseitigen Funktionsbezug nach innen als Komplex eine effiziente Funktion nach außen (Exportbilanz) wahrnehmen konnten. Entscheidend dabei sind die Schnittstellen dieser Cluster nach innen, die vor allem durch die darin integrierten Großbetriebe – kapitalistische Güter, in der DDR volkseigene Güter, große Agrargenossenschaften und Kooperationsbetriebe – innovative Zentren besaßen, die den Transfer externen Know-hows beispielsweise aus den Universitäten und Forschungsanstalten in die Praxis und die lokalen Agrarcluster vermittelten. Die Guts- und Großbetriebe waren nicht nur die ökonomischen Zentren der lokalen Cluster, sondern auch die Machtzentren der ländlichen Gesellschaft. Mit dieser Organisationsform der Wirtschaft ging ein stetiger Produktivitätsfortschritt auf der Basis einer sich durch wissenschaftsgetriebene Innovationen vollziehenden Industrialisierung der Landwirtschaft über viele Jahrzehnte einher.

Das zweite darauf bezogene Teilsystem der ländlichen Gesellschaft bilden die *Dörfer und Kleinstädte*, die rural-urbane oder auch räumliche Siedlungs- und Infrastruktur des ländlichen Raums. Dörfer und Landstädte waren nicht nur die Standorte der dazu gehörigen Betriebe und Betriebsteile, sie fungierten zugleich als Schnittstellen der ländlichen Gesellschaft: Schnittstellen zwischen den einzelnen Betrieben der Agrarcluster, Schnittstellen nach „außen“, zu überregionalen Märkten und Wissen, Schnittstellen zwischen den Betrieben und der Landbevölkerung. Ebenso wichtig aber sind Städte und Dörfer als Ort der Reproduktion der kulturellen und politischen Kommunikation) und der Verbindung der ländlichen Gesellschaft mit der „Welt“ und dem Staat.

Das dritte funktional auf die ersten beiden bezogene Teilsystem stellt die *ländliche Bevölkerung* in ihrer *Sozialstruktur*, ihrer *Lebensführung* und ihren *Interaktionsformen* dar, die funktional durch Korrespondenzen (nicht Kausalitäten!) mit den Wirtschaftsklustern und dem rural-urbanen System bestimmt sind. Sozialstruktur, Lebensführung und Interaktionsformen sind vor allem durch die Erwerbsarbeit an die Betriebe der Agrarcluster und das Leben in den Städten und Dörfern gekoppelt. Die ostelbische Landgesellschaft war eine Arbeitsgesellschaft, eine dominant

an Erwerbsarbeit in betrieblicher Organisations orientierte Gesellschaft.

Der Zusammenhang zwischen diesen drei Komponenten – Agrarclustern, Raum-, Siedlungs- und Infrastruktur und Lebenskonstruktionen der Landbevölkerung – war nicht statisch und darf auch nicht im Sinne ländlicher Idylle missverstanden werden. Er befand sich in ständiger Bewegung, entstand und wandelte sich in einem Prozess der „Modernisierungs-Koevolution“ von Wirtschaft, Infrastruktur und Sozialstruktur, der schubweise Friktionen und Prekaritäten hervorbrachte, die mit Strukturwandel, Berufswandel, politischen Auseinandersetzungen, Bevölkerungsmigration und Ähnlichem einhergingen und die im Prinzip durch Modernisierungsschübe in Form einer „Transformation“, einer veränderten Reproduktion der Kernelemente der ländlichen Gesellschaft (verbunden mit Reformen) immer wieder gelöst wurden.

## Entkoppelung von fordristischer Sozialökonomie und ländlicher Gesellschaft

Welches sind die Kernprozesse des Modernisierungsschubs der letzten zwei Jahrzehnte? Offensichtlich überlagern sich hier zwei Prozesse: *erstens* ein Umbruch im System der agrarischen Massenproduktion, der zur Erosion der Erwerbsarbeit und zur Auflösung der Bindungen fast der gesamten Landbevölkerung an die Agrarcluster führt; *zweitens* ein kultureller Umbruch in den Lebensführungsmodellen der Individuen und Familien, den wir zunächst skizzieren wollen.

In der bis in die sechziger und siebziger Jahre hinein noch funktionierenden modernen ländlichen Gesellschaft fungierten Dörfer und Kleinstädte als Schnittstellen, die nicht nur die wirtschaftlichen Prozesse, sondern auch die wichtigsten kulturellen Kommunikationen vermittelten. Insofern waren auch ländliche Gesellschaften an die vor allem von den Großstädten und Ballungsgebieten ausgehenden kulturellen Veränderungen der Moderne gekoppelt. Aber diese Kopplung war vermittelt durch die eigenen kulturellen Konstruktionen der ländlichen Gesellschaft. Veränderungen wurden selektiv und eigensinnig verarbeitet, solange es die eigenen Instanzen waren – Kirche, Vereine, Dorfgemeinschaften, später Kulturhäuser, politische Organisationen und auch

die großen Agrarunternehmen selbst (LPG, VEG samt ihrer kulturellen Funktionen und Infrastrukturen). Die „Moderne“ auf dem Lande, auch die Lebenskonstruktionen der Landbevölkerung, hatte ein anderes Gesicht als jene der Großstädte: Der Bezug auf die beiden anderen Teile der ländlichen Gesellschaft, die spezifischen Wirtschaftscluster der agrarischen Massenproduktion und die bauliche und infrastrukturelle Konstruktion der Landschaft, blieben erhalten.

Inzwischen hat sich das geändert. Die Mobilität der Landbevölkerung ist enorm gestiegen, ist sie doch heute existenziell für die Lebensführung der Landbevölkerung. Die modernen Kommunikationsmedien – Telefon, Rundfunk, Fernsehen, Printmedien, Internet – verbinden die Landbevölkerung ohne Vermittlung über die eigene Dorfkultur mit den Zentren einer sich globalisierenden Moderne. Dies hatte schon im Laufe des 20. Jahrhunderts immer wieder zu bemerkenswerten kulturellen Konflikten zwischen den Generationen und verschiedenen sozialen Gruppen auf dem Lande geführt, auch zu einer systematischen Abwanderung jüngerer Bevölkerung einerseits und einer Gruppe von auf dem Land lebenden Städtlern andererseits.

Der Umbruch in der agrarischen Massenproduktion führte in Kombination mit dem Verlust der Bindungen an erwerbsmäßig und berufsförmig an die Landwirtschaft gekoppelten Lebensführungsmodellen zur Zerstörung der Grundlagen der „dörflich-ländlichen Moderne“ – ein Prozess, der sich seit den achtziger Jahren vehement durchsetzte. Die ursprünglich funktional auf die ländliche Gesellschaft bezogene Kultur wurde entwurzelt, verkam zur Folklore, wie wir sie in Erntedankfesten, Osterfeuern und Vereinsveranstaltungen antreffen, die nicht wirklich in die Lebenskonstruktion der Landbevölkerung hineinreicht. Die Orientierungen und Lebensperspektiven vor allem der jüngeren Generationen auf dem Lande unterscheiden sich heute kaum noch von denen der in Ballungsgebieten und Großstädten Lebenden, auch wenn sie in der praktischen Umsetzungsform aus „technologischen“ Gründen Unterschiede aufweisen.

Der andere oben genannte Kernprozess der gegenwärtig ablaufenden Modernisierung ist der Übergang eines zuvor regional verankerten

Modells der landwirtschaftlichen Massenproduktion in lokalen und regionalen Clustern zu einer überregional bzw. global organisierten Agrarwirtschaft, die mit der Auflösung der lokalen Agrarcluster verbunden ist. Die Schnittstellen der landwirtschaftlichen Großbetriebe zu den vor- und nachgelagerten Prozessen weisen heute meist in überregionale Netzwerke und Kreisläufe: Das sind global agierende Lebensmittelkonzerne, große Zulieferbetriebe des Landmaschinenbaus, der Agrochemie, der Saatzucht usw. Lokale Zuliefer- und Verarbeitungsnetzwerke sind überflüssig und ineffizient. Aus den lokalen Agrarclustern wurden binnen acht Jahren überregional organisierte Produktionsverbände. Alle wichtigen Innovationskompetenzen und -ressourcen dieses Systems sind in der Hand global organisierter oder zumindest global agierender Unternehmen. Sie sind die Motoren der technologischen und organisatorischen Modernisierung der Agrarwirtschaft. Die Standorte der großen Agrarbetriebe befinden sich natürlich noch im ländlichen Raum, aber sie sind kaum noch Teil der ländlichen Gesellschaft. Die Dörfer und Kleinstädte haben ihre Funktion als Schnittstellen in den Agrarclustern verloren. Die Zahl der benötigten Arbeitskräfte ist auf weniger als ein Fünftel zurückgegangen, weil die Produktivität angestiegen ist, noch mehr wegen des Verlustes fast aller Arbeitsplätze in den vor- und nachgelagerten Bereichen. Die Mehrheit der Landbevölkerung lebt inzwischen weder direkt noch indirekt von Erwerbsarbeit in der Landwirtschaft. Und schließlich ist die Synchronität der landwirtschaftlichen Erwerbsarbeit mit dem Leben auf dem Lande kaum noch gegeben.

Mit der Auflösung der für die agrarische Massenproduktion typischen lokalen Cluster geht aber nicht nur die über Erwerbsarbeit vermittelte Bindung an die Landbevölkerung verloren, sondern auch die Beziehung zur räumlichen Organisation, zu den Dörfern und Landstädten. Während die Agrarcluster früher auch die Reproduktion der rural-urbanen Strukturen direkt oder indirekt durchführten – sie hatten die Finanzen, die Baukapazitäten, das Know-how, aber auch das Interesse daran –, ist die Entwicklung der Infrastruktur und die Gestaltung der Kleinstädte und Dörfer heute Aufgabe der Kommunen – aber eben von Kommunen, die aus der Abhängigkeit und Fürsorge der großen Agrarbetriebe und ihrer Netzwerke doppelt „befreit“ sind.

Kulturelle und wirtschaftliche Modernisierung heben die Geschäftsgrundlage der ländlichen Gesellschaft auf. Das Ergebnis ist ein Szenario, das *Fragmentierung*, *Neuorientierung* und *Gettoisierung* in eigentümlicher Weise mischt und bislang keine dominante Linie der Reorganisation erkennen lässt. Unter den dabei zu beobachtenden Prozessen sind vor allem die Folgenden hervorzuheben:

- Überflüssige Erwerbsbevölkerung; Erosion der Erwerbsarbeit und Rückgang oder Verlust der Erwerbseinkommen für größere Teile der Bevölkerung. Der Verlust der Erwerbsarbeit und damit der autonomen Existenzgrundlage, Abhängigkeit von Transfereinkommen wächst;
- Verlust der bisherigen Funktionen von Dörfern und Landstädten, damit auch Aufhebung der bisher strukturbestimmenden Entwicklungsgrundlage;
- Abwanderung und demographischer Strukturwandel: Bevölkerungsrückgang, Alterung, Qualifikationsverlust, Veränderung der Geschlechterproportionen;
- Funktionsverlust alter, an den Zusammenhang zur Wirtschaftsstruktur gebundener sozialer Netzwerke; Rückgang der sozialen Bindungen und Ausdünnung sozialer Netzwerke speziell für „Überflüssige“; Gettoisierung sozialer Problemlagen;
- Ausdünnung der Infrastruktur: Zunahme der Entfernungen zu wichtigen öffentlichen Dienstleistungen und Infrastrukturangeboten (Schulen, Bildung, Versorgung, Gesundheit) bei gleichzeitig differenzierter Entwicklung der Qualität der verschiedenen Infrastrukturen.
- Steigende Lebenshaltungskosten in einigen Bereichen (Strom, Lebensmittel), abnehmende Differenzierung des Versorgungsangebots.

Von 1990 bis 2003 hat beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern fast neun Prozent seiner Bevölkerung verloren. Entsprechend gehen soziale und infrastrukturelle Dienstleistungen aller Art zurück. Schulen werden – oft gegen heftigen Widerstand – geschlossen, Ärzte händeringend gesucht, der öffentliche Nahverkehr wird auf Tagesrandverbindungen ausgedünnt, Ämter werden in entfernte Kreisstädte verlagert, kulturelle Einrichtungen geschlossen, Weiterbildungsmöglichkeiten

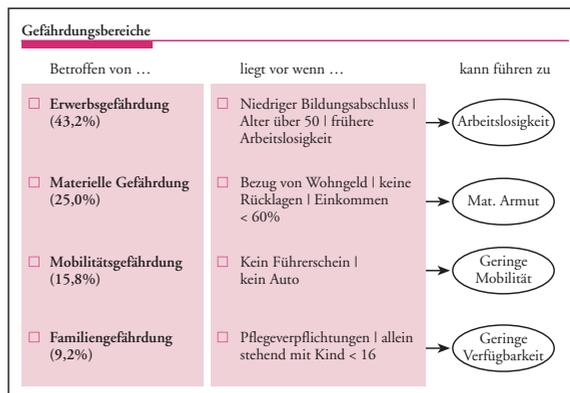
ten entfallen. Für die Bevölkerung wird Mobilitätsfähigkeit zur zentralen Ressource des Alltags. Junge Männer, die ihren Führerschein verloren haben, verlieren oft genug gleichzeitig ihre Arbeitsstelle – und haben kaum die Chance, eine neue zu finden. Dieses Mobilitätsproblem hat nicht nur eine Kostendimension und belastet das tägliche Zeitbudget. Man geht nicht mehr aus dem Haus, Jugendliche kommen nur noch bis zur Tankstelle oder dem Buswartehäuschen – an dem kein Bus mehr hält.

Mit ihren individuellen Bewältigungsressourcen treffen die Menschen im ländlichen Raum Ostdeutschlands auf die skizzierten Rahmenbedingungen zur Bewältigung ihres Alltags und zur Realisierung ihrer Lebensentwürfe. Ihre individuellen Voraussetzungen (oder Bewältigungsressourcen) sind nicht schlechter oder besser ausgeprägt als in anderen Gegenden Deutschlands auch. Zum Defizit bzw. gefährdend für die Bewältigung des Alltags wird die Ausprägung der *individuellen* Bewältigungsressourcen erst an den Schnittstellen zu den äußeren Rahmenbedingungen, die kaum noch *gesellschaftliche/öffentliche* Bewältigungsmöglichkeiten vorhalten. Wenn kein Bus mehr fährt und kein Auto zur Verfügung steht, muss das Kind zu Hause bleiben und die Betreuungsperson kann nicht zur Arbeit gehen – sofern sie überhaupt eine hat.

Eine Untersuchung – finanziert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung – zu neuen sozialen Problemlagen in ländlichen Krisenregionen erbrachte erste, zum Teil nicht-repräsentative Ergebnisse über die Lebenssituation von Menschen im ländlichen Raum Nordostdeutschlands.<sup>13</sup> Das Neue an den dabei analysierten sozialen Problemen ist, dass es sich häufig um *multiple* Problemlagen handelt, die als Kombination mehrerer Probleme darzustellen sind.

<sup>13</sup> Eine ausführliche Diskussion der Ergebnisse liefert der Projektbericht für das BMBF. Darüber hinaus wird die Publikation der Ergebnisse gerade vorbereitet. In der Untersuchung wurde eine Telefonbefragung von ca. 409 Haushalten in drei Gemeinden des Müritzkreises durchgeführt. Auf diese Weise erhielten wir Angaben zu ca. 1 019 Personen. Zusätzlich wurden nochmals ca. 50 Personen in ausführlichen biografischen Interviews zu ihrer persönlichen Situation befragt. Weitere Datenquellen waren die amtliche Statistik, regionale Erhebungen des IAB sowie Materialien der örtlichen Sozialämter.

Abbildung 1: Verteilung von Gefährdungsbereichen



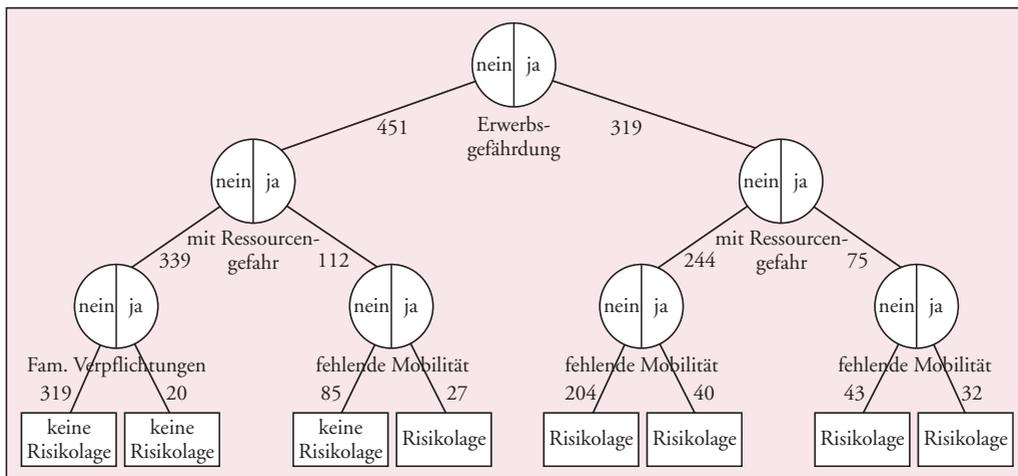
Quelle: Eigene Darstellung.

Es ist die dichte Koppelung von individuellen Gefährdungsbereichen und (zurückgebauten) „öffentlichen“ Bewältigungsmöglichkeiten, die auf individueller Ebene zu prekären Lebenslagen führt. Dies soll im Folgenden etwas ausführlicher dargestellt werden.

Die individuellen Bewältigungsvoraussetzungen lassen sich wie in *Abbildung 1* dargestellt quantifizieren. Ein Gefährdungsbereich liegt bei einer Person dann vor, wenn wenigstens eines der oben aufgeführten Gefährdungselemente (rechte Seite) vorliegt. Einzelne Gefährdungsbereiche kombinieren sich zu Risikolagen. Es kann eine Erwerbsgefährdung vorliegen (zum Beispiel bei niedrigem Schulabschluss), aber zugleich eine hohe Mobilitätsbereitschaft bzw. -fähigkeit gegeben sein (noch 20 Prozent der Männer sind bereit, täglich mehr als 100 Kilometer zu pendeln). Dann führt die individuelle Erwerbsgefährdung nicht zwangsläufig zu Erwerbslosigkeit; die Arbeitskraft kann in weiter entfernten Regionen angeboten werden. Ist aber die Mobilität eingeschränkt *und* der Bildungsstand niedrig (bei einer kleinen Gruppe von jungen Männern bis 25 Jahre ist dies der Fall), dann steht es schlecht um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit, auch wenn es in weiter entfernten liegenden Regionen Arbeitsplätze geben würde. Tatsächlich ist in unserem Sample die Gefahr, arbeitslos zu werden, bei vorliegender Erwerbsgefährdung *und* vorliegender Mobilitätseinschränkung mehr als doppelt so hoch wie ohne eingeschränkte Mobilität (allerdings nur wenige Fälle).

Risikolagen selbst unterscheiden sich durch eine vielfältige Kombination ihrer Gefährdungsbereiche, wie *Abbildung 2* zeigt.

Abbildung 2: Kombination von Gefährdungsbereichen zu Risikolagen



Quelle: Eigene Darstellung.

Deutlich wird die herausragende Stellung der Erwerbsgefährdung. Ist keine Erwerbsgefährdung vorhanden (linke Seite), dann führen nur noch fehlende materielle Ressourcen *und* fehlende Mobilität zu einer Risikolage. Demgegenüber führt eine vorhandene Erwerbsgefährdung stets zu Risikolagen (aufgenommen sind nur Kombinationen mit einer größeren Fallzahl als 20).

Die personenbezogene Anlage der Untersuchung erlaubt es nun, die unterschiedlichen Kombinationen von Gefährdungsbereichen (Risikolagen) unter anderem nach soziodemographischen Aspekten auszuwerten. Dies soll hier für die Situation der Frauen geschehen: Frauen sind etwas häufiger von familialen und Mobilitätseinschränkungen betroffen als Männer. Wenn sie Mobilitätseinschränkungen aufweisen und familiäre Verpflichtungen übernehmen (also weniger „verfügbar“ sind), geht dies öfter als bei Männern mit dem Risiko einher, „arm“ zu sein oder zu werden. Aber: Erwerbsgefährdung als *einzigster* Gefährdungsbereich kommt bei Frauen nur etwa halb so häufig vor wie bei Männern. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit, dass Erwerbsgefährdung zusammen mit anderen Gefährdungsbereichen auftritt und sich eine Risikolage herausbildet, bei Frauen um 40 Prozent höher als bei Männern. Die Mobilitätsgefährdung ist fast dreimal, Einkommensgefährdung *und* Mobilitätsgefährdung sind doppelt so hoch. Letztlich bestätigt sich damit die oft beschriebene Situation von

Frauen, die zwar „gute“ Voraussetzungen für eine Platzierung auf dem Arbeitsmarkt mitbringen, weil sie im Schnitt bessere Bildungsvoraussetzungen vorweisen können, aber durch gesellschaftsspezifische Rollen- bzw. Situationszuweisungen offensichtlich gehindert werden, von diesen „guten“ Voraussetzungen Gebrauch machen zu können.

Aus den Daten der Untersuchung kann in Bezug auf die soziale Lage der ländlichen Bevölkerung der Schluss gezogen werden, dass Risikolagen zeitlich umso *stabiler* sind – die Personen also lange in diesen Risikolagen verharren –, desto dichter die Verschränkung der einzelnen Gefährdungsbereiche der individuellen Risikolage ist. Innerhalb der Risikolage bewirken Änderungen (nur) eines Gefährdungsbereichs (zum Beispiel durch gezielte Interventionen einer Sozialleistungsbehörde) oder der Verlust einer Bewältigungsressource (zum Beispiel das Versagen des Autos am Morgen) oft unabschätzbare oder unerwartete Folgen für alle anderen Gefährdungsbereiche der jeweiligen Risikolage. Meist findet dann innerhalb der Risikolage eine neue Kombination von Gefährdungsbereichen statt, ohne dass sich die Risikolage auflösen würde.

Als Beispiel dafür, wie eng die verschiedenen Gefährdungsbereiche miteinander verschlungen sind und wie weit der Weg ist, eine davon determinierte Risikolage zu verlassen, kann eine „aufstockende“, alleinerziehende ALG-II-Empfängerin dienen. „Aufsto-

ckend“<sup>14</sup> bedeutet, dass sie neben ihrem Einkommen noch „Hartz IV“-Empfängerin ist. In diese Situation ist sie gekommen, weil sie mit ihrem mittlerweile 18jährigen Sohn eine Bedarfsgemeinschaft bildet. Dem Sohn wurde wegen fortgesetzten unentschuldigter Fehlers sein berufsvorbereitendes Jahr gekündigt. Daraufhin meldete sie ihn beim Träger der Grundversicherung (Arge) an. Der bewilligte ihr, weil sie in ihrem befristeten Job gerade einmal 5,70 € brutto verdient, einen Wohnkostenzuschuss. Sie wiederum erwartete vom Fallmanagement der Arge, dass ihrem Sohn geholfen würde, endlich eine ordentliche Ausbildung zu beginnen und die dafür notwendigen sozialisatorischen Fähigkeiten zu entwickeln (z. B. Konzentrationsfähigkeit, morgens aufzustehen oder verbindliche Absprachen zu treffen). Er „brauche mehr Druck vom Arbeitsamt“. Sie „allein komme mit dem Problem nicht zurecht“, zumal sie ja jeden Tag von morgens 6 Uhr bis abends 17 Uhr im „Kühlraum am Band“ stehe. Da sie kein eigenes Auto hat, bilde sie mit einem ebenfalls nur befristet beschäftigten Kollegen eine Fahrgemeinschaft in die 30 km entfernt liegende Kreisstadt. Verdiente sie nun eines Tages etwas mehr für ihre Arbeit am Fließband, gelänge ihr zwar der Ausstieg aus *Hartz IV*, jedoch bliebe sie extrem abhängig vom Fahrarrangement mit dem Kollegen und vom Arbeitgeber wegen der halb-jährlichen Befristung. Dagegen verlöre sie die Unterstützung des Fallmanagements für ihren Sohn. Würde dagegen dem Kollegen der Vertrag nicht verlängert, stünde auch ihr Job auf dem Spiel. Sollte der Sohn – wie viele andere in seiner Lage – die Region verlassen, hätte sich damit noch nichts an der Einkommens-, Erwerbs- und Mobilitätsverwundbarkeit geändert. Um die Stabilität der Risikolage aufzubrechen, müsste es ihr gelingen, in einem entfristeten Arbeitsverhältnis so viel mehr Geld zu verdienen, dass es für ein eigenes Auto reichte. Gleichzeitig müsste ihr Sohn eine Lehre beginnen – und möglichst beenden, damit von dem Mehrverdienst nicht alles für das notwendige Auto und den nichtbeschäftigten Sohn aufgezehrt würde. Schon allein der Verdienstzugewinn scheint in weiter Ferne, vielmehr noch

<sup>14</sup> Im untersuchten Landkreis Müritz sind ca. 25 Prozent der ALG-II-Empfänger sogenannte „Aufstocker“, d. h. dass sie neben ihren zu geringen Erwerbseinkommen noch Leistungen nach SGB III beziehen müssen, um als Bedarfsgemeinschaft wenigstens auf Sozialhilfeniveau leben zu können.

der Berufseinstieg des Sohnes, den der Fallmanager für einen „hoffnungslosen“ Fall hält.

Ungefähr 30 Prozent der Befragten weisen solche dicht verkoppelten Gefährdungsbereiche auf, zeichnen sich in ihrer Bewältigungsfunktion durch einen ständigen Wechsel der Bedeutung einzelner Gefährdungsbereiche aus und verharren trotzdem in ihrer schwierigen Lebenslage. Vielmehr bilden sich durch die Kombination von Gefährdungslagen und durch die Auflösung der gesellschaftlichen Bewältigungsbedingungen spezifische Kohorten – also Jahrgangsgruppen – heraus, für die auch für die Zukunft eher ein Verweilen in der Prekarität prognostiziert werden kann. Dies sind vor allem:

– Die *jetzt* unter 30-Jährigen, die zurzeit auf Suche nach Arbeit oder arbeitslos gemeldet sind (15,4 Prozent) und die nur einen kleinen Bewerbungsradius aufweisen (25 Prozent) bzw. bei denen beide Risiken vorliegen (26,3 Prozent der Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden haben einen Bewerbungsradius von unter 20 Kilometern): Von den Mitgliedern dieser Altersgruppe waren 45 Prozent in den letzten fünf Jahren arbeitslos, 5 Prozent von ihnen beziehen Sozialhilfe (Stand 2003), und immerhin fast 10 Prozent waren zum Zeitpunkt der Befragung langzeitarbeitslos. In Ostdeutschland ist der Anteil der instabilen bzw. unterbrochenen Beschäftigungen in der Kohorte der bis 30-Jährigen etwa doppelt so hoch wie in Westdeutschland.

– Die *jetzt* über 50-Jährigen, für die für einen beträchtlichen Teil ihrer Mitglieder die Gefahr von Altersarmut vorausgesagt werden kann: Dies ist vor allem dem großen Anteil instabiler oder unterbrochener Erwerbsverläufe in dieser Gruppe geschuldet. In dieser Haushaltsbefragung gaben fast 20 Prozent der über 50-Jährigen an, in den letzten fünf Jahren (durchschnittlich zweimal) arbeitslos gewesen zu sein, 4,3 Prozent bezogen Sozialhilfe (Stand 2003), 6,9 Prozent waren teilzeitbeschäftigt, 20 Prozent waren zum Zeitpunkt der Befragung arbeitslos, von diesen wiederum fast jeder Dritte langzeitarbeitslos. Unstete Erwerbsbeteiligung, unzureichende Bezahlung und „Maßnahmekarrieren“ führen jedoch zu geringeren Ansprüchen auf Altersrente, die durch private Zuzahlungen nicht aufgestockt werden kann. Das Risiko der Altersarmut besteht für schätzungsweise 20 bis 25 Prozent der jetzt 50-Jährigen.

Diese und andere Einzelbefunde lassen sich begrifflich als *neue soziale Problemlagen* fassen: Es handelt sich dabei nicht um einzelne oder wenige spezielle, sondern um mehrere Probleme in Kombination; nicht selten treten fast alle möglichen Probleme in verschiedenen Varianten und Verbindungen auf.

## Zwischen Umbruch und Auflösung

Diese *multiplen Problemlagen* deuten gerade auf das Besondere einer in Auflösung befindlichen ländlichen Gesellschaft hin. Zwar beginnt die Entwicklung einer sozialen Problemlage meist mit einem *einzelnen* und spezifischen Problem: Jemand wird arbeitslos, eine Familie löst sich wegen einer Scheidung auf, durch Fehler kommt es zu einer Verschuldung, durch Krankheit wird ein Familiennährer erwerbsunfähig. Solche spezifischen Problemlagen blieben dann temporärer Art, wenn es den Individuen gelänge, aus eigener Kraft oder mit Unterstützung von außen das Problem zu überwinden.

Im gegenwärtigen Umbruchs- und Auflösungsszenario aber verstärken sich die genannten einzelnen sozialen Probleme regelmäßig, ziehen weitere Probleme nach sich, werden zu Dauerproblemen, wachsen sich also zu einer multiplen Problemlage aus. Dies hat zwei Gründe:

*Erstens* verfügen die Individuen und Haushalte selbst über nur sehr geringe Möglichkeiten, entstandene Probleme aus eigener Kraft zu lösen. Hier haben wir es mit einem eigenen Gefährdungsbereich zu tun. Die Fähigkeit, die Lebensführung neu zu arrangieren, ein entstandenes Problem durch Restrukturierung des eigenen Lebensmodells zu lösen, eine veränderte Lebensperspektive zu gewinnen, hängt von eigenen Ressourcen ab – und die sind in den Umbruchkonstellationen oft am Limit: Man kommt gerade so zurecht, aber passieren darf nichts. *Zweitens* hängt die Möglichkeit zur Überwindung entstandener Probleme vom Umfeld, also von den Möglichkeiten ab, die der wirtschaftliche und soziale Kontext und die sozialstaatlichen Hilfsangebote liefern. Die trivialste, aber wichtigste Komponente ist das Angebot an Arbeitsstellen, das in dem Krisen- und Umbruchsszenario fast nicht vorhanden ist. Der Verlust des Arbeitsplatzes ist dann schon beinahe eine Katastrophe, ein neuer Ar-

beitsplatz ist kaum zu finden. Diese Situation reduziert auch die Möglichkeit, andere Probleme durch den Wechsel eines Arbeitsplatzes zu lösen. Die hohe Arbeitslosigkeit und der fortschreitende Verlust gut bezahlter Vollzeitarbeitsplätze betreffen also nicht nur die Problemlösungskapazitäten der Arbeitslosen, sondern schränken auch die der Beschäftigten enorm ein.

Die Erosion der Fähigkeit der Menschen, ihre sozialen Probleme selbst zu lösen – ob nun mit oder ohne Unterstützung von außen –, erklärt sich zentral aus dem Umbruch der Erwerbsarbeit und der hohen Arbeitslosigkeit, aber sie reduziert sich nicht darauf. Der Verlust sozialer Netze und der gewohnten Art öffentlicher Dienstleistungen sind weitere Komponenten. Der Rückgriff auf die alten Netzwerke, vor allem die der Betriebsbelegschaften oder der Schule, ist nicht mehr möglich. Die neu entstehenden Netzwerke – wie zum Beispiel die Träger und Vereine arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – leiden zum Teil an ähnlichen Problemen wie die Menschen, denen sie bei der Lösung ihrer Probleme Hilfe leisten sollen. Das gesellschaftliche Netz, das Unterstützung und Halt bieten könnte, ist besonders da sehr dünn, wo neben der wirtschaftlichen Entbettung im Zuge des infrastrukturellen Rückbaus die Knotenpunkte dessen, was gesellschaftliches Leben ausmacht, aufgegeben werden (Gemeindeverwaltungen, öffentlicher Nahverkehr, Schulen, Ärzte, Sportvereine, Jugendclubs). Auch der Zugriff auf gesetzlich geregelte Sozialleistungen hängt von Kompetenzen, Mobilität und Unterstützung ab, das heißt, er ist für manche Personen einfach, für andere schwer.

Spezifisch entstandene Problemlagen kumulieren also im Umbruchs- und Auflösungsszenario zu multiplen Problemlagen, *erstens* weil die Betroffenen selbst keine oder zu geringe Reserven und Kapazitäten zur Lösung des entstandenen Problems haben, *zweitens* weil das Umfeld zu wenige Möglichkeiten und Ansätze zu einer dem Problem angemessenen Reorganisation der eigenen Lebensführung bietet und *drittens* weil die im Umfeld vorhandenen Unterstützungsangebote entweder nicht passen, das Problem nicht lösen können, ganz fehlen oder schwer zugänglich sind.

# APuZ

Nächste Ausgabe 38/2006 · 18. September 2006

## Medienfreiheit

*Lutz Tillmanns*

Aktuelle Herausforderungen für die Medienethik

*Achim Baum*

Pressefreiheit durch Selbstkontrolle

*Ralf Hohlfeld*

Bundestagswahlkampf 2005 in den Hauptnachrichtensendungen

*Jens Tenschler*

Medienereignis „Streik“

*Gerd Strohmeier*

Warum wir Rundfunkgebühren zahlen

*Matthias Spielkamp*

Es waren einmal Zuschauer

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
Sabine Klingelhöfer  
Andreas Kötzling (Volontär)  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 36 91-0

### Internet

[www.bpb.de/publikationen/apuz](http://www.bpb.de/publikationen/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung *Das Parlament*  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

*Karl-Dieter Keim*

## 3-7 Peripherisierung ländlicher Räume

Es wird ein prozessualer Begriff von „Peripherisierung“ nach verschiedenen funktionalen Aspekten entfaltet und auf Situationen ländlicher Räume angewandt. Auch wenn Folgen der Peripherisierung (Schrumpfung, Entleerung) gravierend ausfallen, werden doch bei dynamischer Betrachtung auf der regionalen Ebene Chancen für kompensierendes bzw. problemlösendes Handeln gesehen.

*Claudia Neu*

## 8-15 Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung

Innerhalb Deutschlands spielte territoriale Ungleichheit lange Zeit kaum eine Rolle. Ökonomische Abkopplungsprozesse gepaart mit verschärftem demographischen Wandel haben erneut die Frage nach ungleich verteilten Teilhabe- und Zugangschancen auf dem Staatsgebiet aufkommen lassen.

*Eva Barlösius*

## 16-23 Gleichwertig ist nicht gleich

Die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Artikel 72 Absatz GG) wurde bislang als Postulat verstanden, die Lebensbedingungen in benachteiligten an die in bevorzugten Regionen anzugleichen. Diese Auslegung wird zunehmend kritisiert. Wie Gleichwertigkeit jenseits von Gleichheit garantiert werden kann, ist jedoch noch eine weitgehend offene Frage.

*Tobias Plieninger · Oliver Bens · Reinhard F. Hüttl*

## 23-30 Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume

Ländliche Räume sind geprägt von der Landwirtschaft, obwohl diese als Arbeitsplatz und Wirtschaftsfaktor stetig an Bedeutung verloren hat. Im Beitrag wird der Frage nach den Konsequenzen der Peripherisierung ländlicher Räume für die Landwirtschaft nachgegangen. Gleichzeitig werden die Beiträge der Landwirtschaft zur Entwicklung dieser Räume diskutiert.

*Friedrich Hauss · Rainer Land · Andreas Willisch*

## 31-38 Zerfall der ländlichen Gesellschaft

Der ländliche Raum Ostdeutschlands befindet sich im Umbruch. Der bisher dominante Funktionszusammenhang von großbetrieblicher Agrarwirtschaft, den Dörfern sowie den Lebensführungsmodellen der Menschen unterliegt einem rasanten Wandel. Die Folge sind ein weltmarktfähiges Agrobusiness auf der einen, sterbende Dörfer und neue soziale Problemlagen auf der anderen Seite.