

# Teilgutachten zur demografischen Entwicklung, Raumordnung und Landesplanung

Annette Spellerberg, Ute Neumann

<b>1. Einleitung</b>		<b>2</b>
<b>2. Versorgung und Vorsorge: Öffentliche Leistungen</b>	Fehler! Textmarke nicht definiert.	
2.1 Daseinsvorsorge	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>	
2.2 Das Zentrale-Orte-Konzept		<b>8</b>
<b>3. Demografie und demographische Trends in Rheinland-Pfalz</b>		<b>22</b>
3.1 Gemeindestruktur in Rheinland-Pfalz		22
3.2 Bevölkerungsentwicklung		25
3.3 Räumliche Wanderungsbewegungen		36
3.4 Sozioökonomische Trends		44
3.5 Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnungen		53
<b>4. Kulturelle Vielfalt in Rheinland-Pfalz</b>		<b>59</b>
4.1 Infrastruktur für die Integration von Geflüchteten: Arbeit, Wohnen, Sprache Bildung		62
4.2 Handlungserfordernisse für Land, Städte und Kommunen		64
<b>5. Ehrenamtliches Engagement zur Verbesserung von Daseinsvorsorge und Lebensqualität</b>		<b>65</b>
5.1 Ehrenamtliches Engagement in Rheinland-Pfalz		67
5.2 Potentiale ehrenamtlichen Engagements		70
<b>6. Digitalisierung und digital divide</b>		<b>73</b>
6.1 Internet als Standortfaktor		73
6.2 Regionale Disparitäten in der Breitbandversorgung		75
6.3 Digitalisierung und öffentliche Aufgaben		79
<b>7. Leitbilder für die Weiterentwicklung städtischer, ländlicher und peripherer Räumen</b>		<b>81</b>
7.1 Landesplanung und Entwicklungsprognosen für Rheinland-Pfalz		84
<b>8. Fazit</b>		<b>87</b>
<b>9. Literaturverzeichnis</b>		<b>92</b>
<b>10. Anhang</b>		<b>101</b>

# 1. Einleitung

Das Erste Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 ist am 06. Oktober 2010 in Kraft getreten und bildet die rechtliche Grundlage für Veränderung und Optimierung bestehender Gebietsstrukturen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz. Die Notwendigkeit der Reform wird vor allem mit der Gemeindestruktur in Rheinland-Pfalz, demographischen Veränderungen, den damit verbundenen Herausforderungen, wie zum Beispiel der Daseinsvorsorge, sowie mit dem Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (E-Government) begründet. Durch eine Veränderung von Aufgabenzuständigkeiten sollen Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden verbessert werden. Dazu zählen auch Veränderungen und Optimierungen der Kooperation zwischen verschiedenen Kommunen, beispielsweise durch eine Erweiterung der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben und gemeinsamen Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen durch öffentliche und private Stellen. Bürgerinnen und Bürger sollen in Selbstverwaltungsangelegenheiten darüber hinaus direkter beteiligt werden (§ 1 Abs. 1 KomVwRGrG<sup>1</sup>). Als Voraussetzung für die Optimierungen wird eine ausreichend hohe Bevölkerungszahl festgelegt: Verbandsfreie Gemeinden sollen mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner haben, Verbandsgemeinden mindestens 12 000 Einwohner. Derzeit umfasst Rheinland-Pfalz 2305 selbstständige Städte und Gemeinden, davon 2263 Ortsgemeinden. Bei einer Gesamtbevölkerungszahl von 4.011.582 (Stand 31.12. 2014) entspricht dies einer durchschnittlichen Größe von 1740 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Gemeinde (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2016). Damit zeichnet sich Rheinland-Pfalz durch seine besondere Kleinteiligkeit aus.

Das vorliegende Teilgutachten dient der Vorbereitung der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. In diesem Teil des Gutachtens werden Trends und öffentliche Lösungen miteinander verknüpft. Dies erfolgt in erster Linie anhand einer Sekundäranalyse statistischen Datenmaterials vor allem des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, aber auch zum Beispiel des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Ziel ist es, auf Basis statistischer Informationen die Bedürfnisse an öffentlichen Leistungen für verschiedene Siedlungs- und Verwaltungsräume beschreiben zu können.

Einleitend erfolgt eine Darstellung des Verständnisses von öffentlichen Aufgaben, Infrastrukturen und Einrichtungen. Dabei werden Probleme der Abgrenzung und Zuständigkeiten thematisiert. Besondere Beachtung finden die Daseinsvorsorge und das Zentrale-Orte-Konzept.

---

<sup>1</sup> Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG), verkündet als Artikel 1 des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.09.2010 (GVBl. S. 272).

Eine zentrale Grundlage dieses Beitrags stellt die Analyse der demographischen Situation und der demographischen Trends in Rheinland-Pfalz dar. Alterung und Bevölkerungsrückgang werden im Hinblick auf ihre regionale Differenzierung auf Kreisebene untersucht. Bevölkerungsprognosen sowie sozioökonomische Trends werden analysiert – ebenfalls unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten. Darüber hinaus werden regionale Differenzen in den Wanderungsbewegungen aufgezeigt.

In einem nächsten Schritt wird die kulturelle Vielfalt der Bevölkerung in Rheinland-Pfalz dargestellt. Um die Integrationsanforderungen und -erfolge beurteilen zu können, werden Informationen über Geflüchtete und Migranten bereitgestellt. Besonders Geflüchtete benötigt über die bekannten öffentlichen Leistungen hinaus besondere Infrastrukturangebote (Sprachkurse, Integrations- und Weiterbildungsangebote, Kurse zur Gesellschaft), die auch in ländlichen Kommunen bereitzustellen sind, sofern Schutzbedürftige dort leben, und diese die gesetzlichen Anforderungen erfüllen können.

Anhand des Freiwilligensurveys werden Potentiale des Ehrenamtes betrachtet und es wird geprüft, welche Voraussetzungen gegeben sind, um Daseinsvorsorge und Lebensqualität zu verbessern. Gerade im Hinblick auf die Integration von Geflüchteten haben sich die Bedeutung und die Grenzen des Ehrenamts deutlich gezeigt.

Fortschreitende Digitalisierung, auch in der öffentlichen Verwaltung, bietet Potentiale zur Effizienzsteigerung, aber auch das Risiko, Bürgernähe zu verlieren und bestimmte Bevölkerungsgruppen von den Diensten auszuschließen. Es wird eruiert, welche öffentlichen Aufgaben in digitaler Form erledigt werden (können) und welche technischen Innovationen – unter Berücksichtigung des digital divide – zeitnah von der öffentlichen Hand aufgegriffen werden (können).

Abschließend werden in diesem Teil des Gutachtens Leitbilder für eine hohe Lebensqualität in städtischen, ländlichen und peripheren Räumen im Hinblick auf die stärker werdenden regionalen Disparitäten diskutiert. Dabei werden die Einbettung in das Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz und raumordnerische Herausforderungen herausgestellt.

## 2. Versorgung und Vorsorge: Öffentliche Leistungen

Die Bereitstellung öffentlicher Leistungen ist als eine öffentliche Aufgabe zu betrachten, zu der auch Ausbau und Erhalt öffentlicher Infrastruktur und öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen zählen. Der in allen Begriffen enthaltene Terminus „öffentlich“ umfasst in seiner rechtswissenschaftlichen Herleitung vor allem drei Bedeutungen: die uneingeschränkte Zugänglichkeit, den Wirkungszusammenhang der Gemeinnützigkeit und schließlich die juristische Zugehörigkeit zum öffentlichen Recht (Eßig et al. 2009: 16f). „Für öffentliche Institutionen ist es [...] im Gegensatz zu privaten Unternehmen nicht nur von Bedeutung, die Auswahl der Aufgaben anhand der Staatsziele zu treffen, sondern diese auch bei der Durchführung der Aufgaben zu achten“ (Eßig 2009: 17)

Öffentliche Aufgaben werden zunächst von der (kommunalen) öffentlichen Verwaltung wahrgenommen, deren Ziel im weitesten Sinne die „Gestaltung und Aufrechterhaltung der Sozialordnung“ (Hillmann 1994: 624) ist. Im liberalen Rechtsstaat und modernen Sozialstaat hat die öffentliche Verwaltung einen Funktionswandel erlebt: „Zur ursprünglichen Ordnungs- und Eingriffsverwaltung, die die öffentliche Verwaltung in erster Linie als Herrschaftsinstrument erscheinen ließ, ist mit fortschreitender Industrialisierung und Urbanisierung die „Leistungsverwaltung“ der Daseinsvorsorge, schließlich (durch die Erfordernisse der Raumplanung) die planende und damit immer „politischer“ werdend öffentliche Verwaltung hinzugekommen“ (Hillmann 1994: 624). Über die Funktion der Exekutive hinaus gewinnt die öffentliche Verwaltung an Einfluss, vor allem auch im Hinblick auf eine erforderliche Anpassung an Prozesse des gesellschaftlichen Wandels. Auch der Einzug moderner Informations- und Kommunikationstechnologien in die öffentliche Verwaltung kann Einfluss auf Organisationsstrukturen, Arbeitsprozesse, Vernetzungen und Beteiligung üben und muss in Bezug auf „Bürgernähe“ und eine mögliche „Effizienzsteigerung“ diskutiert werden.

Die starke Stellung von kommunaler Ebene und Gemeinden ist in Artikel 28 Absatz 2 im Grundgesetz festgeschrieben: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung“. Gemeinden, die sich zu Gemeindeverbänden zusammengeschlossen haben, behalten ihre Selbständigkeit, bestimmte Aufgaben werden jedoch, je nach Gemeindeverbandstyp, von einer zentralen Verwaltung übernommen (Illy 2015). Die Aufgaben sind entweder vom Staat übertragen oder „echte“ kommunale Aufgaben, die entweder von der Kommune freiwillig, oder pflichtgemäß durchgeführt werden:

- *Übertragene Aufgaben*, verstanden als „staatliche Aufgaben, die von den Gemeinden nach Weisung auf Grundlage eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung ausgeführt werden“ (Beispiel: Meldewesen) (Illy 2015: 13).
- *Pflichtaufgaben* müssen von der Gemeinde erledigt werden, die konkrete Ausgestaltung kann jedoch selbst entschieden werden. (Beispiel: Trägerschaft von Kindertagesstätten, Brandschutz und Gemeindestraßen) (Illy 2015: 13).
- *Freiwillige Aufgaben / Selbstverwaltungsaufgaben*, verstanden als „alles, was eine Gemeinde freiwillig, also ohne gesetzliche Vorgabe wahrnimmt. Sie kann dabei selbst über die Aufgaben und die Ausführung entscheiden“ (Beispiel: Sportstätten, Kultureinrichtungen, Tourismusförderung) (Illy 2015: 14).

Gerade die Ausführung freiwilliger Aufgaben hängt stark von der Finanzkraft der Gemeinde ab. Aufgaben müssen jedoch nicht immer von der Gemeinde selbst erfüllt werden, sondern können auch in deren Auftrag von Betrieben des öffentlichen Rechts oder von privaten Firmen durchgeführt werden (Illy 2015: 14). Eine weitere Möglichkeit ist die Zusammenarbeit in Gemeindeverbänden oder Zweckverbänden, wie den Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz: „Die Verbandsgemeinde erfüllt öffentliche Aufgaben neben den Ortsgemeinden. Sie übernimmt folgenden Aufgaben der Selbstverwaltung von den Ortsgemeinden: Schulträgerschaft, Brandschutz, zentrale Sport und Freizeitanlagen, überörtliche Sozialeinrichtungen, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Ausbau und Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung, Flächennutzungsplanung [...]“ (Illy 2015: 33).

Öffentliche Infrastrukturen, Einrichtungen und Dienstleistungen lassen sich unterscheiden nach technischem und sozialem Bereich: Technische Dienstleistungen können zum Beispiel die Verkehrsinfrastruktur, Kommunikationsdienstleistungen, Energie- und Wasserversorgung, Abfallwirtschaft oder auch die Wohnungswirtschaft betreffen. Soziale Dienstleistungen sind das Schul- und Bildungswesen, Kinderbetreuung, das Gesundheitswesen und die Altersvorsorge, kulturelle Versorgung aber auch Katastrophenschutz, Feuerwehr und Rettungswesen. „Landkreise sowie Städte und Gemeinden sind als Träger infrastruktureller Leistungen (ob freiwillige oder Pflichtaufgaben) diejenigen Stellen, die wesentlich für die Anpassung an die Herausforderungen des demografischen Wandels verantwortlich sind. Auch für Leistungen, die nicht direkt in der Verantwortung von Städten, Gemeinden oder Kreisen liegen, können die öffentlichen Akteure Koordinierungs-, Anreiz- oder Kontrollfunktionen und damit Steuerungsaufgaben übernehmen. Den Landkreisen obliegen im Bereich der Infrastrukturversorgung überörtliche Aufgaben und solche mit Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen, wie z. B. Gesundheitswesen, soziale Sicherung, Altenpflege, Jugendschutz, Schule und Bildung, Abfallentsorgung, Öffentlicher Nahverkehr. Zudem übernehmen sie Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben, wenn die Finanz- oder Verwaltungskraft von Gemeinden nicht ausreichen.

Eine gleichmäßige Versorgung aller Einwohner im Kreisgebiet kann bei nicht ausreichender Leistungserbringung der Gemeinden nur durch die Kreise gesichert werden“ (BMVI 2016b:8).

Öffentliche Aufgaben müssen über ihre Zugänglichkeit hinaus von Erreichbarkeit, Flächendeckung und Chancengleichheit gekennzeichnet sein. „Während gewinnorientierte Unternehmen ihre Geschäftigkeit auf für sie besonders lukrativ erscheinende Personengruppen beschränken können, ist die öffentliche Hand verpflichtet, Leistungen der Daseinsvorsorge flächendeckend und möglichst frei von sozialer Selektion anzubieten. Wettbewerb zwischen gewinnorientierten und öffentlichen bzw. Non-Profit-Unternehmen im gleichen Markt kann folglich die Finanzierung der Leistungen der Daseinsvorsorge beeinträchtigen. Die gängige Praxis der Quersubventionierung auf kommunaler Ebene, bspw. zwischen Energieversorgung und öffentlichem Nahverkehr, ist in diesem Zusammenhang ebenfalls zu beachten“ (Eßig et al. 2009: 21f). Soziale Aufgaben beispielsweise werden meist von nicht-öffentlichen Trägern (frei oder gemeinnützig) wie zum Beispiel großen Wohlfahrtsverbänden durchgeführt.

## 2.1 Daseinsvorsorge

Überwiegend in eigener Regie werden von den Kommunen Leistungen der lokalen Daseinsvorsorge erbracht. Unter dem Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge versteht man die Bereitstellung wesentlicher Güter und Dienstleistungen für die Bevölkerung. Als Daseinsvorsorge werden im weitesten Sinne Dienstleistungen definiert, an deren Angebot ein besonderes öffentliches Interesse besteht (vgl. z.B. Einig 2008: 17). Hierzu zählen beispielsweise die Versorgung mit Energie, Wasser, Telekommunikation, öffentlichem Nah- und Fernverkehr, Post sowie die Abfall- und Abwasserversorgung, aber auch die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen wie Kulturangebote, Gesundheitsdienst, Kinderbetreuung, Schulausbildung und Altenpflege sowie Rettungsdienst, Katastrophenschutz und Brandschutz (BMVI 2016b: 8). Welche Leistungen konkret und in welchem Ausmaß zur Daseinsvorsorge gehören ist jedoch nicht klar definiert: „Der Daseinsvorsorge-Auftrag verpflichtet Staat und Kommunen, für ihre Bürger bestimmte Leistungen vorzuhalten, lässt allerdings offen, welche Leistungen und welches Versorgungsniveau damit verbunden sind“ (Holz-Rau et al. 2010: 489).

Nach traditionellem Konzept obliegt die Verantwortlichkeit der Daseinsvorsorge der öffentlichen Hand. Diese Verantwortlichkeit unterliegt heute jedoch einem Strukturwandel, „denn durch die Liberalisierung und Privatisierung einzelner Bereiche der öffentlichen Wirtschaft werden Gemeinwohlaufgaben zunehmend arbeitsteilig zwischen öffentlichem und privaten Sektor organisiert und verwirklicht“ (Einig 2008: 17). Staat und Kommunen stehen in einer Gewährleistungsverantwortung bzw. einer Erbringungsverantwortung „für die flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen als lebenswichtig eingestuften

Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren (d.h. sozial verträglichen) Preisen und in zumutbaren Entfernungen“. (BMVI 2016b: 8) Obgleich die öffentliche Hand die entsprechenden Leistungen nicht selbst produzieren muss, muss sie eine ausreichende Grundversorgung gewährleisten. Dies kann auch durch private Anbieter erfolgen.

Die Daseinsvorsorge ist im §2 „Grundsätze der Raumordnung“ des Raumordnungsgesetzes gesetzlich verankert: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen“. Als öffentliche Leistungen sind auch bei den Leistungen der Daseinsvorsorge die Anforderungen an Flächendeckung und Zugänglichkeit betont, jedoch auch eine ausreichende Qualität der Leistungen und eine Preisgestaltung, die Chancengleichheit für alle Bürgerinnen und Bürger ermöglicht. Nicht eindeutig geklärt ist der konkrete Maßstab der diesen Aspekten zugrunde liegt. Auch die konkrete Zuständigkeit der Daseinsvorsorge ist nicht eindeutig geklärt. Sie unterliegt einem dualen System: bestimmte Aufgaben, vor allem im sozialen Bereich werden zum Beispiel an zivilgesellschaftlichen Verbände übertragen, die in der Regel problemnäher arbeiten (können), Einrichtungen und Dienste, die eine stärkere Steuerungsfunktion haben, werden meist vom Staat selbst übernommen (z.B. Jugendämter) (vgl. Röbbke 2012: 7f). Das Ausmaß, in dem öffentliche Leistungen der Daseinsvorsorge erbracht werden können, unterliegt auch den Beschränkungen durch finanzielle Engpässe der Kommunen. Besonders der Bevölkerungsschwund in ländlichen Regionen stellt die Gewährleistung der Daseinsvorsorge vor immer neue Herausforderungen. Eine weitere Problematik des Begriffs Daseinsvorsorge liegt darin, „welche Leistungen er umfasst, wer in ihren Genuss kommt und wer dies alles politisch festlegt“ (Röbbke 2012: 9).

Pflichtleistungen, wie beispielsweise die Abfallentsorgung, lassen sich von freiwilligen Leistungen der Daseinsvorsorge unterscheiden. Kulturelle Infrastrukturen stellen eine solche freiwillige Leistung dar und tragen zur Attraktivität, zur Identität und damit auch zur Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Gemeinden bei.

Die Diskussion um gleichwertige Lebensbedingungen betrifft auch die Frage, welche Bereiche der Daseinsvorsorge eine Mindestversorgung umfassen soll. Dies lässt sich nur normativ beantworten. Tautz, Stielike und Danielzyk (2018: 28) zählen folgende Bereiche auf: Unversehrtheit der Bürgerinnen und Bürger, Kinderbetreuung und Bildungsangebote sowie „Techniken der Distanzüberwindung“ für gesellschaftliche Teilhabe und zur Kompensation lokaler und regionaler Verschlechterungen in der Versorgung.



Mindeststandards werden bislang aus unterschiedlichen Gründen nicht gesetzt, auch nicht im neuen ROB 2017. Danielzyk nennt die unterschiedlichen Größen politisch administrativer Einheiten und die Wahrnehmungen der Ausstattung als zentrale Ursache, Mindeststandards nicht zu definieren (Danielzyk 2014: 17). Die Tragfähigkeit bemisst sich nach Auslastungszahlen (z. B. Klassengrößen in der Grundschule). Tragfähigkeit und Erreichbarkeit müssen teilweise in ihren Wechselwirkungen betrachtet werden. Es macht möglicherweise mehr Sinn, eine Schule mit kleinen Klassen aufrecht zu erhalten, um den Schülern unzumutbar lange Wege zu ersparen (Internatslösungen sind in unserer Gesellschaft kaum durchsetzbar). Zudem stellen sich Optimierungsprobleme, so dass letztendlich politische Entscheidungen darüber getroffen werden müssen, welche Kriterien Vorrang genießen. Auch werden möglicherweise Standards und Finanzierungen festgesetzt, die im Zuge des technischen und sozialen Wandels überholt sind. Sinnvoller wäre es zudem, weniger im Sinne von Einzelausstattungen als von Funktionen und Zielerreichung zu argumentieren (Tautz, Stielike und Danielzyk 2018: 30). Diese Outcome-Standards müssten auf das Erreichen von Zielen in den zentralen Bereichen gerichtet sein (Feuer löschen durch Sensoren und Sprinkler; Gesundheit und Lebenserwartung statt Ärztedichte; Bildungsniveau statt Klassengröße; Bücherbus oder Online-Versand statt Bibliothek). Die öffentliche Hand wäre für das Erreichen der Outcome-Standards verantwortlich. Auf diese Weise erhalten Akteure vor Ort eine größere Gestaltungsfreiheit, aber auch eine größere Verantwortung (vgl. auch Aring 2010).

Ein zentrales Problem ist die „begrenzte Handlungsfähigkeit strukturschwacher Kommunen und damit die Neuordnung der kommunalen Finanzen in Deutschland“ (Maretzke, Pietschmann 2018: 10). Dieser Punkt zielt die strukturelle Unterausstattung, Verschuldung, Kassenkredite, (freiwillige) Leistungen und Finanzkraft der ansässigen Haushalte ab. Eine Erledigung der öffentlichen Leistungen scheint finanziell und personell häufig kaum noch gegeben zu sein. Eine Neuordnung der kommunalen Finanzen erscheint unabdingbar, wird jedoch häufig als Tabuthema eingeschätzt (Maretzke, Pietschmann 2018: 6). Kersten, Neu und Vogel (2015) regen vor diesem Hintergrund und dem Hintergrund des Auslaufens des Länderfinanzausgleichs die Einführung einer neuen Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge“ an (in Artikel 91a GG).

## 2.2 Das Zentrale-Orte-Konzept

In Rheinland-Pfalz wird zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen differenziert, wobei in den erstgenannten in drei Kategorien und bei den ländlichen Räumen in zwei Kategorien differenziert wird. Die siedlungsstrukturelle Gliederung basiert ausgehend von den Mittelbereichen (z.B. Kaiserslautern, Pirmasens und Trier) auf der Bevölkerungsdichte, dem Anteil und Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie der Verteilung der Bevölkerung auf Ober- bzw.

Mittelzentren sowie ländlichen Gemeinden (weniger als 1.000 Einwohner) und der Erreichbarkeit der Mittel- bzw. Oberzentren mit dem PKW. In den Verdichtungsräumen wohnt die Mehrheit der Bevölkerung (70 %, Fläche des ländlichen Raums: 59 %).

Erreichbarkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge sollen nach dem „Zentrale-Orte-Konzept“ sichergestellt werden. „Zentrale Orte“ werden allgemein verstanden als „eine Standortagglomeration („Cluster“) von Einrichtungen, die Güter (Waren und Dienste) für räumlich begrenzte Marktgebiete anbieten. Damit sind vor allem die haushaltsorientierten, auf die Endnachfrage bezogenen Handels- und Dienstleistungsfunktionen angesprochen“ (Blotevogel 2005: 1307). Ausgangspunkt des Zentrale-Orte-Konzept ist die Versorgungsorientierung und die Sicherstellung von Erreichbarkeiten, Flächendeckung und Chancengleichheit. „Zur Verwirklichung des Postulats gleichwertiger Lebensbedingungen zielte es primär auf die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Diensten in zumutbarer Entfernung, wobei sowohl die Zentralen Orte selbst wie auch ihre Bereiche und die darin implizierte normative Bestimmung der zumutbaren Erreichbarkeiten hierarchisch gestaffelt sind“ (Blotevogel 2015: 1313). Die Umsetzung dieses grundlegenden Konzeptes zur Sicherung der Daseinsvorsorge ist in Paragraph 2 des Raumordnungsgesetzes (§2, (2), 3) festgeschrieben: „Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzeptes sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen [...]“. Im Raumordnungsbericht werden Zentrale Orte nach drei zentralörtlichen Grundstufen klassifiziert, die sich in ihrer typischen Ausstattung unterscheiden: Oberzentrum, Mittelzentrum, Kleinzentrum (vgl. Tabelle 1):

**Tabelle 1: Grundstufen Zentraler Orte nach dem Raumordnungsbericht 2011**

Zentralörtliche Grundstufe	Typische Ausstattung	Versorgungsbereich (Mindesteinwohnerzahl)
<b>Oberzentrum</b>	Fachhandel, größere Banken und Kreditinstitute, Fach-/Hochschulen, Schwerpunkt-krankenhaus, wissenschaftliche Bibliothek, Sportstadion, Fernbahnhof	Oberbereich (200 000 – 300 000 Einwohner)
<b>Mittelzentrum</b>	Warenhaus, Krankenhaus, Fachärzte, Theater, Museum, Jugendeinrichtung, weiterführende Schule, Bibliothek, größere Sportanlage, Bahnhof	Mittelbereich (30 000 – 40 000 Einwohner)
<b>Grundzentrum/ Kleinzentrum</b>	Postfiliale, Bank, Einzelhandel, Allgemein-arzt, Zahnarzt, Apotheke, Kindertageseinrichtung, Grundschule, Sportstätte	Nahbereich (7 000 – 10 000 Einwohner)

QUELLE: BBSR 2011, S. 33.

Der Grundsatz der Raumordnung, ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben, impliziert für die Daseinsvorsorge und das Zentrale-Orte-Konzept eine notwendige Anpassung an demographische und wirtschaftliche Veränderungen und regionale Disparitäten. Strukturschwache, oftmals ländliche Räume, stehen häufiger hinter Ballungsräume und strukturstarke Räume und Regionen zurück. Gerade Schrumpfungsprozesse können die Standards der Daseinsvorsorge und das Zentrale-Orte-Konzept in Frage stellen und fordern Anpassungsleistungen heraus (z.B. Greiving et al. 2008, Danielzyk 2014). Dabei müssen zwei Perspektiven eingenommen werden: die der lokalen Entscheidungsträger und die der Bevölkerung, die mit veränderten Bedingungen umgehen muss. Aus Nutzerperspektive bedeutet Daseinsvorsorge auch „lokale Lebensqualität“ und ist zentraler Bestandteil der Alltagsgestaltung (z. B. Steinführer et al. 2014: 156). Neben alltäglichen Funktionen wie die Nahversorgung mit Lebensmitteln deckt Daseinsvorsorge aber auch „Außeralltägliches“ wie die Sicherstellung des Brandschutzes ab (Steinführer et al. 2014). „Im Zuge der Privatisierung etwa von Teilbereichen der technischen und sozialen Infrastruktur kommt es dabei auch zu einer Verantwortungsverlagerung an Externe, die nicht zwangsläufig vor Ort verankert sind, wodurch sich die Möglichkeiten der Einflussnahme durch lokale Akteure (die Kommune oder die Nutzer) einschränken. Zweitens ist die Rollenverteilung zwischen Anbietern und Nachfragern längst nicht so eindeutig, wie bislang dargestellt: So ist die Bevölkerung nicht nur Nachfrager, sondern hält gerade in Kleinstädten und Dörfern traditionell einen Teil der Daseinsvorsorge, insbesondere im kulturellen Bereich oder im Brandschutz vor“ (Steinführer et al. 2014: 158). Die Aufgaben, die tatsächlich auf Bürger übertragen werden

können, sind jedoch beschränkt. Typischerweise werden bei Tragfähigkeitsproblemen Einrichtungen geschlossen und Angebote zurückgefahren. Eine andere Anpassungsstrategie kann die Reorganisation von Einrichtungen und Aufgaben der Daseinsvorsorge sein, auch mit Hilfe des Internets, oder durch interkommunale Kooperationen.

Als wesentliche Merkmale aller Zentrale-Orte-Konzept gelten die Funktion der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und zentralen Einrichtungen, ihre Entwicklungs- und Stabilisierungsfunktion und ihre überörtliche Bedeutung (Terfrüchte et al. 2017). In einer vergleichenden Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte der Bundesländer kamen Greiving et al. (2015) zu dem Schluss, dass sich trotz einer großen Heterogenität der Konzepte gemeinsame Ansätze zur Fortentwicklung finden: „Deutlich geworden ist vor allem, wie wesentlich erstens ein nachvollziehbares empirisches Vorgehen zur Bestimmung Zentraler Orte und ihrer Versorgungsbereiche und zweitens eine klare Trennung zwischen dem empirischen Befund und dem normativen Konzept sind“ (Greiving et al. 2015: 296). Notwendig sei vor allem „die Abkehr von (starr)en Ausstattungs- und Tragfähigkeitsstandards als wesentliche Ausweisungskriterien“ (Greiving et al. 2015: 296). Darüber hinaus sei eine „raumstrukturell differenzierte Betrachtung“ notwendig (ebd.). Terfrüchte et al. 2017 schlagen für eine empirische Validierung und die Fortschreibung oder Neuaufstellung von Zentrale Orte Konzepten ein iteratives Vorgehen vor. Ein umfangreiches Monitoring (sowohl Siedlungsflächenmonitoring als auch Regionalmonitoring) soll dabei das zentrale Werkzeug zur Schaffung einer Datenbasis für die empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten darstellen (Terfrüchte et al. 2017). Dies gilt insbesondere bei großen Vorhaben wie eine Kommunal- und Gebietsreform.

In Rheinland-Pfalz sind die Ausstattungsmerkmale der Zentralen Orte im Landesentwicklungsprogramm definiert, sie wurden dabei vor allem anhand von Schwellenwerten der Einwohnerzahl spezifiziert. Benannt werden 30 Tsd. Einwohner in ländlichen und 50 Tsd. Einwohner in verdichteten Räumen als Schwellenwert für Mittelzentren und 100 Tsd. Einwohner für Oberzentren). Mittelzentren sollen mit dem MIV in 30 Minuten und mit dem ÖV in 45 Minuten, Oberzentren in 60 Minuten mit dem PKW und 90 Minuten mit dem öffentlichen Nahverkehr erreichbar sein.

Die Grundzentren (n=150) werden durch die Regionalplanung ausgewiesen, während die Mittel- und Oberzentren durch die Landesplanung bestimmt werden (n=83 und n=5). Grundzentren sind für die Nahversorgung zuständig – vor allem in dünn besiedelten Räumen. Sie sollen über die Gemeindeverwaltung, Grund- und Hauptschule (inklusive Einrichtungen für die nachholende Bildung), Ärzte, Apotheken, Bank, Einzelhandel, Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie Anbindung an den ÖV verfügen (vgl. auch ROB). Zwischen den verbindlichen Einrichtungen

gen für die Daseinsvorsorge und empfohlener Einrichtungen im Sinne rangstufenüblicher Ausstattungsmerkmale wird im Landesentwicklungsprogramm zwar unterschieden, dies wird jedoch nicht weiter spezifiziert.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die zentralen zu sichernden Bereiche im Kontext des demografischen Wandels (Abb. 1): Die Kernleistungen der sozialen und technischen Infrastrukturen sind benannt und durch Kriterien der Raumordnung differenziert, der Versorgungsqualität, der Erreichbarkeit und den Kosten für die Nutzerinnen und Nutzer. Dies sind primäre Qualitätsstandards. Sekundäre Standards gehen auf die Details ein, wie z.B. Qualitätsmerkmale und Tragfähigkeitsgrenzen, die für die Bereitstellung von Angeboten dennoch entscheidend sind (ROB 2017: 63).

**Abb. 1: Daseinsvorsorgebereiche und raumordnungspolitische Dimension**

Bereich der Daseinsvorsorge	Handlungsfeld	Bestimmte Versorgungsqualität	Akzeptable Erreichbarkeit	Sozialverträglicher Preis
Soziale Infrastruktur	Kinderbetreuung		X	
	Allgemeinbildende Schulen		X	
	Berufliche Bildung		X	
	Gesundheitsversorgung	X	X	
	Pflege	X		
	Notfallversorgung	X	X	
Technische Infrastruktur	Brandschutz	X	X	
	Wasserversorgung			X
	Abwasserentsorgung			X
	Abfallentsorgung			X

© BBSR Bonn 2017

Anmerkung: Mit X werden die Dimensionen gekennzeichnet, die im Zuge des demografischen Wandels in erster Linie zu sichern sind.

Quelle: ROB 2017: 64

Eine sach- und bürgernahe Erledigung öffentlicher Aufgaben ergibt sich nicht zuletzt aus den technischen Erfordernissen. Auch wenn es ökonomisch nicht darstellbar ist und für die Bürgerinnen und Bürger zu steigenden Belastungen führt, ist die Qualität des Trinkwassers zu garantieren; die Kanäle beim Abwasser sind von Bakterien frei zu halten, so dass Vorsorge getroffen werden muss, z.B. durch Spülungen mit Klarwasser; und die Stromversorgung ist aufrecht zu erhalten. Auch der privat angebotene Internetanschluss gilt als erforderlich, um periphere Räume nicht abzuhängen und dem Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse nachzukommen.

Bei den sozialen Infrastrukturen ergeben sich Erfordernisse durch bestimmte Schwellenwerte, u.a. durch Gruppengrößen bei der vorschulischen Betreuung, Klassengrößen in Schulen (Schulentwicklungsplanung) oder Ärztedichte durch die kassenärztlichen Versorgungsschlüssel (ebenso Krankenhausgesetz). Brandschutz und Notfallversorgung sind durch zeitliche Nähe in Krisenfällen definiert.

Die öffentliche Hand wie auch private Anbieter sind für die Grundversorgung verantwortlich. Die Gemeindeverwaltung, Grund- und Hauptschule (inklusive Einrichtungen für die nachholende Bildung) sind und bleiben öffentliche Leistungen (mit einzelnen Ausnahmen). Der Gesundheitsbereich, Finanzdienste, Einzelhandel, ÖPNV und Internet sind privaten Anbietern vorbehalten, unterliegen dabei jedoch starken gesetzlichen Regelungen (nicht zuletzt das Gesundheitswesen). Die Angebotsformen unterliegen derzeit durch den Mix öffentlicher, wohlfahrtsstaatlicher, privater und ehrenamtlicher Aufgabenträger sowie die zunehmende Internetnutzung auch in ländlichen Räumen einer starken Veränderung (vor allem im Einzelhandel, bei den Banken und der Post). Je nach Handlungsfeld (Immobilien, technische, soziale und kulturelle Infrastruktur, Brandschutz und Rettungswesen) ergeben sich spezifische Anforderungen, die im demografischen Wandel in strukturschwachen Räumen zu innovativen Lösungen führen. Im Raumordnungsbericht (2017: 46) wird jedoch formuliert, dass Erkenntnisse zur Anpassung ländlicher und peripherer Siedlungsräume belastbare Erkenntnisse fehlen.

Die Entscheidungen der Gemeinden und/oder Landkreise für den Aus-, Um- oder Neubau bzw. Erhaltung von Angeboten und Leistungen sind neben den Kostenaspekten für bauliche Anlagen und deren Betrieb auch unter qualitativen Aspekten zu treffen: Baukultur und Denkmalschutz, Kulturlandschaft, die Identifikation mit Orten und Plätzen sowie der Entwertung von privatem Eigentum (Beckmann 2018: 98). Beckmann formuliert: „Diese Wirkungsbeschreibungen und -bewertungen müssen in qualitativen Ertrags-Aufwands-Abwägungen oder mit Nutzen-Kosten-Analysen zusammengeführt werden ...“ (ebenda). Als Hintergrund dient zudem die kommunale Finanzsituation. Lassen sich die Angebote auch bei einer höheren Kostenbelastung nicht aufrechterhalten, kann eine Subjektförderung inklusiver organisatorischer und technologischer Innovationen implementiert werden (ebenda; Selbstverantwortungsräume nach Aring 2010).

Notwendig ist empirisch gesichertes Wissen über gegenwärtige und künftige Strukturen und Entwicklungen in lokaler und regionaler Differenzierung zu haben. Auf dieser Basis kann vor Ort realistisch diskutiert und Lösungen eruiert werden. Workshops und Szenarien über die Zukunft der Region bzw. des Ortes mit der Bevölkerung und Schlüsselpersonen sind sinnvoll, um alternative Anpassungsstrategien zu entwickeln (ARL 2016). Wettbewerbe wie derjenige der Wüstenrot-Stiftung (Land und Leute) oder des BMU (Menschen und Erfolge) belegen die Innovationskraft und das Engagement in ausgewählten Orten. Auf breiter Basis bedarf es der Unterstützung und Moderation der lokalen Akteure.

Formelle und informelle Instrumente sind geeignet und notwendig, den Problemen bei den öffentlichen - und privaten - Leistungen zu begegnen. Lösungsansätze liegen neben der Versorgung in Zentralen Orten in der interkommunalen Kooperation, temporäre Lösungen, Experimentier- und Öffnungsklauseln (Verantwortungsräume, Garantieräume; Aring 2010), steuer-

und versicherungsrechtliche Erleichterungen und besser abgestimmte Förderpolitiken (ROB 2017: 50).

In dem vom BBSR herausgegebenen Band „Mal über Tabus reden“ wird als letzter Schritt die Aufgabe von Standorten nicht ausgeschlossen. Ein „strategischer Rückzug“ aus der dünn besiedelten Fläche wird einer ungesteuerten Entwicklung vorgezogen, was allerdings noch als Tabu gelte (Maretzke, Pietschmann 2018: 10). Vollständiger oder teilweiser Rückzug in funktionaler, physischer oder rechtlich-planerischer Hinsicht kann eher aktiv oder eher passiv auf Basis freiwilliger Mitarbeit, durch Anreize oder durch Zwangsanordnung geschehen (ROB 2017: 47). Einzelgehöfte, Ortsteile oder sehr kleine Orte wären aufzugeben, vor allem indem die Gemeinden „von der Aufrechterhaltung, Erneuerung und Gewährleistung der Betriebs- und Verkehrssicherungspflicht von öffentlichen Infrastrukturen (Straße, Wasserversorgung, Entwässerung, Energienetze, öffentliche Gebäude)“ entpflichtet werden (Beckmann 2018: 98).

Beckmann folgend (ebenda) ergeben sich zusammenfassend folgende Varianten für die Anpassung ländlich-peripherer Räume an den demografischen Wandel: 1) Voll-Erhaltung der öffentlichen Leistungen ohne zusätzliche Kostenbelastung für die Nutzer mit Dominanz der Objekt-Förderung und zunehmend defizitären Betrieben und hohen Kosten bei einer Stabilisierung der Situation, hohen Belastungen für die Kommunen, Steuer- und Entgeltzahler sowie fehlender strategischer Ausrichtung; 2) Voll-Erhaltung der öffentlichen Leistungen mit stärkerer Kostenbelastung mit Nutzerfinanzierung und steigenden Gebühren und Entgelten bei hohen Kosten und erforderlicher Subjektförderung zum sozialen Ausgleich und möglicherweise Nachbarschaftshilfen und bürgerschaftlichen Trägerschaften (u.a. Schwimmbäder), dezentralen Strukturen und Anreizen zum Fortziehen; 3) Subjektförderung (sozial differenziert) zur Erhaltung von Mindeststandards, z.B. für Mobilität, Internet und Beschulung, mit zunehmender Marktorientierung, Ineffizienzen der Leistungseinheiten, Problemen der Festsetzung und Anreiz zum Wegzug; 4) Siedlungsaufgabe von Streu-Standorten mit Rückbau, Kauf von Grundstücken und Gebäuden zu Marktpreisen im Zentralen Ort der jeweiligen Region, am Zielort inklusive von Transferkosten und Subventionierung der Wohnkosten, also zeitweiser Subjektförderung

#### *Mittelzentren in Rheinland-Pfalz*

Bereits vor zehn Jahren wurden schon Grund- und Mittelzentren mit Teilfunktionen sowie Mittelzentren als Oberzentren geführt. Rheinland-Pfalz legt folgenden Ausstattungskatalog für die Mittel- und Oberzentren fest (Abb. 2):

**Abb. 2: Mindestversorgungsstandards in Mittel- und Oberzentren**

Mindestversorgungsstandards	Zentralitätsstufe		
	OZ <sup>1</sup>	MB <sup>2</sup>	MZ <sup>3</sup>
<b>Bevölkerung</b>	ca. 100.000 Einwohner <sup>1</sup>		
<b>Erreichbarkeit</b> Zielwert/Zumutbarkeit im motorisierten Individualverkehr (MIV)/im öffentlichen Personenverkehr (OV mit Bus- und Schienen personenverkehr)	60/90 min		30/45 min
<b>Gesundheit/Pflege</b>			
- Krankenhaus Grundversorgung (ggf. Fachkrankenhaus)		X	X <sup>3</sup>
- Krankenhaus Schwerpunktversorgung (ggf. Maximalversorgung)	X <sup>1</sup>		
- Fachärztheaus			X
- dezentrale stationäre Pflegeeinrichtungen (teilstationär und vollstationär)		X	
<b>Kultur</b>			
- Theater/Orchester (öff. Trägerschaft)	X <sup>1</sup>		
<b>Weiterbildung</b>			
- qualifizierte öff. Bibliothek <sup>4</sup>		X	X <sup>3</sup>
- Volkshochschule und/oder Ortsstelle einer anerkannten Landesorganisation		X	
<b>Bildung</b>			
- Gymnasium/Integrierte Gesamtschule (mit Ganztagsangebot) mit Abschluss Hochschulreife		X	X <sup>3</sup>
- berufsbildende Schule		X	X <sup>3</sup>
- Fachhochschule/Universität/ Forschungseinrichtungen	X <sup>1</sup>		
<b>Sport</b>			
- Sportstätten überregionaler Bedeutung/ Veranstaltungstätten	X <sup>1</sup>		
<b>Behörden/Gerichte</b>			
- Amtsgericht		X	X
- Finanzamt		X	<b>1 von 3</b>
- Agentur für Arbeit		X	
- Landgericht	X <sup>1</sup>		
<b>Verkehr</b>			
- Bahnhof, Haltepunkt (RLP-Taktverkehr)		X	X <sup>3</sup>
- IC/ICE Haltepunkt	X <sup>1</sup>		

x = notwendige Ausstattung im Regelfall für die jeweilige Zentralitätsstufe

Quelle: Oberste Planungsbehörde RLP 2008: 89

Insbesondere die Mittelbereiche sind für die Versorgung und Erreichbarkeit von öffentlichen Leistungen von zentraler Bedeutung. In der folgenden Abbildung 3 aus dem LEP IV sind sie aufgelistet.



**Abb. 3: Mittelbereiche in Rheinland-Pfalz**

Mittelbereiche	kooperierende Ober- und Mittelzentren
<b>ländlicher Raum</b>	
Bernkastel-Kues/Traben-Trarbach	Bernkastel-Kues, Traben-Trarbach
Bitburg	Bitburg, Neuerburg
Cochem	Cochem, Zell
Idar-Oberstein/Birkenfeld	Baumholder, Birkenfeld, Idar-Oberstein
Kirchheimbolanden	Eisenberg, Kirchheimbolanden, Rockenhausen
Kirn	Bad Sobernheim, Kirn, Meisenheim
Kusel	Kusel, Lauterecken
Simmern	Kastellaun, Simmern, VG Kirchberg
St. Goar/St. Goarshausen	Nastätten, St. Goar, St. Goarshausen
Westerburg/Hachenburg	Hachenburg, Westerburg
<b>Verdichtungsraum</b>	
Betzdorf/Kirchen/Wissen	Betzdorf, Kirchen, Wissen
Kandel/Wörth	Kandel, Wörth
Koblenz/Lahnstein	Bendorf, Höhr-Grenzhausen, Koblenz, Lahnstein, Vallendar
Landau	Annweiler, Edenkoben, Herxheim, Landau
Landstuhl	Landstuhl, Ramstein-Miesenbach
Ludwigshafen	Ludwigshafen, Schifferstadt
Mainz	Mainz, Nieder-Olm, Nierstein, Oppenheim
Montabaur	Dernbach, Montabaur, Wirges
Neuwied	Dierdorf, Neuwied
Neustadt a. d. W.	Haßloch, Neustadt
Trier	Konz, Trier
<b>Verdichtungsraum und ländlicher Raum</b>	
Bad Neuenahr-Ahrweiler	Adenau, Bad Neuenahr-Ahrweiler, Remagen, Sinzig

Quelle: Obere Planungsbehörde RLP 2008: 87

In der textlichen Fassung wurde dem Grundnetz von Mittelzentren ein mittelzentraler Verbund kooperierender Zentren hinzugefügt (die für die Gemeinden jedoch keine weiteren Finanzmittel bedeuten). „Elf Kooperationen waren verpflichtend, weitere elf wurden durch den LEP angeregt.“ (Befragung in den Bundesländern; Greiving 2014: 150). Die kooperierenden Mittelzentren weisen teilweise sehr hohe Distanzen auf (in anderen Bundesländern sind sie an räumliche Nähe gebunden), sie sind im ländlichen Raum verpflichtend, im verdichteten Raum empfohlen. Die Abgrenzung der Zentralen Orte erfolgt in anderen Bundesländern zudem nach Pendlerverflechtungen oder sozioökonomischen Verflechtungen (z.B. Sachsen) oder nach der Orientierung (Bayern) (Greiving 2014: 52).

Grundzentren dienen der Grundversorgung, während Mittel- und Oberzentren nach ihrer Ausstattung und Tragfähigkeit, Erreichbarkeit und Lage in einem Bereich festgelegt werden und einen Entwicklungsauftrag für die Region haben. Mittelzentren verfügen weiterführend über Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Aus- und Weiterbildung, Soziale Einrichtungen, Freizeit- und Sportanlagen im größeren Maßstab, Behörden, Gerichte, hochwertigen und großflächigen Einzelhandel, hochwertige Gesundheitsversorgung, Arbeitsmarktschwerpunkte

und Knotenpunkte im ÖV. Sie sind für die flächendeckende Leistungserbringung besonders geeignet, wobei die Verflechtungsbereiche klar zu bestimmen und wenn möglich an den Verwaltungsbereichen zu orientieren sind (mglnw. bei den Rändern überlappend und bei einer Neugliederung zu berücksichtigen; MKRO 2016: 6).

Oberzentren verfügen darüber hinaus über Hochschulen, spezialisierte Dienstleistungen und Gesundheitseinrichtungen, Theater- und Opernhäuser und Stadien sowie überregionale Verkehrsverbindungen. Im LEP RLP (wie auch in denen anderer Länder) werden die Funktionen kaum konkretisiert, z.B. Freizeit- und Sporteinrichtungen, oder „hochwertige“ Versorgung. Theoretisch wäre es möglich, z.B. Bildungsangebote oder Gesundheitsversorgungen zu spezifizieren (z.B. Gymnasien mit Ganztagsangebot) oder Gerichtsbarkeiten festzulegen. Über die Zentralen Orte werden zudem die Ausweisungen von Bauland, die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel (Konzentrationsgebot, Beeinträchtigungsverbot, Integrationsgebot), Schulstandorte sowie Krankenhäuser gesteuert.

Greiving unterscheidet daher in seinem Gutachten, das dem MKRO-Beschluss zu Zentralen Orten vom März 2016 zugrunde liegt (Greiving 2014), zwischen dem empirisch-analytischen, deskriptiven Begriff des Zentrale-Orte Systems und dem normativen angestrebten Zielzustand im Zentrale-Orte Konzept (ebenso MKRO 2016: 3). Er stellt fest, dass ländervergleichend kein einheitliches Begriffsverständnis von „Zentraler Ort“ vorliegt: Schwellenwerte für Tragfähigkeits- und Erreichbarkeitskriterien werden nicht immer benannt und sind nicht einfach zu berechnen (z.B. im Hinblick auf die Indexbildung, die additiv oder multiplikativ vorgenommen werden kann, wobei Kategorisierungen und Gewichtungen der Einzelindikatoren im Unklaren bleiben), die Abgrenzungsmethoden der zentralörtlichen Bereiche werden kaum offen gelegt, und die Ausstattungskataloge sind nur sehr allgemein gefasst. In Rheinland-Pfalz wird die aufgelistete Ausstattung als verbindlich angesehen. In Rheinland-Pfalz beträgt der Zuschlag für Einwohner in Zentralen Orten im Nahbereich: 3,85 %, Mittelbereich: 1,10 %, Regionalbereich: 0,33 % (Greiving 2014: 73). Die Bedeutung der Zentralen Orte schwankt in den Bundesländern zudem im Hinblick auf die Fachplanungen sowie die Finanzierung und Teilnahme an Förderprogrammen (Greiving 2014: 6f.)

Greiving schlägt vor, differenzierte Kriterien und den Versorgungsbereich auf jeder Hierarchiestufe (Grund-, Mittel-, Oberzentrum) gebietsscharf festzulegen und dabei zwischen verschiedenen Strukturtypen zu unterscheiden (vorzugsweise monozentraler Ort, aber auch Städteverbände und Funktionsräume). Von einer Festlegung von festen Schwellenwerten rät der Experte sowohl bei Einwohnerzahlen wie auch bei Erreichbarkeiten und Ausstattungen ab. Nur bei gleichem Strukturtyp (monozentral, Städteverbund, Funktionsraum) sind die Werte in einem Bundesland vergleichbar, sollten sich jedoch nicht an Einwohnern, sondern an Funkti-

onen orientieren. Auf dieser Basis können nach objektiven Maßstäben Tragfähigkeitsschwellen berechnet werden und – normativ – Erreichbarkeiten bestimmt werden. Tragfähigkeit bedeutet, dass „zentrale Güter und Dienstleistungen nur dann in einem Zentralen Ort vorgehalten werden können, wenn eine mittelfristige Mindestnachfrage (Tragfähigkeit) im Zentralen Ort bzw. Versorgungsbereich gewährleistet ist. Da die Tragfähigkeiten der verschiedenen Güter und Dienstleistungen höchst unterschiedlich sind und sich zudem im Zeitverlauf verändern können, werden diese i. d. R. normativ über Bevölkerungsschwellenwerte festgelegt. Teilweise wird zwischen einer inneren, eigenen Tragfähigkeit (Bevölkerung des Zentralen Orts) und einer äußeren Tragfähigkeit (Bevölkerung des zentralörtlichen Bereichs) unterschieden. Die räumliche Bezugsgröße unterscheidet sich dabei von Bundesland zu Bundesland.“ (Greiving 2014: 21).

Um die Funktion des Zentrale-Orte Konzepts (als Norm) im demografischen Wandel erfüllen zu können, ist, wie oben erwähnt, ein Monitoring des Ist-Zustands einschließlich der Erreichbarkeiten und Tragfähigkeitsschwellenwerte erforderlich. Auch in diesem Gutachten sind daher Schwellen- und Tragfähigkeitswerte nicht sinnvoll anzugeben, da eine empirische Grundlage für die Berechnung nach Strukturtypen fehlt.

In der Regional- und Landesplanung sollte die Bindungswirkung der Zentralen Orte ebenso zum Ausdruck kommen wie in Förderprogrammen (Zuwendungsbonus) und einer adäquaten Finanzausstattung (Greiving 2015: 4.4). Greiving betont, dass es auch bei stärkerer bundesweiter Gesetzgebung zum Zentrale-Orte System immer auch Abwägungsspielräume für die Länder gibt, die Methoden bei der Analyse, Abgrenzung und Festlegung von Schwellenwerten muss jedoch offengelegt werden, um nachvollziehbar und verständlich sein zu können.

In dem Greivings Gutachten wird vorgeschlagen, das existierende Zentrale-Orte-System empirisch zu analysieren. Dies betrifft vor allem die Verflechtungsbereiche und darin die Bestimmung der zentralen Orte. Bei den Funktionsräumen ist der Beitrag einzelner Orte an der Erbringung von Leistungen für die Bevölkerung zu klären. Auch die Einstufungs- und Abgrenzungskriterien müssen benannt werden, z.B. Bevölkerung (Wohnbevölkerung, Tagesbevölkerung), Erreichbarkeitskriterien (Zeit, IV, ÖV) oder Ausstattungsmerkmale der verschiedenen Funktionen in jeweiliger Ausprägung (Anzahl von Funktionen, starke bzw. schwache Ausprägungen). Auf dieser Basis kann die Politik über die Festlegung entscheiden. Um zu verbindlichen Regelungen zu kommen, wird vor allem eine Begriffsklärung vorgeschlagen, der die MKRO gefolgt ist (Abb. 4)

**Abb 4: Begriffsdefinitionen nach Greiving und MKRO 2016**

Vorschlag für Definitionen zentraler Begriffe	
Begriff	Definition
Zentraler Ort	Räumliche Standortagglomeration (Cluster) als Einstufungskriterium oder der Normadressat (politische Gemeinde) der zentralörtlichen Funktionszuweisung mit folgenden Varianten: „ <b>Monozentraler Ort</b> “: intrakommunaler Standort einer Gemeinde, der innerhalb eines empirisch bestimmbaren Verflechtungs- und begründbar festlegbaren Versorgungsbereichs tragfähige und erreichbare zentralörtliche Leistungen für dritte Gemeinden erbringt. „ <b>Städteverbund</b> “: Transkommunaler Standortraum, der gemeinsam innerhalb eines empirisch bestimmbaren Verflechtungs- und begründbar festlegbaren Versorgungsbereichs tragfähige und erreichbare zentralörtliche Leistungen für dritte Gemeinden erbringt und für den eine Absicherung der vorgenommenen bzw. raumordnerisch für erforderlich erachteten Funktionsteilung vorgeschrieben ist. „ <b>Funktionsraum</b> “: Standortraum, der sich durch überlagerte Verflechtungen auszeichnet, bei denen Versorgungsaufgaben wechselseitig mit übernommen werden, ohne dass eine klare Dominanz eines oder mehrerer Orte erkennbar wäre. Hier ist deshalb zwar ein Versorgungsraum festlegbar, aber kein Zentraler Ort.
Zentrale-Orte-System	Empirisch-analytisch (bestimmbare) Ist-Zentralität eines hierarchisch gegliederten Systems von Zentralen Orten
Zentrale-Orte-Konzept	Normativ-planerischer Soll-Zentralität als angestrebten Zielzustand in einem hierarchisch gegliederten Konzept
Verflechtungsbereich	Empirisch ermittelbarer Bereich, der die Verflechtungsbeziehungen zwischen Zentralem Ort und seinem Umland bzw. benachbarten Zentralen Orten abbildet
Versorgungsbereich	Vom Plangeber normativ festgelegter Bereich, der die angestrebten Versorgungsbeziehungen zwischen dem Zentralen Ort und seinem Umland bzw. benachbarten Zentralen Orten darstellt

Quelle: Greiving 2014: 129

Die MKRO hat auf Basis des Gutachtens von Greiving am 09. März 2016 beschlossen, die Siedlungsstruktur nach dem Zentrale Orte Konzept auszurichten, dabei aber „Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten (§ 2 Abs. 2 Ziffer 3 ROG) (MKRO 2016: 1)“ Für die Fachplanungen und Infrastrukturanbieter (Post, Banken, Telekommunikation, Einzelhandel, ÖV, Gesundheit, Privatwirtschaft) sollen Zentrale Orte dennoch eine verbesserte Ordnungs- und Orientierungsfunktion haben, die eine verbesserte Rechtssicherheit bietet und die Versorgungsfunktion, die Entwicklungs- bzw. Stabilisierungsfunktion (Arbeitsmarkt, Anker) und die besondere Rolle bei den Ansiedlungen (Steuerungsfunktion) und dem Verkehr zum Ausdruck bringt.

Für Rheinland-Pfalz hat Funkert (2017) einen Vorschlag zur Restrukturierung der Mittelbereiche erarbeitet. Ausgehend von fehlenden Konzentrationen von Funktionen in einem Ort, sich überlagernden Einzugs- und Verflechtungsbereichen, die zu Funktionsteilungen führen, und diffusen räumlichen Beziehungen vor allem in Verdichtungsräumen schlägt er drei Klassifikationen zu verwenden: Monozentraler Ort, Mittelzentrum in Funktionsteilung und Funktionsraum als ein Netzwerk (vgl. Abb. 5)

Abb. 5: Mittelzentren-Typen nach Funkert



Quelle: Funkert 2017: 107

Funkterts empirische Analyse ergibt, dass die Mittelzentren in RLP vergleichsweise schwach sind: in den Verdichtungsräumen existieren zu viele Zentrale Orte und in den ländlichen Räumen müssen andere Kriterien der Erreichbarkeit und Tragfähigkeit herangezogen werden, um der demografischen Entwicklung gerecht zu werden. Wirtschafts- und Arbeitsmarktdaten fehlen zudem bei der Einordnung der zentralen Orte in Rheinland-Pfalz. Im Umkreis der Oberzentren (Ludwigshafen, Mainz, Kaiserslautern, Koblenz und Trier) wird eine großflächigere Ordnung angemahnt. Funkert kommt zu dem Schluss, dass die Mittelbereiche von 87 auf 44 reduziert werden können (davon sieben mit Funktionsteilung und acht als Zentren zur Stabilisierung peripherer Räume), indem sie größer gefasst werden. Zudem sollten elf Mittelzentren in den ländlichen Räumen und zehn in den verdichteten zu Grundzentren abgestuft werden. Um die Oberzentren herum sollten Funktionsräume implementiert werden. Die so geschaffenen Planungsgemeinschaftsräume böten die Möglichkeit, kommunale Konkurrenzen zu vermeiden und Koordinierungen zu verbessern. Die Realisierung dieses Konzepts erfordert sehr hohe Kommunikationsanforderungen und liegt in den Begrifflichkeiten teilweise quer zum

MKRO-Beschluss von 2016. Das innovative Konzept bietet jedoch eine Lösung für die bestehenden und sich verstärkenden Probleme in den verschiedenen Siedlungsräumen in Rheinland-Pfalz.

Wie Blesse und Rösel (2017) ausführen, werden Gebietsreformen mit der Hoffnung auf Einsparungen, einer Stärkung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen sowie lokales Wachstum verbunden. Auf Basis einer Auswertung von 30 empirischen Studien gelangen sie zu dem Ergebnis, dass Einsparungen in einem Bereich (z.B. gemeinsame Finanzplanung) durch höhere Ausgaben in einem anderen Bereich kompensiert werden (Hauptamtliche statt Ehrenamtliche). Sie konstatieren jedoch einen Rückgang der Demokratiezufriedenheit, eine sinkende Wahlbeteiligung, eine Stärkung populistischer Strömungen und ein Rückgang des Ehrenamtes durch Gebietsreformen. In Anbetracht der geringen Größe rheinland-pfälzischer Gemeinden ist allerdings zu beachten, dass komplexe Vorhaben auf lokaler Ebene kaum zu bewältigen sind und die ehrenamtlichen Akteure überfordern.

Die Zunahme des Stadt-Umland-Gefälles durch stärkeres Wachstum städtischer Kerngebiete gegenüber eingemeindeten Umlandgemeinden ist ein wichtiges Ergebnis der Studie für die Raumplanung. Der Verlust des Sitzes einer Kreisstadt führt zudem zu Bevölkerungsverlusten in vorherigen Kreisstädten. Die zentralen Kriterien für die Daseinsvorsorge – Versorgungsqualitäten, akzeptable Erreichbarkeit und sozialverträglicher Preis, sind zudem unabhängig von der administrativen Zuordnung und Einwohnerzahl, sondern eher von der Gemeindefläche bzw. Einwohnerdichte determiniert (z.B. Wasser-, Abwassernetze und deren Betrieb, Abfallrouten, Brandschutz, Notfallversorgung, Gesundheit, Bildung und Kinderbetreuung). Die Zusammenlegung von Kreisen hat auf die Zentralität keinen Einfluss, auch wenn die Einwohnerzahl ansteigt. Eine an raumplanerischen Kriterien bemessene Ansiedlung von sozialen Infrastrukturen läuft möglicherweise einem Verwaltungssitz (Kreisstadt) entgegen. Die Veränderung von Hebesätzen und Gebühren (z.B. Kita-Gebühren) kann zu Konflikten und Unzufriedenheit führen. Die Autoren konstatieren eine sinkende Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem Bündel aus öffentlichen Abgaben und Leistungen nach Gebietsreformen (ebenda: 28). Eine Gebietsneugliederung sollte zudem historisch gewachsene Strukturen der Kleinstädte als Anker im ländlichen Raum beachten. Um den lokalen Gegebenheiten gerecht zu werden und das Ehrenamt nicht zu beschädigen, können auf freiwilliger Basis Bürgerhaushalte und Ortsräte eingeführt werden, die mit den übergeordneten und interkommunalen Ebenen (Zweckverband) zu verzahnen wären.

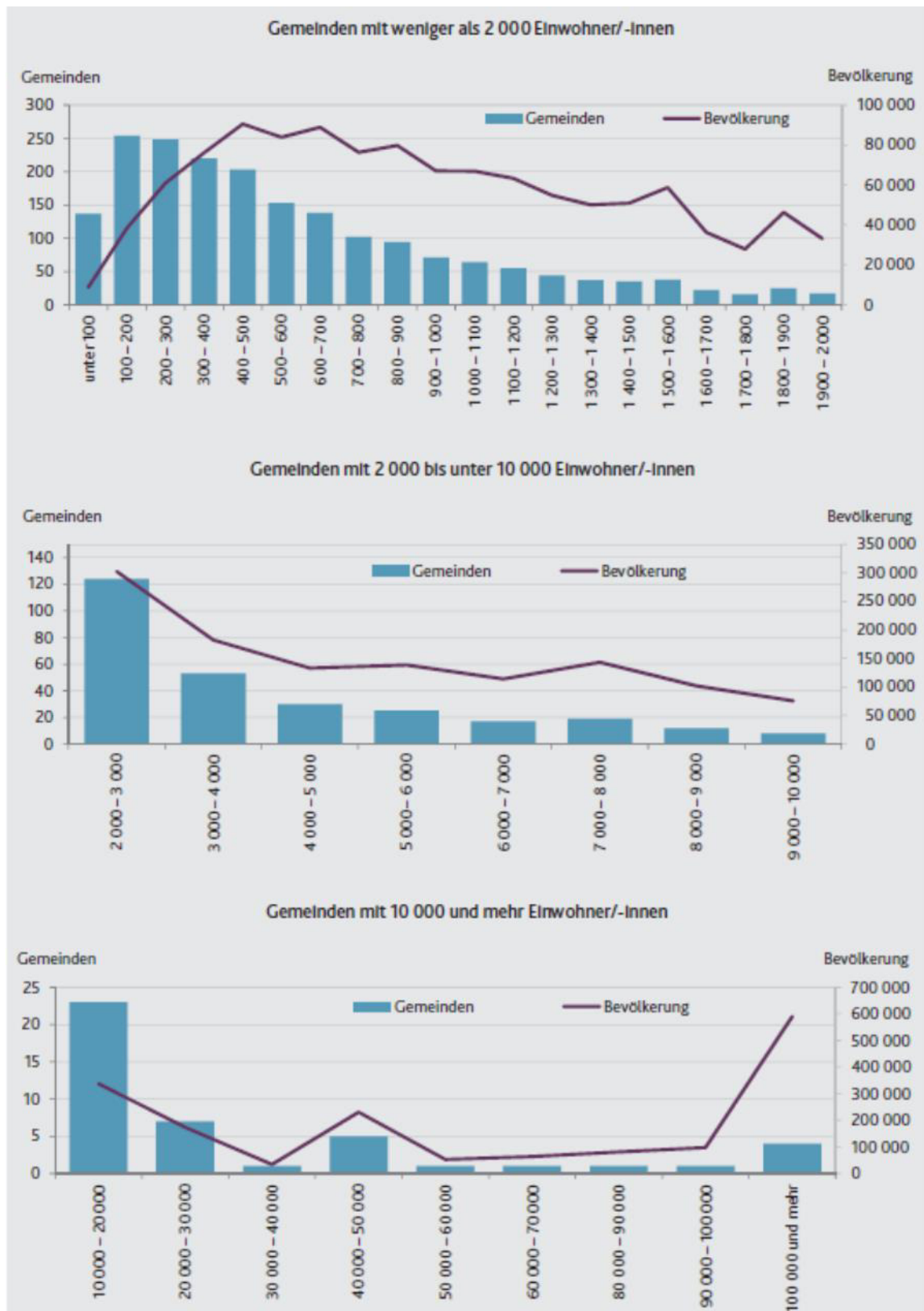
### 3. Demografie und demographische Trends in Rheinland-Pfalz

#### 3.1 Gemeindestruktur in Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz gliedert sich auf Kreisebene in 12 kreisfreie Städte und 24 Landkreise. Für die kreisfreien Städte besteht keine Mindesteinwohnerzahl und sie sind, ebenso wie die Landkreise, im Bundesvergleich eher klein (Stubenrauch 2011). Auf Gemeindeebene ist Rheinland-Pfalz insgesamt sehr kleinteilig strukturiert und gliedert sich aktuell nach amtlichem Gemeindeverzeichnis in insgesamt 2305 Gemeinden, davon zwölf kreisfreie Städte und 30 verbandsfreie Gemeinden. Die übrigen 2263 Ortsgemeinden gehören den 150 Verbandsgemeinden an. Etwa 140 Gemeinden in Rheinland-Pfalz haben weniger als 100 Einwohner (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2016). Kein anderes Bundesland verfügt über diese insgesamt hohe Anzahl an Gemeinden und zudem über die hohe Anzahl an kleinen, politisch selbstständigen Ortschaften, in denen ein vergleichsweise hoher Anteil der Bevölkerung lebt (vgl. Abbildung 6). Gerade für diese Vielzahl kleiner Kommunen stellen sich Fragen nach der Effektivität und Effizienz der Verwaltungsstrukturen, nach der notwendigen Finanzkraft um öffentliche Leistungen zu erbringen und notwendige öffentliche Einrichtungen zu finanzieren. Folgen des demografischen Wandels, des Strukturwandels der (Land)Wirtschaft, des globalen und regionalen Wettbewerbs und der Digitalisierung müssen in die Überlegungen einbezogen werden. Die Funktionskraft einer Kommune besteht aus mehreren Komponenten und muss ökonomisch, soziodemografisch, fiskalisch und politisch gegeben sein.



**Abbildung 6: Gemeinden und ihre Bevölkerung am 31. Dezember 2014 nach Gemeindegroßenklassen**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2016): 18



**Tabelle 2: Kleinste und größte Gebietskörperschaften am 31. Dezember 2014 nach ihrer Bevölkerung und Bodenfläche**

Einschließlich großer kreisangehöriger Städte

Art der Gebietskörperschaften	Name der Gebietskörperschaften	Bevölkerung Anzahl	Art der Gebietskörperschaften	Name der Gebietskörperschaften	Fläche km <sup>2</sup>
<b>Kreisfreie Städte</b>			<b>Kreisfreie Städte</b>		
Kleinste	Zweibrücken	34 011	Kleinste	Speyer	42,6
Größte	Mainz	206 991	Größte	Kaiserslautern	139,7
Durchschnitt		86 482	Durchschnitt		88,7
<b>Landkreise</b>			<b>Landkreise</b>		
Kleinster	Vulkaneifel	60 775	Kleinster	Rhein-Pfalz-Kreis	304,9
Größter	Mayen-Koblenz	210 441	Größter	Eifelkreis Bitburg-Prüm	1626
Durchschnitt		123 908	Durchschnitt		782,7
<b>Verbandsfreie Gemeinden</b>			<b>Verbandsfreie Gemeinden<sup>1</sup></b>		
Kleinste	Kirn, Stadt	8 184	Kleinste	Limburgerhof	9,0
Größte	Neuwied, Stadt	63 769	Größte	Wörth am Rhein, Stadt	131,6
Durchschnitt		19 604	Durchschnitt		49,0
<b>Verbandsgemeinden</b>			<b>Verbandsgemeinden</b>		
Kleinste	Alsenz-Obermoschel	6 711	Kleinste	Maxdorf	16,9
Größte	Rhein-Selz	40 381	Größte	Prüm	465,3
Durchschnitt		15 905	Durchschnitt		115,4
<b>Ortsgemeinden</b>			<b>Ortsgemeinden</b>		
Kleinste	Dierfeld Hisel	11 11	<b>Kleinste</b>	Martinstein	0,4
Größte	Konz, Stadt	17 605	<b>Größte</b>	Elmstein	75,7
Durchschnitt		1 054	<b>Durchschnitt</b>		7,7

QUELLE: EIGENE DARSTELLUNG NACH: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2016): 22

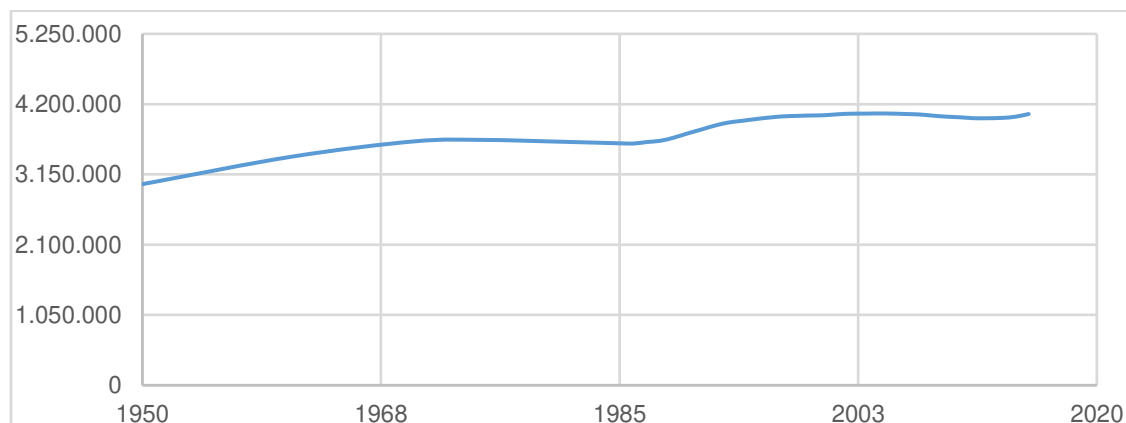
Die Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz unterscheiden sich in hohem Maße in ihrer Größe, zum einen hinsichtlich ihrer Fläche, zum anderen hinsichtlich der Bevölkerungszahl. So hat beispielsweise die größte Ortsgemeinde (Konz, Stadt) mehr als doppelt so viele Ein-

wohner wie die kleinste verbandsfreie Gemeinde (Kirn, Stadt). Die größte verbandsfreie Gemeinde (Neuwied, Stadt) hat mehr Einwohner als der kleinste Landkreis (Vulkaneifel). Auch innerhalb der Größenklassen der verschiedenen Gebietskörperschaften gibt es erhebliche Unterschiede: Die kleinsten Ortsgemeinden (Dierfeld und Hiesel) haben nur elf Einwohner, die größte Ortsgemeinde (Konz, Stadt) hat 17.605 Einwohner. Ähnlich stark sind die Unterschiede bei den Verbandsgemeinden: Alsenz-Obermoschel ist mit 6711 Einwohnern die kleinste Verbandsgemeinde, während die größte Verbandsgemeinde (Rhein-Selz) 40381 Einwohner hat. Viele der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden liegen demnach unter der im Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform angestrebten Mindestgröße (vgl. dazu auch Stubenrauch 2011: 11).

### 3.2 Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerung in Rheinland-Pfalz hat in den letzten 65 Jahren kontinuierlich zugenommen: von 3.004.784 Personen im Jahr 1950 auf 4.052.803 Personen zum Ende des Jahres 2015. Damit ist die Bevölkerung um fast eine Millionen Personen angewachsen.

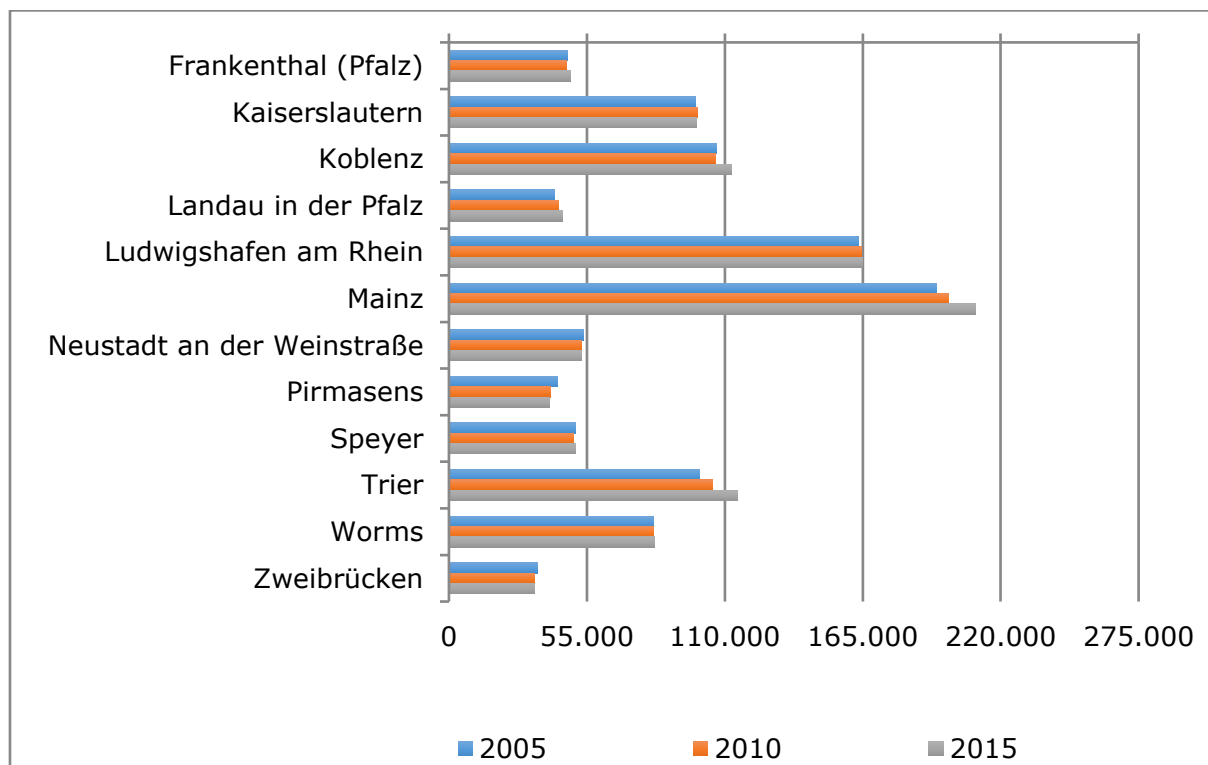
**Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung Rheinland-Pfalz 1950 - 2015**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2016). EIGENE DARSTELLUNG.

Werden die kreisfreien Städte und Landkreise einzeln untersucht, zeigen sich unterschiedliche Verläufe in der Bevölkerungsentwicklung (vgl. Abbildung 7, 8 und Anhang). Bei den kreisfreien Städten treten Mainz und Trier durch eine kontinuierliche Bevölkerungszunahme in den letzten Jahren hervor. Auch Koblenz und Landau, beides Hochschulstandorte, zeigen Wachstumstendenzen. Diese Entwicklungen lassen sich neben der Bildungsmigration auf Reurbanisierungstendenzen zurückführen, ausgelöst zum Beispiel durch Tertiärisierung der Wirtschaft, durch die Attraktivität urbaner Lebensweisen oder Mobilitätsvorteile. Die Stadt Pirmasens hingegen ist durch eine Bevölkerungsabnahme gekennzeichnet,

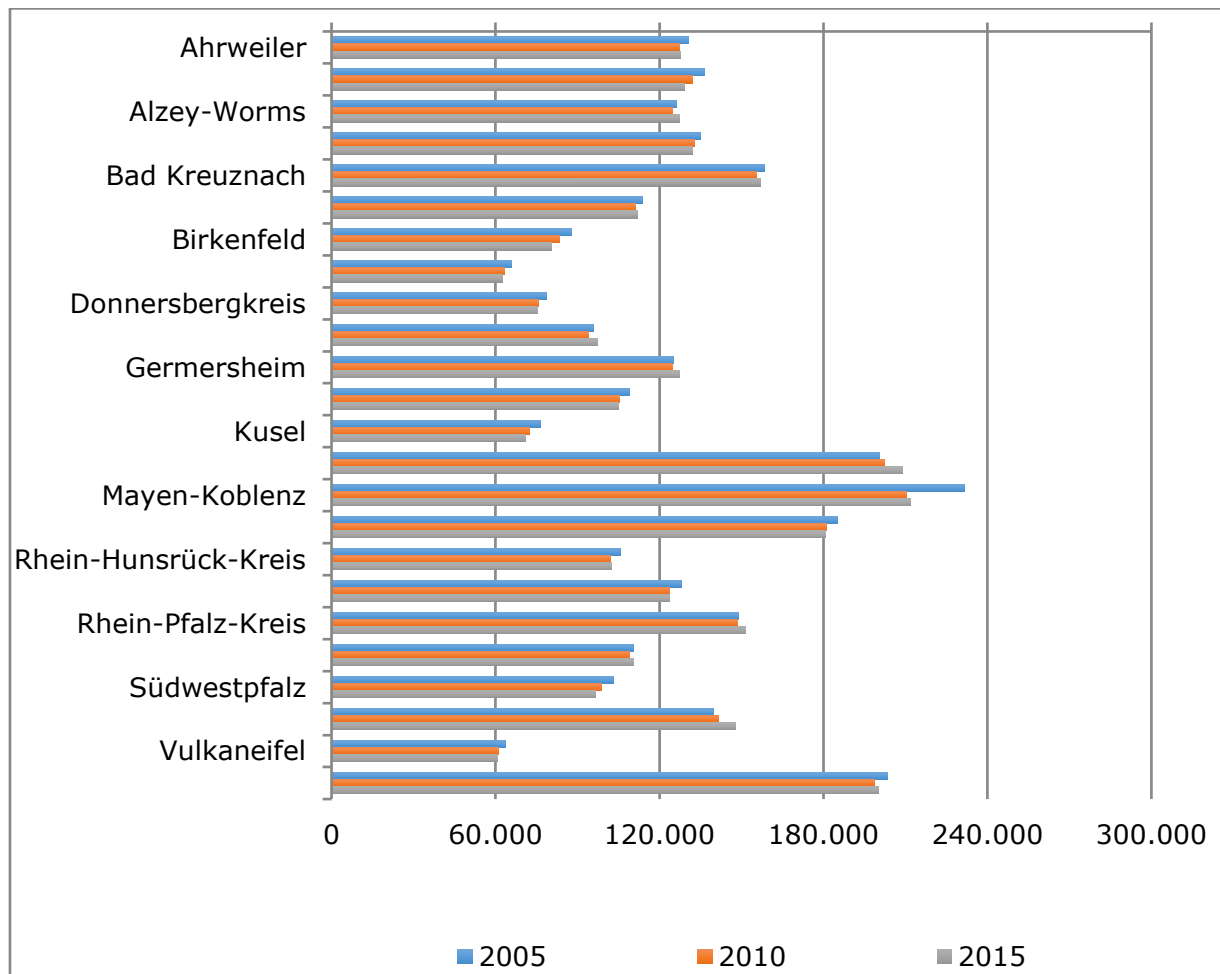
**Abbildung 8: Bevölkerung nach Verwaltungsbezirken – kreisfreie Städte**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

Die meisten Landkreise in Rheinland-Pfalz sind hingegen von Bevölkerungsverlusten gekennzeichnet. Deutliche Ausnahmen bilden die Kreise Mainz-Bingen und Trier-Saarburg, vermutlich als Suburbanisierungsräume der Städte Mainz und Trier. Leichte Bevölkerungsgewinne im Jahr 2015 sind im Rhein-Pfalz-Kreis, in Germersheim und im Eifelkreis Bitburg-Prüm zu erkennen.

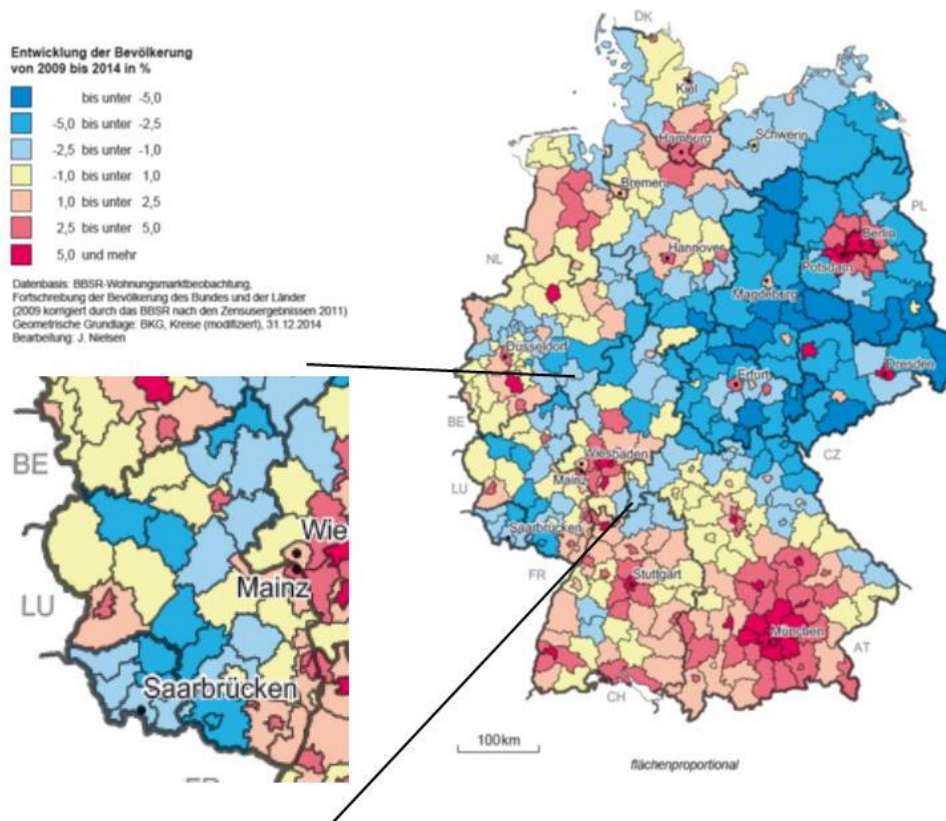
**Abbildung 9: Bevölkerung nach Verwaltungsbezirken – Landkreise**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

Die Karte in Abbildung 10 verdeutlicht einmal mehr, auch im Bundesvergleich, die starken räumlichen Disparitäten in der Bevölkerungsentwicklung. Wachstumsregionen sind Agglomerationsräume um Koblenz, Trier und am Rhein (Mainz, Ludwigshafen, Frankenthal).

**Abbildung 10: Bevölkerungsentwicklung 2009 - 2014**



QUELLE: BBSR (2016): WOHNUNGS- UND IMMOBILIENMÄRKTE IN DEUTSCHLAND 2016. ANALYSEN BAU.STADT.RAUM BAND 16, 58 (MODIFIZIERT)

Disparitäten zeigen sich auch in kleinräumiger Betrachtung auf Gemeindeebene. In Tabelle 3 ist die Bevölkerungsentwicklung in den Jahren 2011 bis 2013 in den zehn am stärksten schrumpfenden und am stärksten wachsenden Städte und Gemeinden dargestellt. Am stärksten geschrumpft ist die Stadt Baumholder im Landkreis Birkenfeld, die hinsichtlich der Daseinsvorsorge als Mittelzentrum ausgewiesen ist (Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz 2008: 86). Limburgerhof, verbandsfreie Gemeinde im Rhein-Pfalz-Kreis und Lamsheim, eine Ortsgemeinde im Rhein-Pfalz-Kreis zeichnen sich durch den größten Bevölkerungszuwachs aus.

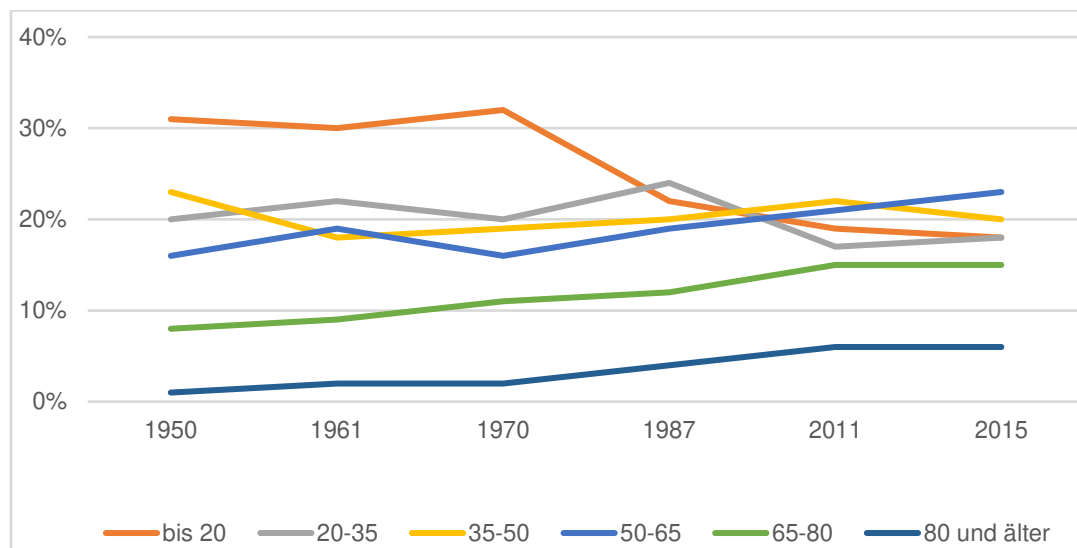
**Tabelle 3: Bevölkerungsentwicklung 2011-2013 in den zehn am stärksten schrumpfenden/ wachsenden Gemeinden**

Negative Bevölkerungsentwicklung		Positive Bevölkerungsentwicklung	
Baumholder	-5,3	Limburgerhof	3,2
Meisenheim	-3,0	Lambsheim	3,2
Altenglan	-2,8	Heidesheim am Rhein	2,8
Rodalben	-2,5	Koblenz, Stadt	2,5
Rhaunen	-2,1	Bitburg, Stadt	2,4
Dierdorf	-2,0	Schifferstadt, Stadt	2,3
Sankt Goar-Oberwesel	-2,0	Budenheim	2,2
Obere Kyll	-2,0	Kandel	2,2
Kusel	-2,0	Neuhofen	2,1
Schönenberg-Kübelberg	-2,0	Waldsee	2,1

QUELLE: BBSR (HG.): INKAR ONLINE 2016. EIGENE DARSTELLUNG.

Abbildung 11 zeigt den Verlauf der Bevölkerungsentwicklung differenziert nach Alter in Rheinland-Pfalz von 1950 bis 2015. Die Verschiebung der Altersstruktur hin zu einer älteren Bevölkerung ist deutlich erkennbar. Während bis in die 1980er Jahre noch die Gruppe der unter 20-Jährigen die größte Gruppe innerhalb der Bevölkerung stellte, so sind es 2015 die 50 bis 65-Jährigen – die sogenannten Babyboomer. Aber auch die Zahlen der Gruppen der 65 bis 80-Jährigen und der über 80-Jährigen steigen stetig an. Schon heute ist die Prozentzahl der 70-Jährigen und Älteren mit 16 Prozent gleich der Prozentzahl der unter 18-Jährigen (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Stand 31.12.2015).

**Abbildung 11: Bevölkerung nach Alter Rheinland-Pfalz 1950-2015**

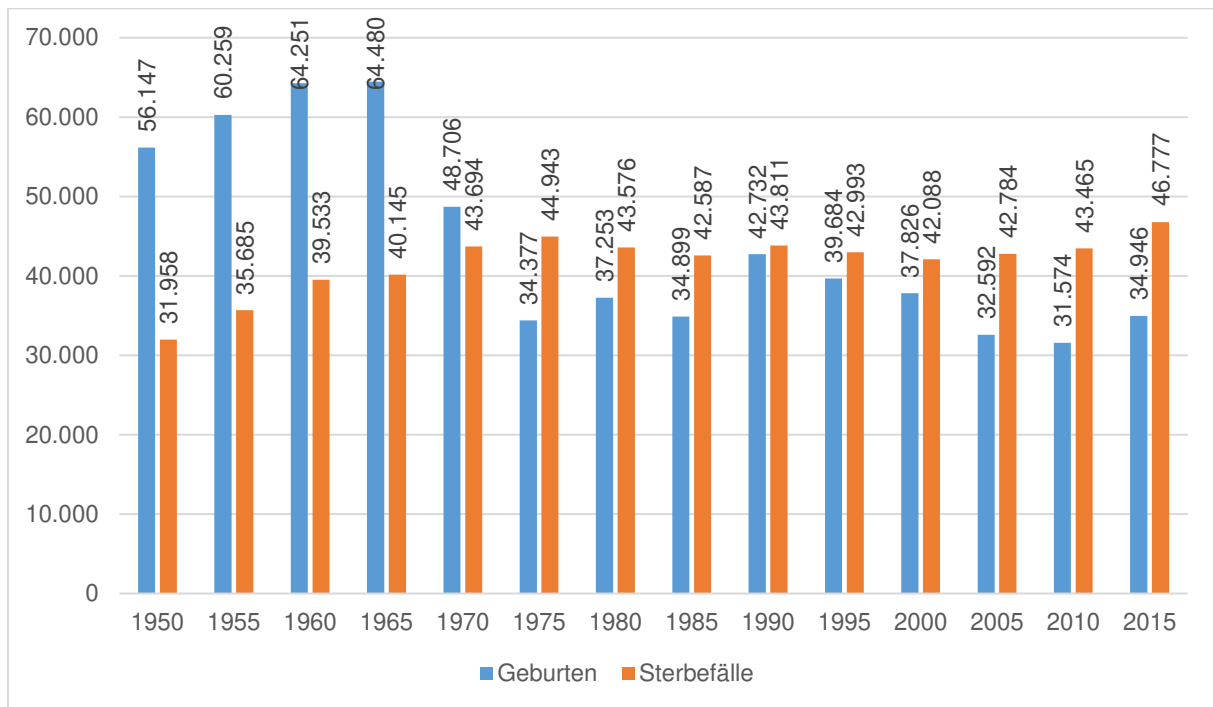


QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG.

Die Alterung der Bevölkerung hängt unter anderem mit sinkenden Geburten zusammen. Im Jahr 2015 lag die Zahl der Geburten in Rheinland-Pfalz nur noch bei 34.946, das heißt etwa die Hälfte der Geburten des im Jahres 1965 (64.480 Kinder). Diese Zahlen werden auch in Zukunft durch den ausgelösten Echo-Effekt für eine schrumpfende Bevölkerung mitverantwortlich sein: Denn je weniger Kinder heute geboren werden, desto weniger Personen im gebärfähigen Alter wird es entsprechend in der Zukunft geben (ohne Migration zu berücksichtigen). Ein leichter Anstieg der Geburten ist in der jüngsten Vergangenheit erkennbar, der sowohl auf die Zuwanderung als auch höhere Geburtenraten zurückgeht.

Zu einem Schrumpfen der Bevölkerung kommt es immer dann, wenn weniger Menschen geboren werden, als sterben und dies nicht durch einen positiven Wanderungssaldo ausgeglichen wird (dazu mehr in Kapitel 3.3). Die Geburten sind in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gesunken, während sich die Zahl der Gestorbenen pro Jahr seit 1970 lediglich minimal verändert (vgl. Abbildung 10).

**Abbildung 12: Geburten und Sterbefälle in Rheinland-Pfalz 1950-2015**



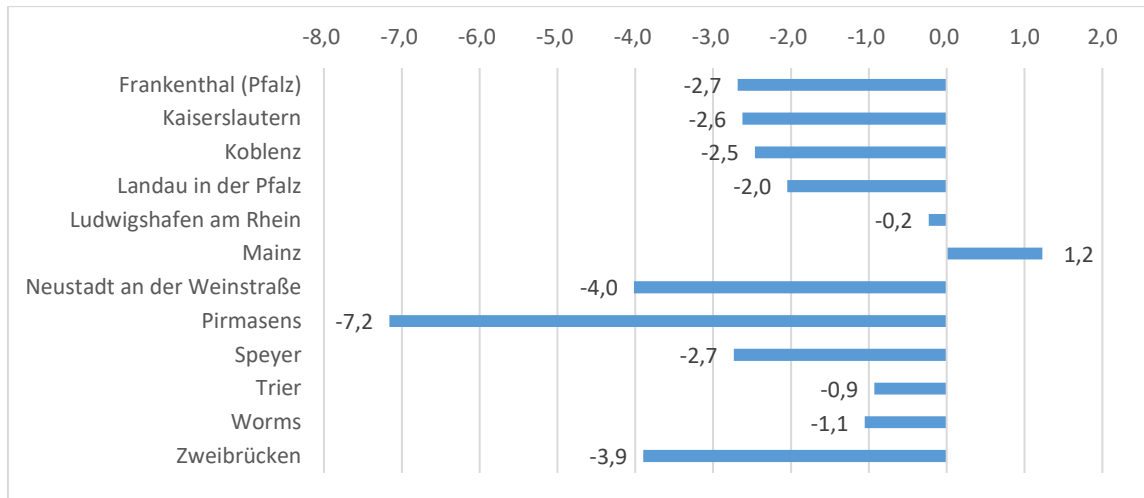
QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG.

Bis in die 1960er Jahre verzeichnete Rheinland-Pfalz einen deutlichen Geburtenüberschuss, der beispielsweise im Jahr 1965 bei 24.335 Personen lag. Seit dem Jahr 1972 übersteigt in Rheinland-Pfalz die Zahl der Sterbefälle die Zahl der Geburten. Dieses Defizit ist zudem mit den Jahren immer deutlicher geworden. Einzige Ausnahme in diesem Zeitraum stellt das Jahr 1992 dar, in diesem Jahr gab es 87 mehr Geburten als Sterbefälle (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz).

Werden regionale Differenzen der Geburten- und Sterbefälle betrachtet, so ergeben sich in nahezu allen kreisfreien Städten und in allen Landkreisen Überschüsse der Gestorbenen über die Geborenenanzahl. Eine Ausnahme bildet lediglich Mainz mit einem Plus von 1,2 je 1000 Einwohner. Bei den restlichen kreisfreien Städten und bei den Landkreisen bestehen zugleich starke Differenzen bei der Ausprägung des natürlichen Bevölkerungssaldos: Diese reichen bei den kreisfreien Städten von einem relativ niedrigen Gestorbenenüberschuss von 0,2 je 1000 Einwohner in Ludwigshafen am Rhein bis hin zu einem relativ hohen Gestorbenenüberschuss von 7,2 je 1000 Einwohner in Pirmasens (Abbildung 11). In den Landkreisen reicht die Spanne von einem Gestorbenenüberschuss von 0,9 je 1000 Einwohner in Germersheim bis hin zu einem Gestorbenenüberschuss von 7,6 je 1000 Einwohner in Birkenfeld (Abbildung 12).

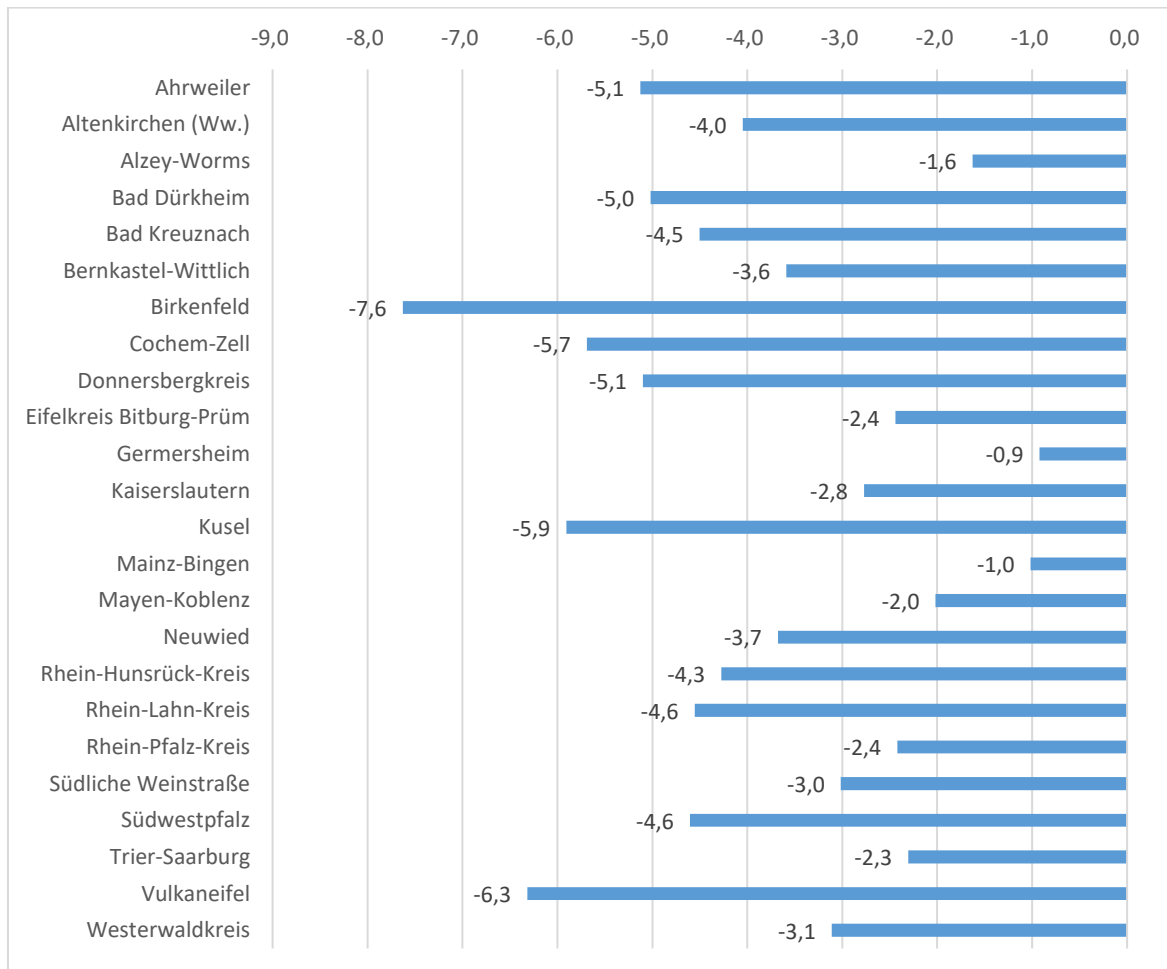


**Abbildung 13: Überschuss der Geborenen (+) bzw. der Gestorbenen (-) kreisfreie Städte RLP je 1000 Einwohner 2015**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ.

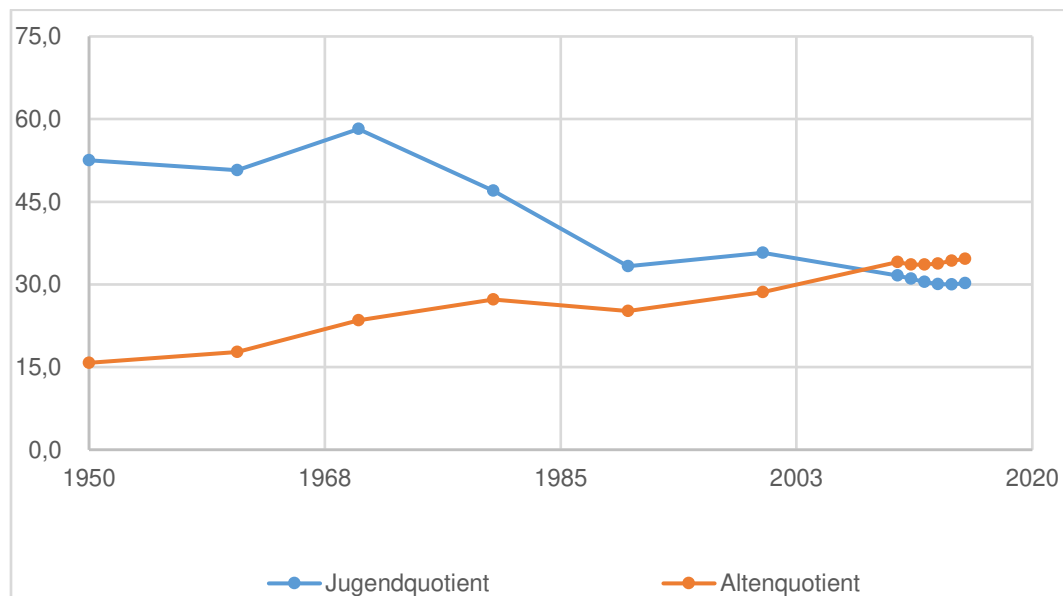
**Abbildung 14: Überschuss der Geborenen (+) bzw. der Gestorbenen (-) Landkreise RLP je 1000 Einwohner 2015**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ.

Die beschriebene Entwicklung spiegelt sich auch in der Entwicklung des Jugend- und des Altenquotienten in Rheinland-Pfalz wider. Der Jugendquotient entspricht der Zahl der unter 20-Jährigen bezogen auf 100 Personen im Alter zwischen 20 und 65 Jahren. Der Altenquotient entspricht äquivalent dazu der Zahl der 65-Jährigen und älteren Personen bezogen auf 100 Personen im Alter zwischen 20 und 65 Jahren. Da die unter 20-Jährigen oftmals noch nicht und die über 65-jährigen in den meisten Fällen nicht mehr erwerbstätig sind, messen beide Quotienten die „Belastung“ der erwerbsfähigen und meist erwerbstätigen Generation zwischen 20 und 65 Jahren durch die anderen beiden Personengruppen. Im Zeitverlauf 1950 bis 2015 erkennt man ein deutliches Absinken des Jugendquotienten und einen Anstieg des Altenquotienten in Rheinland-Pfalz.

**Abbildung 15: Entwicklung des Jugend- und Altenquotienten in RLP von 1950- 2015**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

Die regional differenzierte Alterung der Gesellschaft lässt sich auch an den jeweiligen Jugend- und Altenquotienten ablesen (Tabelle 1). In den kreisfreien Städten reicht der Jugendquotient von 25,2 in Mainz bis 32,6 in Ludwigshafen am Rhein. Der Altenquotient erreicht seinen Spitzenwert unter den kreisfreien Städten in Pirmasens mit 44,2 und ist am niedrigsten mit 25,6 in Trier. Unter den Landkreisen weisen Neuwied und der Landkreis Mainz-Bingen mit jeweils 32,5 den höchsten Jugendquotienten auf, der niedrigste liegt bei 27,5 in der Südwestpfalz. Beim Altenquotienten hat der Landkreis Alzey-Worms mit 30,3 den geringsten Wert und Ahrweiler mit 41,0 den höchsten.

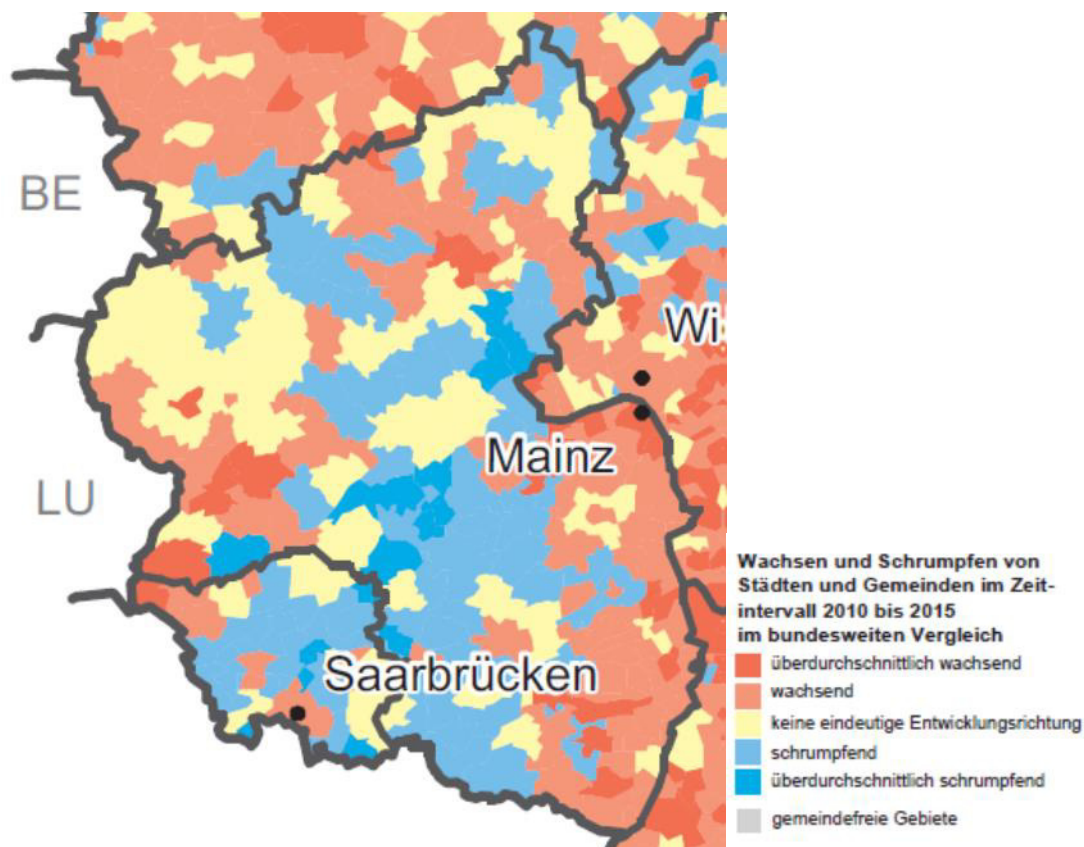
**Tabelle 4: Bevölkerung insgesamt, Jugend- und Altersquotient nach Verwaltungsbezirken 2015**

	<b>Bevölkerung insgesamt</b>	<b>Jugendquotient</b>	<b>Altenquotient</b>
<b><i>Kreisfreie Städte</i></b>			
<b>Frankenthal (Pfalz)</b>	48.363	31,4	38,1
<b>Kaiserslautern</b>	98.520	26,5	31,7
<b>Koblenz</b>	112.586	26,4	34,6
<b>Landau in der Pfalz</b>	45.362	27,6	30,1
<b>Ludwigshafen am Rhein</b>	164.718	32,6	32,0
<b>Mainz</b>	209.779	25,2	26,9
<b>Neustadt an der Weinstraße</b>	52.999	29,9	40,0
<b>Pirmasens</b>	40.125	28,6	44,2
<b>Speyer</b>	50.284	30,6	36,2
<b>Trier</b>	114.914	26,9	25,6
<b>Worms</b>	82.102	31,5	32,8
<b>Zweibrücken</b>	34.260	29,3	37,8
<b><i>Landkreise</i></b>			
<b>Ahrweiler</b>	127.770	30,2	41,0
<b>Altenkirchen (Ww.)</b>	129.171	31,9	35,9
<b>Alzey-Worms</b>	127.274	31,5	30,3
<b>Bad Dürkheim</b>	132.203	29,8	39,2
<b>Bad Kreuznach</b>	156.821	30,9	37,7
<b>Bernkastel-Wittlich</b>	111.828	30,4	36,3
<b>Birkenfeld</b>	80.615	28,8	39,9
<b>Cochem-Zell</b>	62.391	30,1	39,4
<b>Donnersbergkreis</b>	75.230	31,7	33,5
<b>Eifelkreis Bitburg-Prüm</b>	97.180	31,3	32,9
<b>Germersheim</b>	127.303	30,9	30,4
<b>Kaiserslautern</b>	104.966	31,7	34,5
<b>Kusel</b>	70.997	28,8	37,5
<b>Mainz-Bingen</b>	208.749	32,5	32,2
<b>Mayen-Koblenz</b>	211.925	30,5	34,9
<b>Neuwied</b>	180.655	32,5	36,8
<b>Rhein-Hunsrück-Kreis</b>	102.529	30,6	36,1
<b>Rhein-Lahn-Kreis</b>	123.543	30,4	38,0
<b>Rhein-Pfalz-Kreis</b>	151.546	30,6	37,1
<b>Südliche Weinstraße</b>	110.526	29,9	36,6
<b>Südwestpfalz</b>	96.474	27,5	39,8
<b>Trier-Saarburg</b>	147.999	31,9	32,0
<b>Vulkaneifel</b>	60.794	30,7	39,8
<b>Westerwaldkreis</b>	200.302	31,9	33,7

QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG.

Die Bevölkerungsentwicklung in den Regionen von Rheinland-Pfalz ist nicht zuletzt auf ökonomische Faktoren zurückzuführen. Eine Darstellung auf Basis der laufenden Raubeobachtungen des BBSR verdeutlicht das unterschiedliche Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden aufgrund des wirtschaftlichen und demographischen Wandels im Zeitintervall 2010 bis 2015 (Abbildung 16). Für die Darstellung wurde ein Additiver Index aus sechs, jeweils durchschnittlichen jährlichen Entwicklungsindikatoren gebildet: der Bevölkerungsentwicklung 2010-2015, dem Gesamtwanderungssaldo 2011-2015, der Entwicklung der nach Alter Erwerbsfähigen 2010-2015, die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort 2010-2015, die Veränderung der Arbeitslosenquote 2009/10 bis 2014/15 und der Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens je Einwohner von 2009/10 bis 2014/15 (vgl. Milbert 2017).

**Abbildung 16: Wachsen und Schrumpfen von Städten & Gemeinden 2010-2015**



QUELLE: MILBERT 2017; KARTENAUSSCHNITT; GESAMTKARTE VERFÜGBAR UNTER:  
<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/wachsend-schrumpfend-gemeinden/dl-karte-ws.pdf?blob=publicationFile&v=12> (ZUGRIFF 12.12.2017)

Besonders deutlich treten die wachsenden Regionen am Rhein und an der Grenze zu Luxemburg, die schrumpfenden Regionen im Bereich der Eifel und in Teilen des südwestlichen

Rheinland-Pfalz hervor. In vielen Regionen, wie zum Beispiel dem Bitburger Land oder in Teilen des Westerwaldes sind stabile Entwicklungen zu konstatieren.

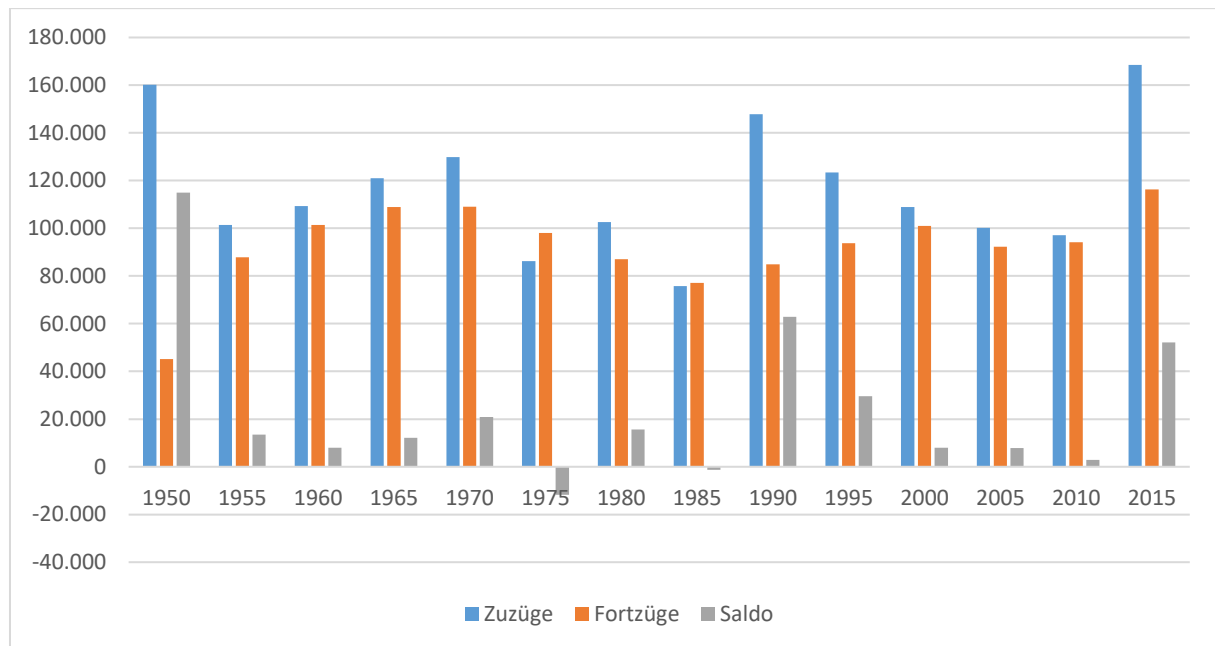
### 3.3 Räumliche Wanderungsbewegungen

Wanderungsbewegungen stellen einen wichtigen Faktor räumlicher Bevölkerungsentwicklung dar und beeinflussen maßgeblich die Bevölkerungsentwicklung: „So können Wanderungsgewinne Sterbeüberschüsse überkompensieren und zu importiertem Bevölkerungswachstum führen. Entsprechend können Wanderungsverluste Geburtenüberschüsse überkompensieren und zu einem Export der Bevölkerungsdynamik beitragen“ (Gatzweiler/Schlömer 2008: 245). Die natürliche Bevölkerungsentwicklung durch Geburten kann heute kaum Bevölkerungswachstum in Städten und Gemeinden erzeugen. Hierzu sind vielmehr positive Wanderungssalden notwendig.

Grundsätzlich muss bei der Untersuchung von Wanderungsbewegungen zwischen einer Binnen- und einer Außenwanderung unterschieden werden. Als Binnenwanderung werden Zu- und Fortzüge innerhalb eines bestimmten Territoriums verstanden, beispielsweise innerhalb eines Landes, eines Bundeslandes oder einer Gemeinde. Als Einflussgrößen auf die Binnenwanderung wirken vor allem die Angebotsstrukturen auf Arbeits-, Bildungs- und Wohnungsmarkt der jeweiligen Regionen und Kommunen.

Räumliche Mobilität findet in der Bundesrepublik Deutschland in hohem Umfang über Ländergrenzen hinaus statt. Dabei spielte vor allem in den 50er und 60er Jahren die Arbeitsmigration mit späterem Familiennachzug der Gastarbeiter eine wichtige Rolle. Auch der Zuzug von (Spät)Aussiedlern und später Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien bewirkten lange ein positives Wanderungssaldo. Momentan üben die starken Zuwanderungsströme aus der EU und den Krisengebieten einen erheblichen Einfluss auf das Wanderungsgeschehen aus und sorgen aktuell in allen Bundesländern für starke Zuwanderungsgewinne. Im Hinblick auf das Rheinland-Pfalz zeigt sich in den letzten 65 Jahre das in Abbildung 17 dargestellte Bild:

**Abbildung 17: Zuzüge, Fortzüge und Wanderungssaldo Rheinland-Pfalz 1950-2015 (über die Landesgrenze)**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

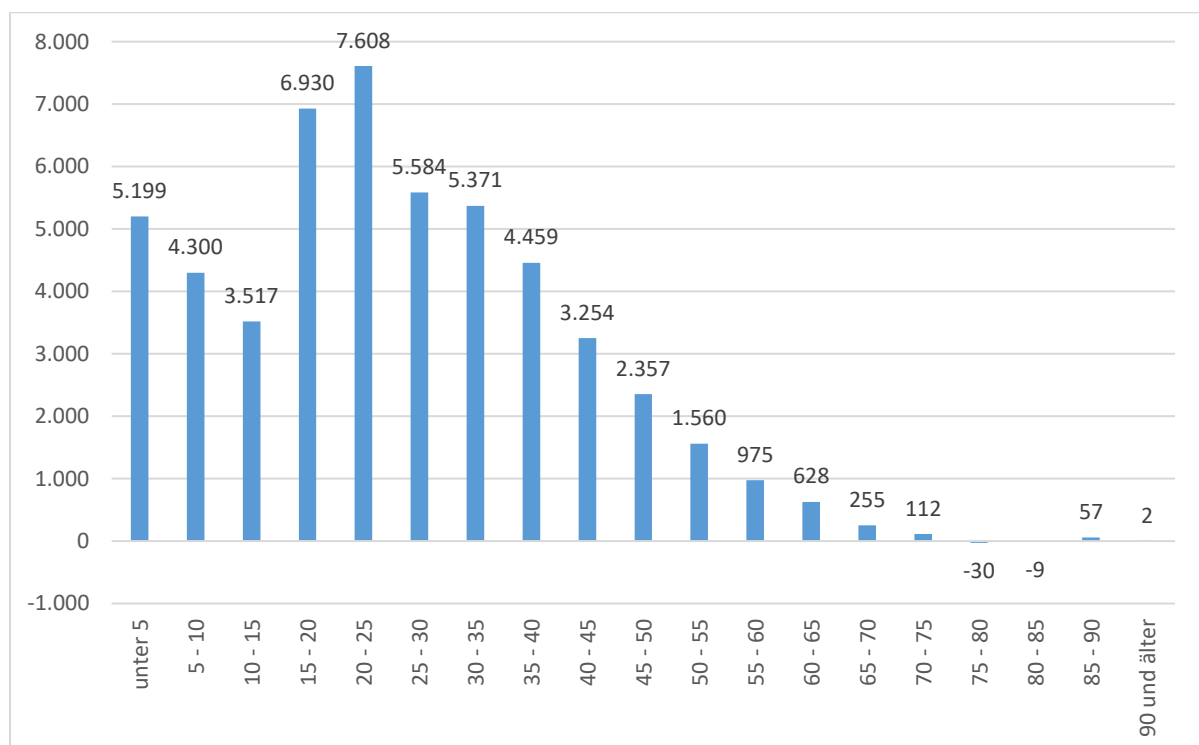
Deutlich erkennbar ist der starke Wanderungsgewinn im Jahr 1990, der auf den Mauerfall am 09. November 1989 zurückzuführen ist. Im Laufe der nächsten 20 Jahre hat der Wanderungssaldo, das heißt die Differenz zwischen der Zahl der Zuzüge und der Fortzüge, kontinuierlich abgenommen und ist erst mit dem starken Flüchtlingsstrom 2015 wieder deutlich angestiegen.

Gründe für Wanderungen sind vielfältig: „Wanderungen sind normalerweise individuelle Entscheidungsakte, quasi ein Ausgleichsmechanismus zur Anpassung unbefriedigender individueller Lebensbedingungen an zufriedenstellende Lebensbedingungen in einer Gemeinde Stadt oder Region“ (Gatzweiler/Schlömer 2008: 248). Wanderungsgründe unterschieden sich nach Altersgruppen: Aufgrund von Anforderungen an Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur sind Kinder oftmals ein Auslöser von Wanderungsbewegungen. Ab einem bestimmten Alter treten dann Jugendliche in weiterführende Bildungseinrichtungen, beziehungsweise in Ausbildung oder den Arbeitsmarkt ein. Bei jungen Erwachsenen in der Familiengründungsphase werden Wanderungsbewegungen oftmals aufgrund spezifischer Anforderungen an den Wohnungs- und Arbeitsmarkt vollzogen. Erwachsene in der nachelterlichen Phase, Personen im Rentenalter und Hochbetagte haben wiederum andere Gründe, die sie zu Wanderungsbewegungen veranlassen, zum Beispiel die ambulante und stationäre Versorgung im Alter. Neben dem Wunsch nach jeweils passenden Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten stellen eine gute und bedarfsgerechte Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge (z.B. im Bereich sozialer

oder kultureller Infrastrukturen) wichtige Indikatoren dar, die Wanderungsbewegungen beeinflussen.

Der Wanderungssaldo über die Landesgrenzen in Rheinland-Pfalz ist typischerweise bei jüngeren Generationen am höchsten (Abbildung 18), denn prozentual mehr junge Leute studieren und suchen einen Berufseinstieg. Außerdem gibt es ein größeres Schwarmverhalten, als Grund dafür wird angenommen, dass die geburtenschwache Generation der 20 bis 35-Jährigen, die in einer Minderheit ist, sich häufiger zusammenfindet (vgl. empirica 2014).

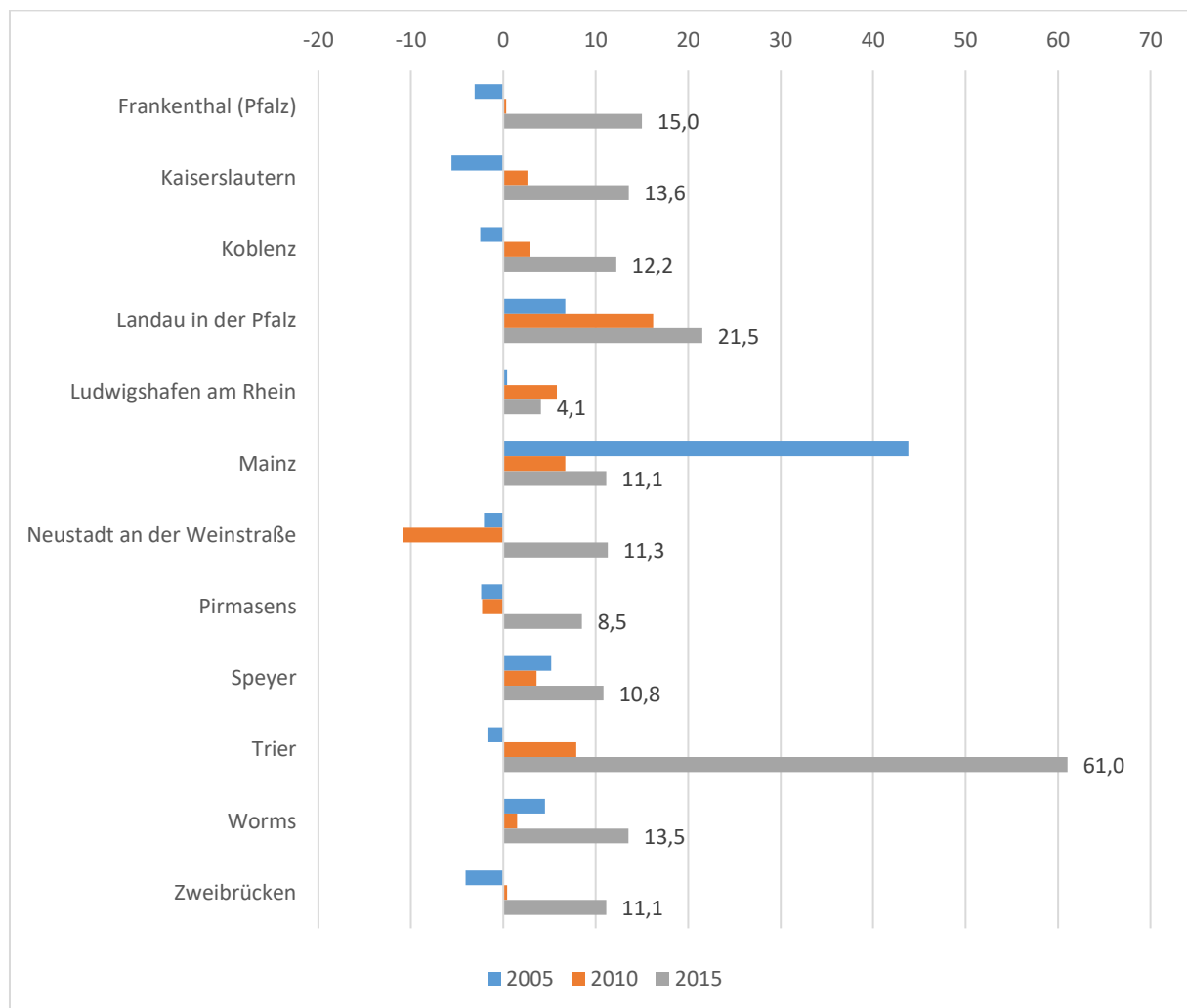
**Abbildung 18: Wanderungssaldo über die Landesgrenze 2015 – nach Altersgruppen**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

Räumliche Disparitäten, zum Beispiel hinsichtlich der Ausstattung mit Arbeitsplätzen, Infrastrukturen oder kulturellen Szenen, führen zu regionalen Differenzen im Wanderungsverhalten. Dies zeigt sich auch in den unterschiedlichen Wanderungssalden der kreisfreien Städte und Landkreise in Rheinland-Pfalz (Abbildung 19 und 20). Den mit Abstand stärksten Wanderungsgewinn im Jahr 2015 hat die Stadt Trier. Diese Entwicklung ist auf die Flüchtlingserstaufnahmeeinrichtung in Trier zurückzuführen. Den geringsten Wanderungsgewinn hat die Stadt Ludwigshafen am Rhein. Auffällig ist, dass die Stadt Mainz im Jahr 2005 den stärksten positiven Wanderungssaldo hatte, er im Jahr 2015 jedoch vergleichsweise niedrig ist.

**Abbildung 19: Wanderungssaldo je 1000 Einwohner– kreisfreie Städte**



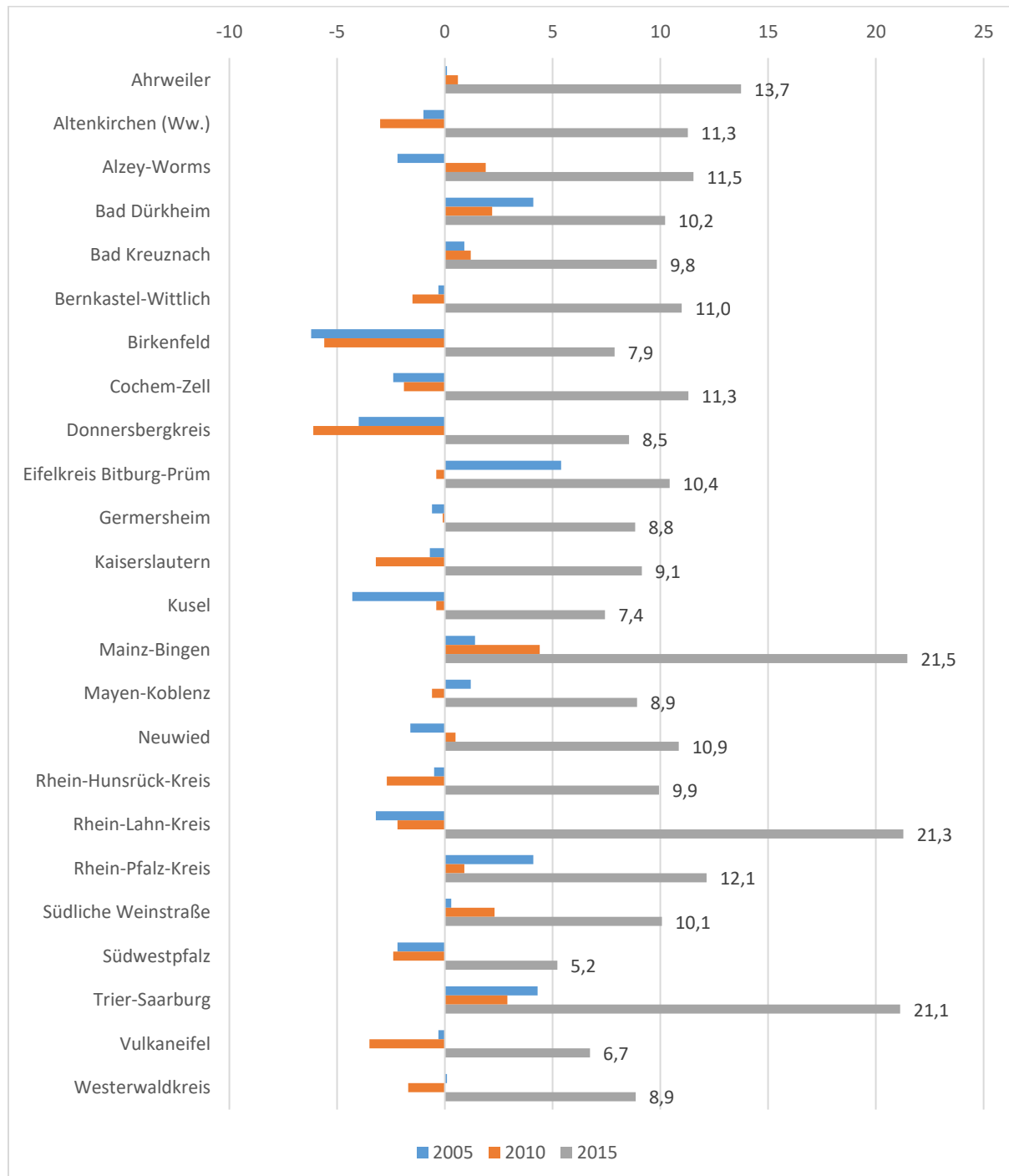
QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

Einen deutlichen Wanderungsgewinn weisen die Landkreise Mainz-Bingen, der Rhein-Lahn-Kreis und der Landkreis Trier- Saarburg auf. Dies lässt sich zu großen Teilen durch den Zuzug Geflüchteter erklären. Die Haupteinrichtungen für die Aufnahme von Asylbegehrenden befinden sich in Trier, Hermeskeil (Trier-Saarburg), Kusel, Ingelheim (Mainz-Bingen), Diez (Rhein-Lahn-Kreis) und Speyer. In diesen Einrichtungen werden Asylsuchende in der Zeit vor bzw. auch nach der Stellung eines Asylantrages untergebracht. Die Erstaufnahmeeinrichtungen in Birkenfeld, auf dem Hahn (Rhein-Hunsrück Kreis), auf dem Stegeskopf (Altenkirchen/Ww), in Herxheim (Südliche Weinstraße), Kastellaun (Rhein-Hunsrück Kreis), Meisenheim (Bad Kreuznach), Ahrweiler und Herschbach (Westerwaldkreis), die teilweise als Reserve dienten, sind 2016 aufgrund sinkender Flüchtlingszahlen geschlossen worden. Auffällig ist, dass der



Kreis Kusel trotz der dort ansässigen Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge zwar einen positiven Wanderungssaldo aufweist, dieser aber im Vergleich zu anderen Gemeinden nicht höher ist (Abb. 20).

**Abbildung 20: Wanderungssaldo je 1000 Einwohner– Landkreise**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

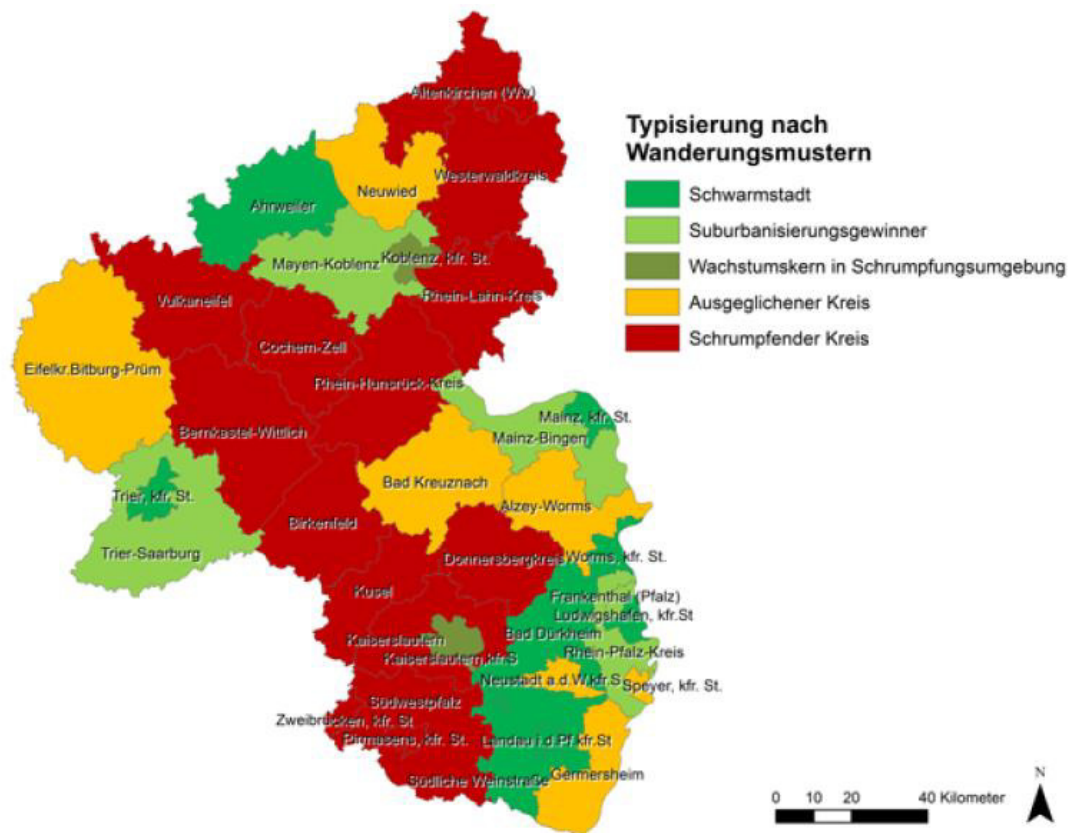
Bevölkerungsgewinne durch verstärkte Nettozuwanderung nach Deutschland und Rheinland-Pfalz wurden vor allem auf „Sondereffekte“ wie die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union, aber auch gewalttätige Konflikte in Ländern Afrikas und Asiens zurückgeführt. Diese Zuwanderung hat Auswirkungen auf die Bevölkerungszahlen und Altersstruktur in den Städten und Landkreisen von Rheinland-Pfalz. Vor allem für ländliche Regionen kann Zuwanderung eine hohe Bedeutung haben, besonders im Hinblick auf die Sicherung von Fachkräften (Bertelsmann Stiftung 2015)

Das Forschungsinstitut „empirica“ hat bereits 2014 für Rheinland-Pfalz eine Wohnungsmarktprognose erstellt, in der festgestellt wird, dass von einer „extremen Heterogenität“ in der Bevölkerungsentwicklung innerhalb von Rheinland-Pfalz auszugehen ist (empirica 2014: 9). Gebiete mit hohem Bevölkerungswachstum stehen Gebieten mit überdurchschnittlichem Bevölkerungsverlust (z.B. Pirmasens) gegenüber. „Besonders bemerkenswert ist dabei, dass sich die Wanderungssalden im Vergleich zu den Jahren zuvor erhöht haben – sowohl in positiver wie in negativer Richtung. [...] Die demografische Spaltung des Landes verstärkt sich“ (empirica 2014: 11).

Die Wanderungsanalyse ergibt verschiedene Kreistypen, um das Wanderungsverhalten zu erklären und prognostizieren zu können:

- „Schwarmstadt: Wanderungsgewinne aus praktisch allen Richtungen (außer Suburbanisierung)
- Wachstumskern in Schrumpfungsumgebung: Wanderungsgewinne nur durch Zuwanderung aus der Region
- Suburbanisierungsgewinner: Wanderungsgewinne durch Überschwappeffekt aus der Kernstadt
- Schrumpfende Kreise: Wanderungsverluste in praktisch alle Richtungen
- Ausgeglichene Kreise: wenig Bewegungen über die Grenzen oder sich aufhebende Effekte“ (empirica 2014: 17).

**Abbildung 21: Typisierung der Kreise in Rheinland-Pfalz nach Wandlungsmustern 2008-2012**



QUELLE: EMPIRICA (2014: 29)

Vor allem an der Rheinschiene lässt sich eine positive Entwicklung in Form von Schwarmstädten und Suburbanisierungsgewinnern erkennen, auch beeinflusst durch einen „Überschwapp“ aus den Metropolregionen Rhein-Main und Rhein-Neckar. Im Westen wirkt sich die räumliche Nähe zu Luxemburg positiv auf die Wandlungsmuster aus. In der Mitte von Rheinland-Pfalz konzentrieren sich ländliche und strukturschwache Räume, teilweise peripher (z.B. Pfälzer Wald und Grenzlagen zu Frankreich).

Ein zentrales Problem ist nicht nur die Stagnation oder Schrumpfung bestimmter Regionen, sondern auch die soziale Entmischung und die Zunahme sozioökonomischer Disparitäten (Gatzweiler/Schlömer 2008). Wanderung wird beeinflusst durch Bildungs- und Arbeitsmarktangebote oder spezifische Anforderungen an den Wohnungsmarkt. Besonders die Universitätsstädte Trier, Mainz aber auch Landau haben als Schwarmstädte deutliche Wandlungsgewinne zu verzeichnen. Die Zahl der schrumpfenden Kreise legt nahe, dass sie als Bildungs- und Arbeitsmarkt nicht ausreichend attraktiv sind. Hier liegen besondere Herausforderungen

für Raumordnung, Landesplanung und Regionalplanung um dem Anspruch „gleichwertiger Lebensbedingungen“ gerecht zu werden.

Aufgrund des ökonomischen, technischen und demografischen Wandels verläuft die räumliche Entwicklung eher in Richtung Divergenz als Konvergenz. Einer zurückgehenden Bevölkerung stehen die „Schwarmstädte“ gegenüber, die eine hohe Zuwanderung, hohe Mieten und steigende Grundstückspreise aufweisen. Die Wellen der Alterung treffen die Regionen und Gemeinden dabei zusätzlich in unterschiedlicher Ausprägung. In Bad Dürkheim, Birkenfeld, Kusel und Südwestpfalz sowie die kreisfreien Städte Koblenz, Trier, Pirmasens, Kaiserslautern und Zweibrücken leben nur wenige Kinder und in den Landkreisen Ahrweiler, Birkenfeld, Cochem-Zell, Südwestpfalz, Südliche Weinstraße und der Rhein-Pfalz-Kreis sowie die kreisfreien Städte Frankenthal, Neustadt a. d. W. und Pirmasens leben überdurchschnittlich viele ältere Menschen (LEP IV: 48).

Die Abnahme der Bevölkerung bedeutet in den betroffenen Siedlungsräumen zumeist auch eine Alterung und auch vergleichsweise starke Homogenität der Bevölkerung aufgrund geringer Zuwanderung von Menschen unterschiedlicher Kulturen, Ethnien und Nationen. Diese Entwicklungen führen zu einem geringeren Verbrauch an Flächen und Immobilien, aber auch an technischen Infrastrukturleistungen (Strom, Wasser, Abwasser, Internetangebote) und Verschiebungen bei den sozialen Infrastrukturen, d.h. weniger Nachfrage für Kitaplätze, Schullerunterricht, Sportflächen und eine höhere Nachfrage im Gesundheitsbereich und bei Senioreneinrichtungen. Die fiskalischen Folgen und die Bewältigung von Betriebs- und Folgekosten der öffentlichen Leistungen stellen Anbieter wie Nutzer zunehmend vor Probleme. Kulturelle Einrichtungen sind ebenfalls betroffen.

In wirtschaftlich und demografisch wachsenden Räumen entstehen ebenfalls Probleme durch Unterversorgung, die jedoch auf ein Bevölkerungswachstum bei nicht mitwachsenden Infrastrukturen zurückgehen. Auch hier zeigen sich Lücken bei der Daseinsvorsorge, z.B. bei den vorschulischen Einrichtungen, der schulischen Bildung oder der Nahversorgung. Verteuerungen bei den Immobilien- und Mietpreisen erzwingen eine Standortverlagerung sowohl von Privathaushalten wie auch Unternehmen. Die zunehmende kulturelle Vielfalt in Ballungsräumen und bevorzugten Städten (u.a. Pirmasens) erfordert eine Anpassung vor allem der sozialen Infrastrukturen für eine vergleichsweise junge Bevölkerung und eine rasche Zunahme der Wohnungsangebote im günstigen Marktsegment. Das ehrenamtliche Engagement war im Zuge der Flüchtlingsbewegung ausgesprochen hoch. Die angemessene Bereitstellung öffentlicher Leistungen für diese Personengruppe konzentriert sich entsprechend der Wohnortwahl auf Ober- und Mittelzentren (Sprach- und Integrationskurse; schulische Angebote). Je nach ländlichen oder Verdichtungsräumen unterscheiden sich die Problemlagen daher grundsätzlich und erfordern adäquate Lösungen.

### 3.4 Sozioökonomische Trends

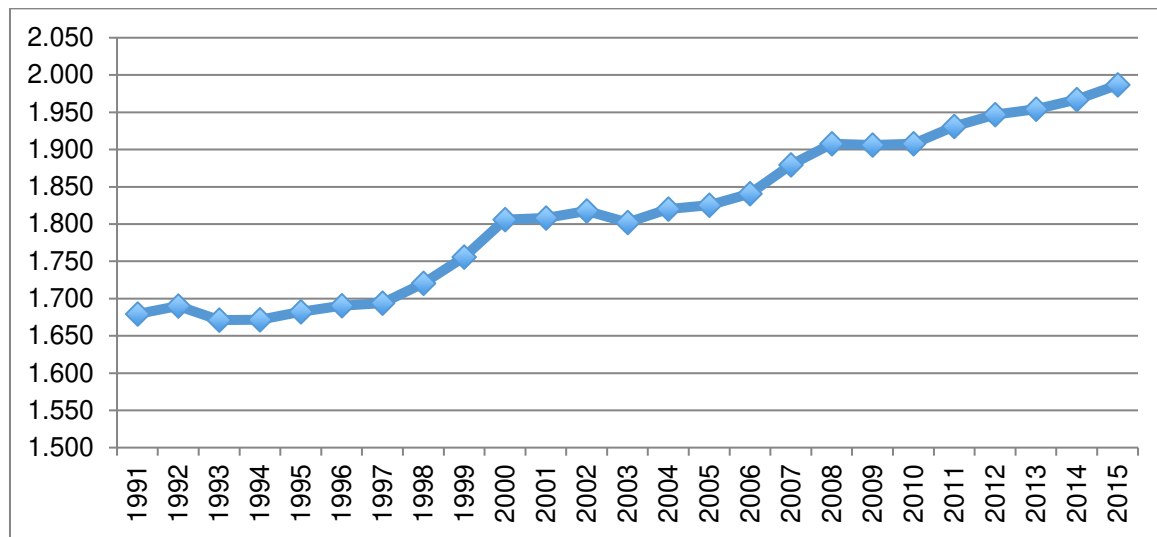
Die bereits dargestellten Tendenzen des demographischen Wandels korrelieren mit den sozioökonomischen Entwicklungen des Arbeitsmarktes. Einen hohen Einfluss auf das Arbeitskräftepotential hat die zunehmende Alterung der Bevölkerung: Die Generation der Babyboomer mit den Geburtsjahrgängen 1955 bis 1969 bewegt sich auf das Ruhestandsalter zu und wird dies ab etwa Anfang 2020 erreichen. Schwache Geburtenraten bewirken darüber hinaus, dass die Zahl jüngerer Menschen im erwerbsfähigen Alter diesen Verlust des Arbeitskräftepotentials schwer ausgleichen kann. Der Geburtenrückgang wird in Teilen jedoch durch die aktuell hohen Zuwanderungszahlen ausgeglichen.

Die Zahl der Erwerbstätigen<sup>2</sup> in Rheinland- Pfalz ist seit 1991 die meiste Zeit und seit 2010 kontinuierlich gestiegen (Abbildung 22). Im Jahr 2015 lag sie bei 1,984 Millionen Personen. Die Zahl der Arbeitnehmer ist im Vergleich zum Vorjahr gestiegen, die der Selbstständigen gesunken. Die meisten Erwerbstätigen arbeiten im Dienstleistungssektor, ihre Zahl hat im Vergleich zum Vorjahr noch zugenommen. Die Zahl der Erwerbstätigen im primären Sektor (Land-, Forstwirtschaft und Fischerei) hat abgenommen. Die Zahlen im Produzierenden Gewerbe sind weitestgehend stabil (Jedinger 2016).

---

<sup>2</sup> „Alle Personen im Alter ab 15 Jahren, die als Arbeitnehmer/-in oder als Selbstständige bzw. als mit-helfende Familienangehörige eine auf wirtschaftlichen Erwerb gerichtete Tätigkeit ausüben, unabhängig von der Dauer der tatsächlich geleisteten oder vertragsmäßig zu leistenden Arbeitszeit, der Regelmäßigkeit und der Bedeutung dieser Tätigkeit für den Lebensunterhalt.“ (Glossar Statistisches Landesamt, Verfügbar unter: <https://www.statistik.rlp.de/de/gesamtwirtschaft-umwelt/erwerbstaetigkeit/glossar/>)

**Abbildung 22: Erwerbstätige am Arbeitsort in 1000, 1991- 2015**



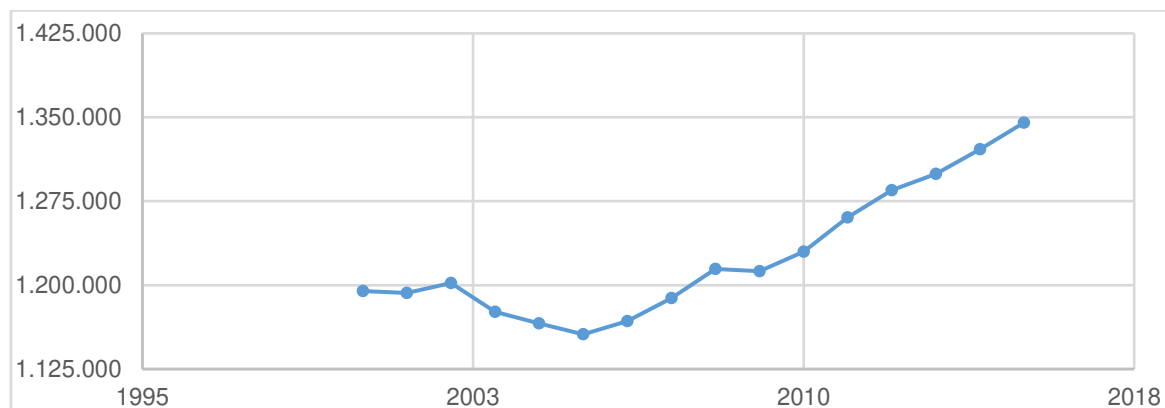
QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

Die Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter<sup>3</sup> am Arbeitsort lag am 31. März 2016 in Rheinland-Pfalz insgesamt bei 1.353.370 Personen (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz). Die Zahl der ist seit 2009 kontinuierlich gestiegen (Abbildung 23). Der Trend auf dem Arbeitsmarkt ist insgesamt positiv.

---

<sup>3</sup> Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sind nach Definition des Statistischen Landesamtes alle „Arbeitnehmer/-innen, die kranken-, renten-, pflegeversicherungspflichtig und/oder beitragspflichtig nach dem Recht der Arbeitsförderung sind oder für die Beitragsanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung oder nach dem Recht der Arbeitsförderung zu zahlen sind; dazu gehören insbesondere auch Auszubildende, Altersteilzeitbeschäftigte, Praktikanten/-innen, Werkstudenten/-innen und Personen, die aus einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis zur Ableistung von gesetzlichen Dienstpflichten (z. B. Wehrübung) einberufen werden. Nicht einbezogen sind dagegen Beamte/-innen, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige, Berufs- und Zeitsoldaten sowie Wehr- und Zivildienstleistende.“ (Glossar Statistisches Landesamt)

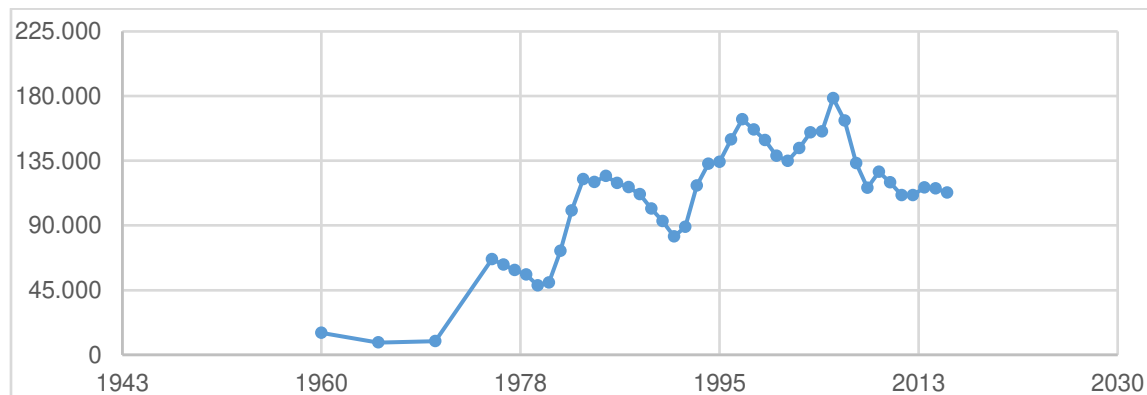
**Abbildung 23: Beschäftigte in Rheinland-Pfalz 2000- 2015**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

Äquivalent zu den steigenden Erwerbstätigenzahlen sind weniger Personen in Rheinland-Pfalz arbeitslos<sup>4</sup> (Abbildung 24). Im Jahr 2015 waren 112.882 Personen arbeitslos gemeldet (Statistisches Landesamt). Die Arbeitslosenquote, das heißt, der Anteil Arbeitsloser an allen abhängig beschäftigt zivilen Erwerbspersonen in Rheinland-Pfalz, ist seit 2012 rückläufig (Abbildung 25). Die Arbeitslosenquote lag im Jahr 2015 in Rheinland-Pfalz bei 5,2 Prozent und somit geringer als im Bundesdurchschnitt (6,4 Prozent) (Jedinger 2016: 552).

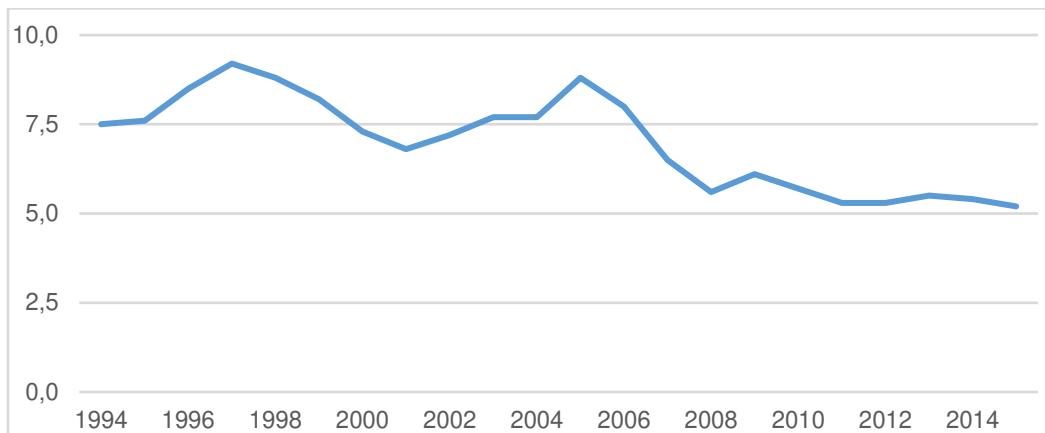
**Abbildung 24: Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in Rheinland-Pfalz 1960-2015**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

<sup>4</sup> „Personen, die vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder nur eine weniger als 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung ausüben, eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung suchen, den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit oder des Jobcenters zur Verfügung stehen, also arbeitsfähig und -bereit sind, nicht jünger als 15 Jahre sind und die Altersgrenze für den Renteneintritt noch nicht erreicht haben“. (Glossar Statistisches Landesamt)

**Abbildung 25: Arbeitslosenquote Rheinland-Pfalz 1994-2015**

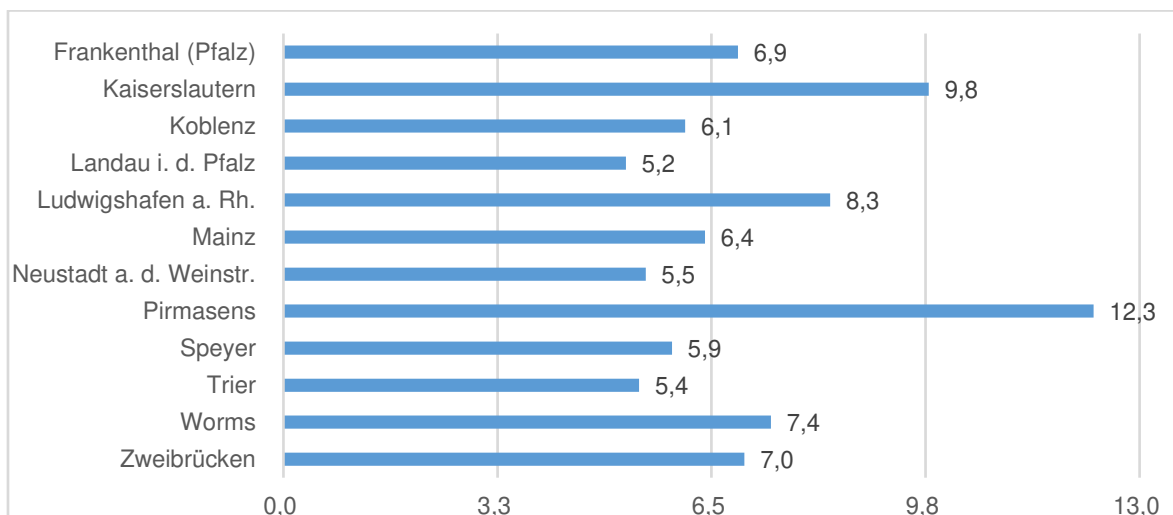


QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

Es ist damit zu rechnen, dass die Arbeitslosigkeit ausländischer Erwerbspersonen durch die gestiegene Flüchtlingsmigration deutlich ansteigen wird: „Die Zugewanderten werden erst nach und nach als Asylbewerber registriert und erhalten nach einer Vorrangprüfung gegebenenfalls eine Beschäftigungserlaubnis. Die Integration in den Arbeitsmarkt kann durch unzureichende Sprach- und Fachkenntnisse erschwert werden“ (Jedinger 2015: 552).

Aktuelle Daten bestätigen diese räumliche Disparität zum Beispiel auch im Hinblick auf die Arbeitslosenquoten der Kreisfreien Städte und Landkreise in Rheinland-Pfalz.

**Abbildung 26: Arbeitslosenquote im November 2016 – kreisfreie Städte**

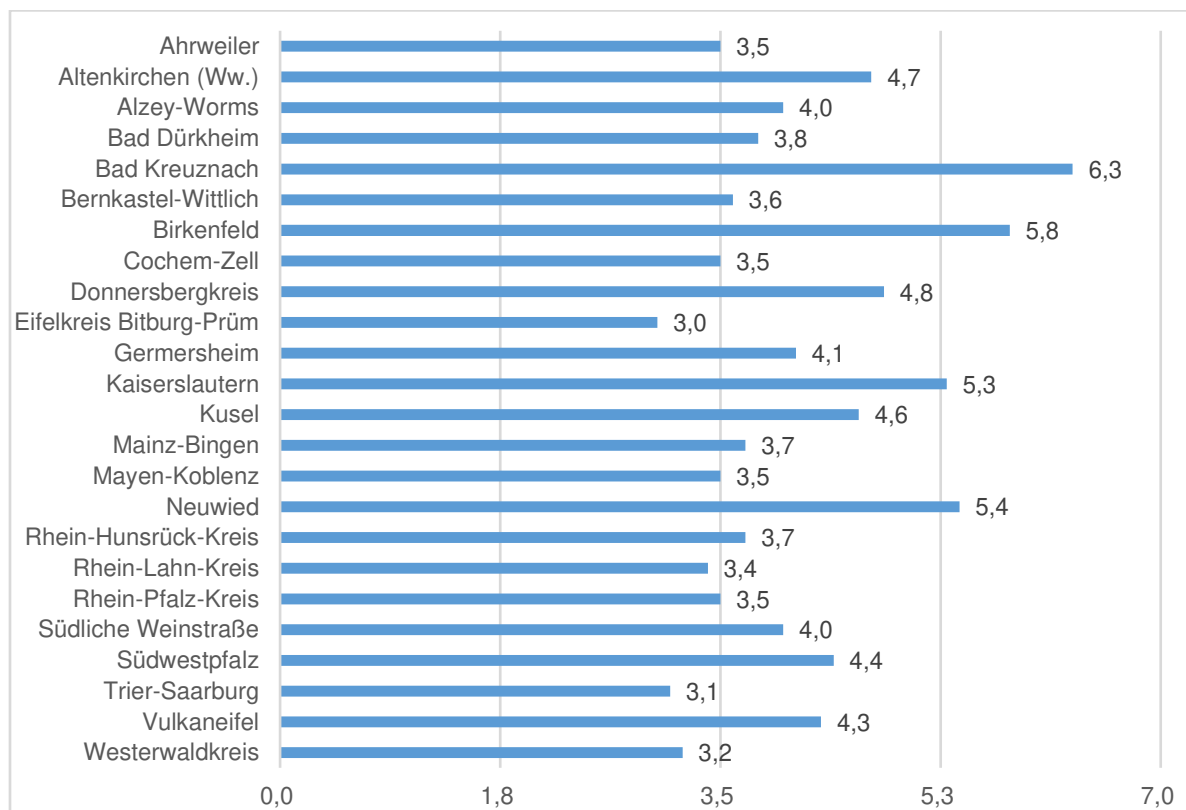


QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

Die höchste Arbeitslosenquote besitzt mit 12,3 Prozent die Stadt Pirmasens, die niedrigste Quote weist Landau mit 5,2 Prozent auf (Abbildung 26). In den Landkreisen ist die Arbeitslosenquote im Vergleich zu den kreisfreien Städten deutlich niedriger (Abbildung 27). Die höchste Quote weist mit 6,3 Prozent der Landkreis Bad Kreuznach auf, die niedrigste Arbeitslosenquote zeigt der Eifelkreis Bitburg-Prüm mit lediglich 3,0 Prozent.



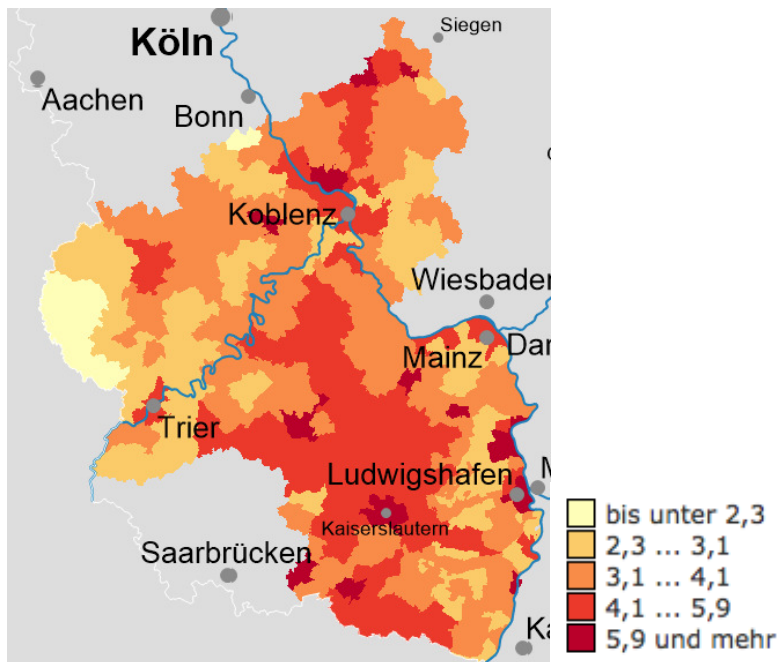
**Abbildung 27: Arbeitslosenquote im November 2016 – Landkreise**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

Auf Gemeindeebene wird die räumlich ungleiche Verteilung des Anteils Arbeitsloser an den Einwohnern im erwerbsfähigen Alter noch deutlicher (Abbildung 28). Besonders niedrig ist der Wert erwartungsgemäß im Grenzraum zu Luxemburg.

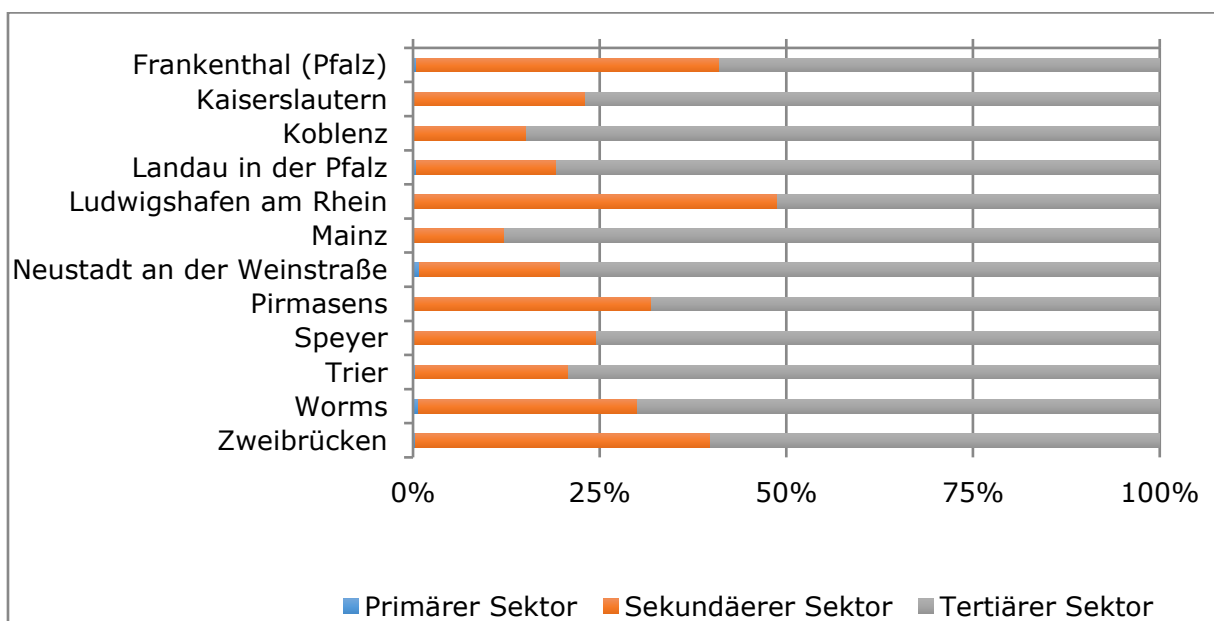
**Abbildung 28: Anteil Arbeitsloser an den Einwohnern im erwerbsfähigen Alter in Prozent (Gemeindeverbände) 2013**



QUELLE: BBSR (HG): INKAR 2016, ONLINE

Betrachtet man die Beschäftigten in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Rheinland-Pfalz differenziert nach den drei Wirtschaftssektoren, so lassen sich auch hier deutliche Unterschiede erkennen.

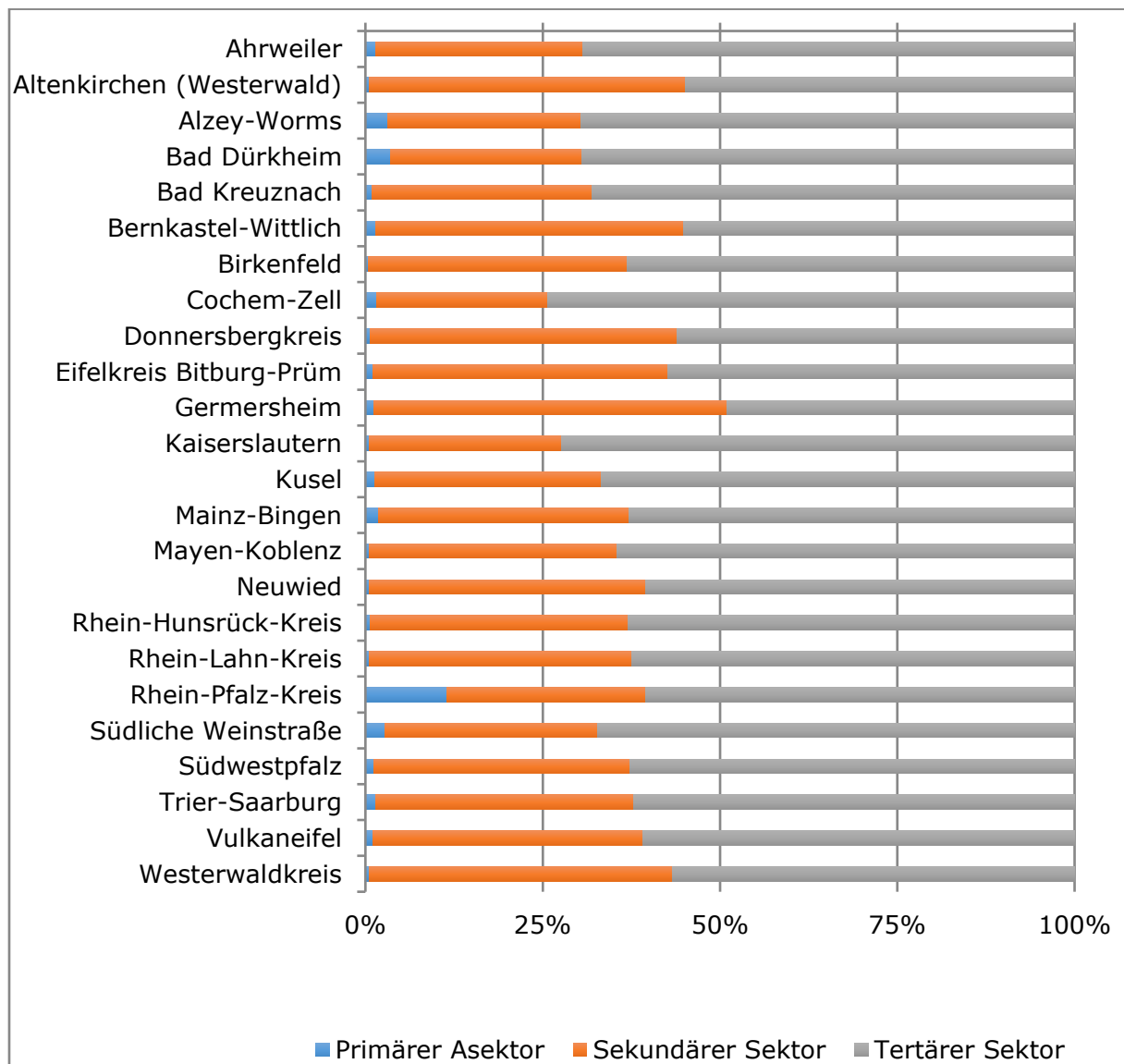
**Abbildung 29: Beschäftigte in Rheinland-Pfalz nach Sektoren 2013 – kreisfreie Städte**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

Der primäre Sektor fällt in den kreisfreien Städten lediglich in wenigen Städten ins Gewicht. Den höchsten Anteil haben noch Neustadt an der Weinstraße mit 0,9 Prozent und Worms mit 0,7 Prozent. Der sekundäre Sektor des produzierenden Gewerbes ist mit einem Anteil von 48,6 Prozent am stärksten in Ludwigshafen am Rhein vertreten, bedingt durch die dort angesiedelte Chemiebranche (BASF SE). In Frankenthal ist der zweitgrößte Anteil des sekundären Sektors mit 40,6 Prozent zu verzeichnen. Größter Arbeitgeber ist die KSB AG, Hersteller von Pumpen und Armaturen. Am wenigsten vertreten ist der sekundäre Sektor in der Stadt Mainz (12,1 Prozent).

**Abbildung 30: Beschäftigte in Rheinland-Pfalz nach Sektoren 2013 – Landkreise**



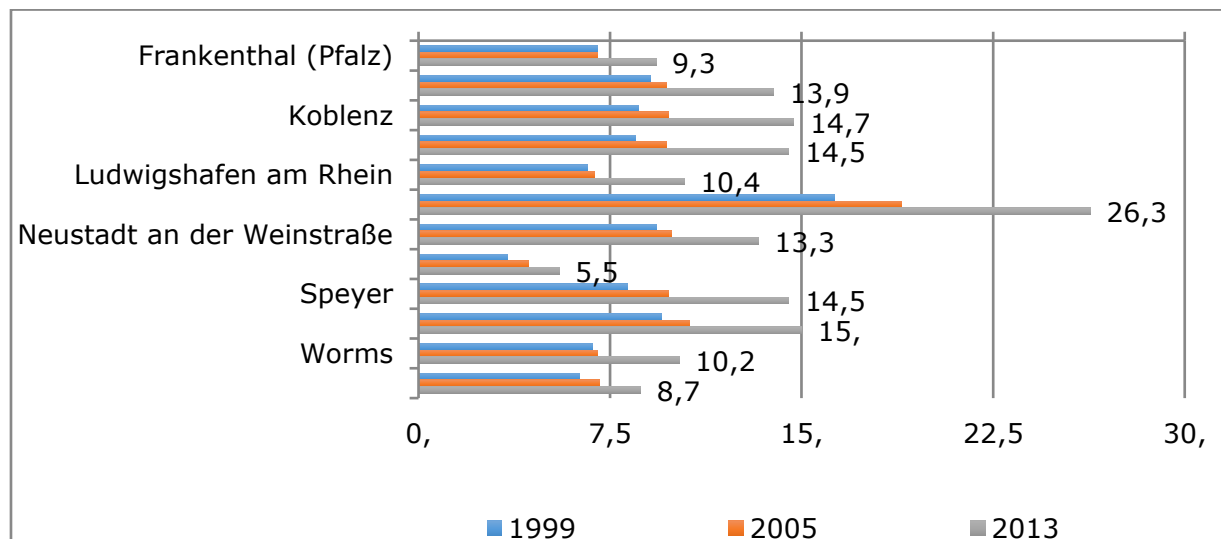
Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz. Eigene Darstellung

In den Landkreisen von Rheinland-Pfalz ist der primäre Sektor etwas stärker vertreten: Im Rhein-Pfalz-Kreis mit seinen ausgedehnten Landwirtschafts- und Weinbauflächen liegt sein Anteil bei immerhin 11,5 Prozent, dem mit Abstand höchsten Wert. In Bad Dürkheim beträgt

der Anteil 3,5 Prozent. Den höchsten Anteil Beschäftigter im sekundären Sektor hat der Landkreis Germersheim mit 49,8 Prozent (Daimler AG), gefolgt von Altenkirchen im Westerwald mit 44,6 Prozent (diversifiziertes Gewerbe). Den niedrigsten Anteil weist der Landkreis Cochem-Zell (24,1 Prozent) auf. Der tertiäre Sektor hat den höchsten Anteil Beschäftigter im Landkreis Cochem-Zell mit 74,3 Prozent. Darauf folgt der Kreis Kaiserslautern mit 72,3 Prozent.

Auch hinsichtlich der beruflichen Qualifikationen lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen in Rheinland-Pfalz feststellen. Insgesamt zeigt sich überall, dass das Qualifikationsniveau in den letzten Jahren deutlich angestiegen ist. Die Verteilung hochqualifizierter Personen ist jedoch räumlich sehr unterschiedlich und in den kreisfreien Städten deutlich höher als in den Landkreisen.

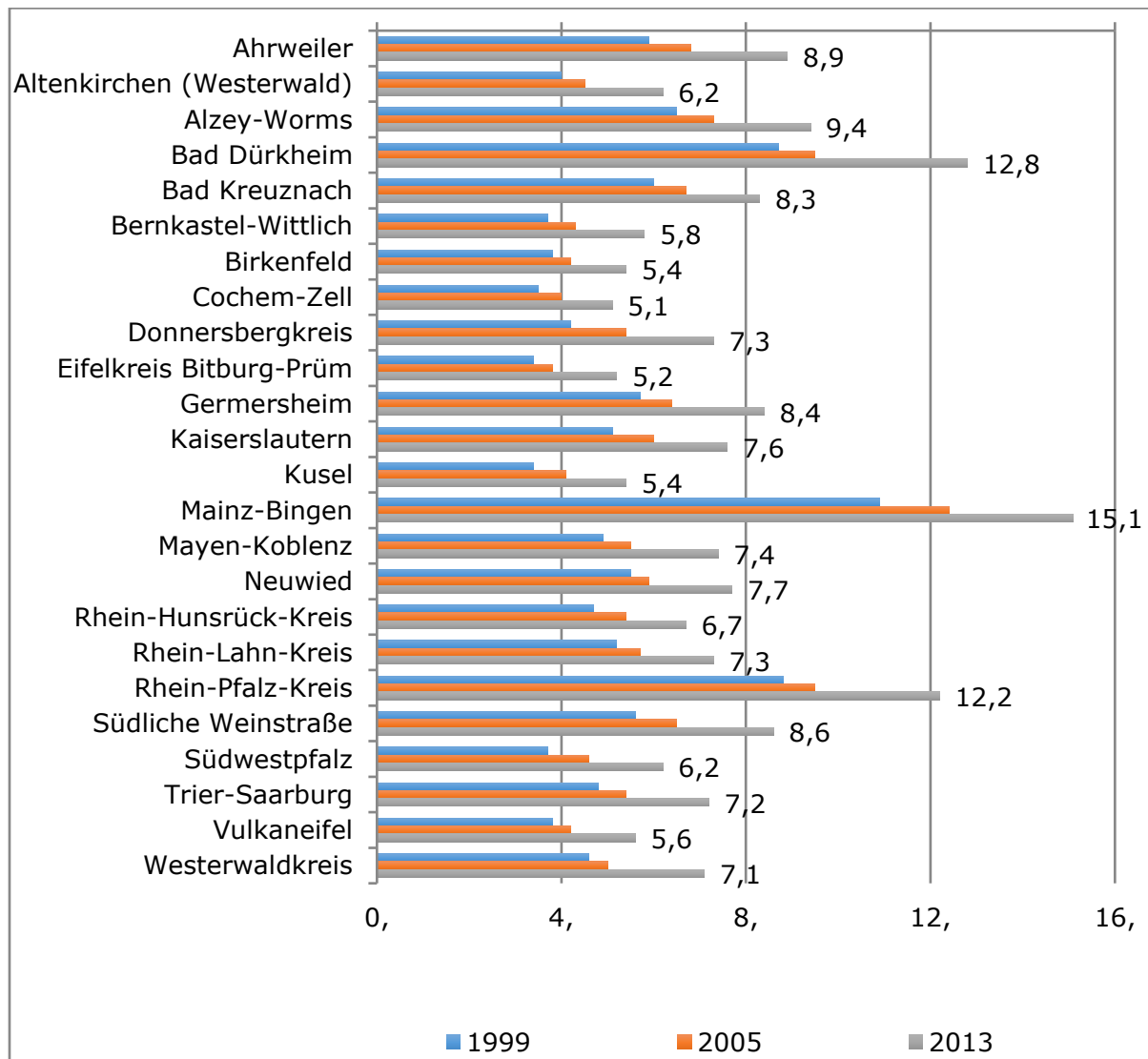
**Abbildung 31: Beschäftigte am Wohnort mit (Fach-)Hochschulabschluss – kreisfreie Städte**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

Den mit Abstand höchsten Anteil Beschäftigter am Wohnort mit (Fach-)Hochschulabschluss hat die Stadt Mainz (26,3 Prozent) gefolgt von Trier (15 Prozent). Den niedrigsten Anteil hat Pirmasens mit 5,5 Prozent (Abbildung 31). Den höchsten Wert bei den Landkreisen erreicht der Kreis Mainz-Bingen mit 15,1 Prozent. Den niedrigsten Wert weist der Kreis-Cochem Zell mit 5,1 Prozent Beschäftigter mit (Fach-)Hochschulabschluss auf (Abbildung 32).

**Abbildung 32: Beschäftigte am Wohnort mit (Fach-)Hochschulabschluss – Landkreise**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

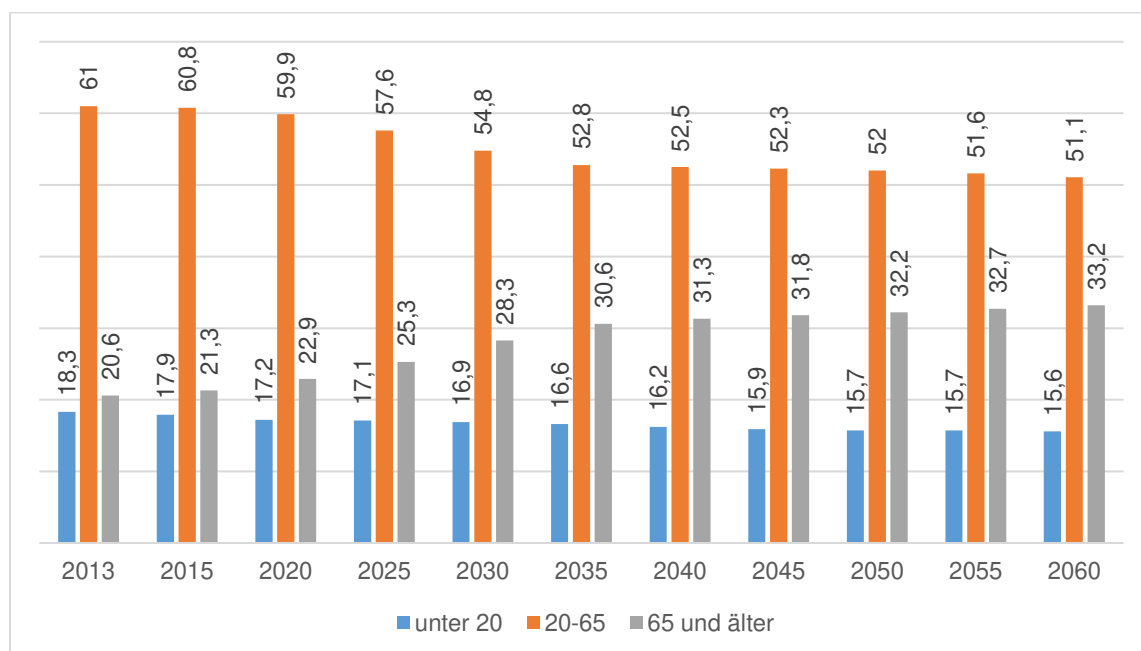
Regionale Disparitäten auf den Arbeitsmärkten haben Auswirkungen auf die Attraktivität der jeweiligen Regionen und stehen damit auch in unmittelbarem Zusammenhang mit Wanderungsbewegungen. Strukturschwache Regionen in denen Arbeits- und Ausbildungsplätze verloren gehen oder schon über einen längeren Zeitraum fehlen, sind stark von Abwanderung, vor allem junger Bevölkerungsgruppen, betroffen. Städte und stadtnahe Regionen haben gegenüber ländlichen Räumen in Bezug auf sozioökonomische Bedingungen klare Standortvorteile. Sie weisen nicht nur eine höhere Bewohnerdichte auf, sondern auch eine größere Zahl an Gewerbebetrieben und damit bessere Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten.

### 3.5 Regionalisierte Bevölkerungsvorausrechnungen

Die aktuellste Analyse des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz zur regionalisierten Bevölkerungsvorausrechnung stammt aus dem Jahr 2015 (Basisjahr der Analyse 2013).

Die Modellrechnung geht von einer konstanten Geburtenrate von 1,4 Kindern je Frau und einer steigenden Lebenserwartung bei Männern und Frauen aus. Hinsichtlich des Wanderungsgeschehens werden verschiedene Varianten angenommen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Mittlere Variante (Böckmann et al. 2015: 55). Nach mittelfristiger Schätzung des Statistischen Landesamtes wird die Bevölkerungszahl in Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2035 um 3,8 Prozent sinken, die Vorausberechnung hat allerdings die Geflüchteten noch nicht berücksichtigt. In der langfristigen Prognose bis zum Jahr 2060 wird von einem Bevölkerungsrückgang um 16 Prozent ausgegangen. In beiden Fällen kommt es zu einer Verschiebung der Altersstruktur: Der Anteil junger Menschen unter 20 Jahren und der Anteil an Personen im erwerbsfähigen Alter wird sinken, der Anteil an Personen über 65 Jahre hingegen ansteigen (Abbildung 33).

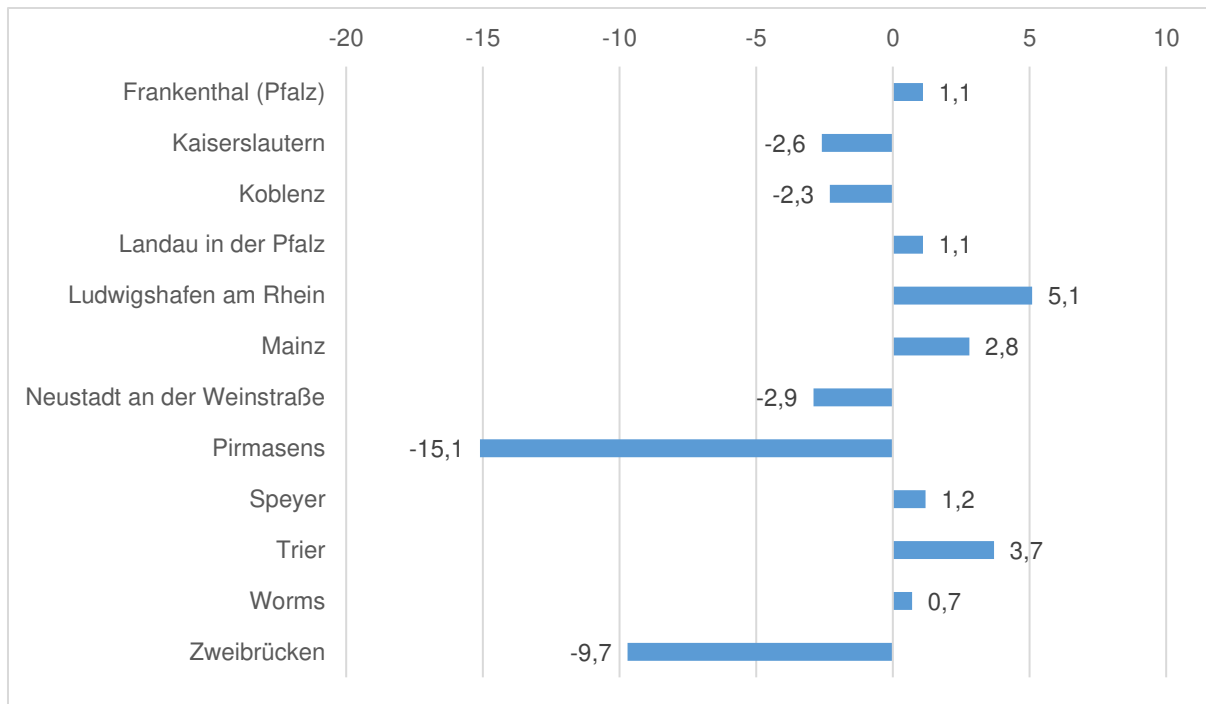
**Abbildung 33: Altersstruktur der Bevölkerung 2013-2060**



QUELLE: BÖCKMANN ET AL. 2015, S. 73. EIGENE DARSTELLUNG

Auf Basis einer Modellrechnung zeigt sich darüber hinaus, dass die Bevölkerungsentwicklung in den nächsten Jahren aller Voraussicht nach regional sehr unterschiedlich verlaufen wird (Böckmann et al. 2015: 79ff). Die kreisfreien Städte werden demnach bis zum Jahr 2035 einen leichten Bevölkerungszuwachs um 0,4 Prozent erfahren, die Landkreise hingegen einen Verlust um 5,3 Prozent (ebd.).

**Abbildung 34: Veränderung der Bevölkerung bis 2035 (Messzahl: 2013=100) – kreisfreie Städte**

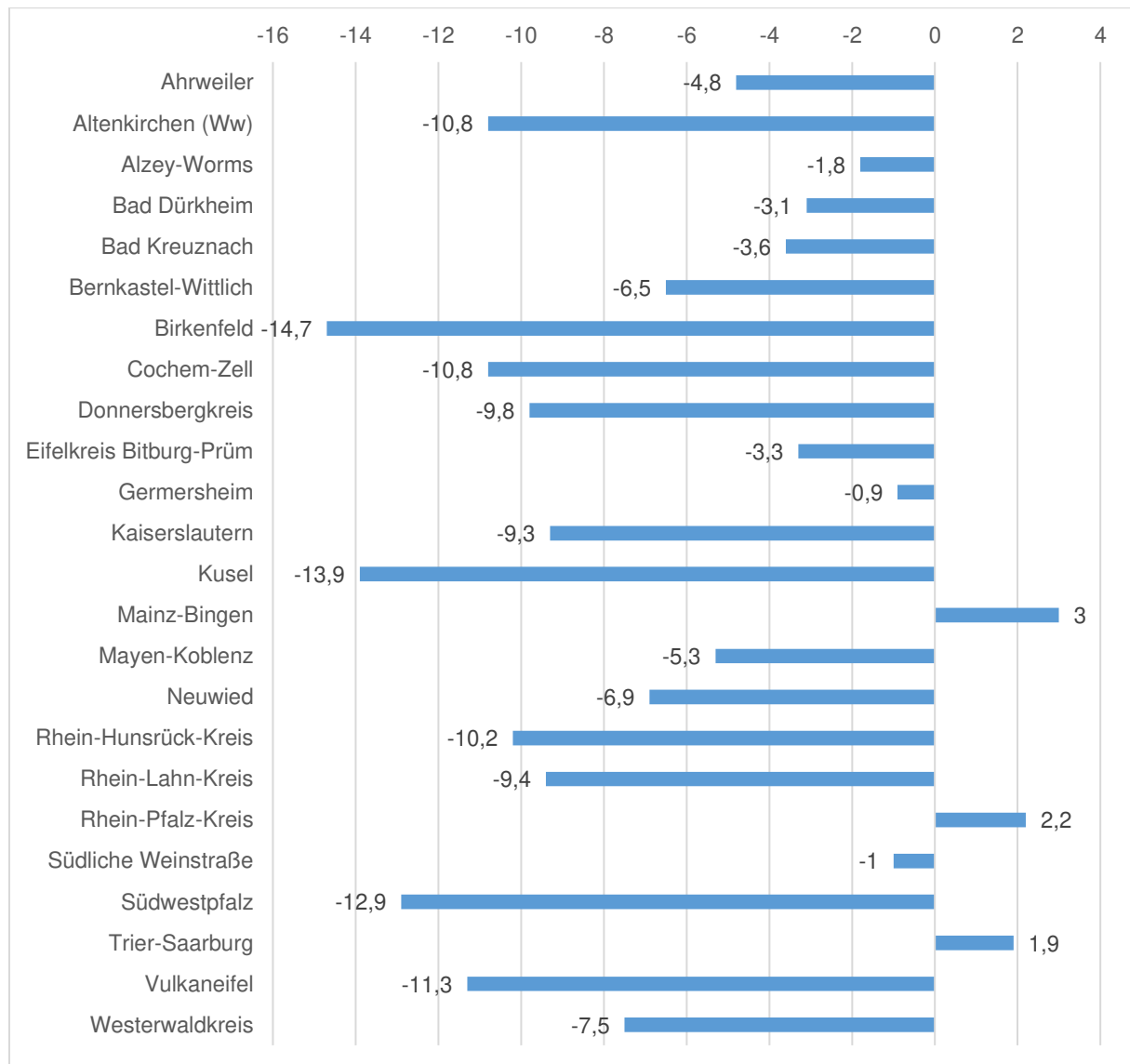


QUELLE: BÖCKMANN ET AL. 2015, S.117. EIGENE DARSTELLUNG

Die stärksten Bevölkerungsverluste wurden für die Stadt Pirmasens (-15,1 Prozent) und die Stadt Zweibrücken (-9,7) Prozent erwartet. Für über die Hälfte der zwölf kreisfreien Städte werden bis 2035 Bevölkerungszuwächse erwartet, am höchsten in Ludwigshafen am Rhein (5,1 Prozent) (Abbildung 34).

Die Situation in den Landkreisen in Rheinland-Pfalz ist eine andere: in nur drei der 24 Landkreise wird ein minimales Wachsen der Bevölkerungszahlen erwarten. Darunter fällt an erster Stelle der Landkreis Mainz-Bingen (3,0 Prozent) gefolgt vom Rhein-Pfalz-Kreis (2,2 Prozent) und schließlich der Kreis Trier-Saarburg (1,9 Prozent). In den anderen Landkreisen werden zum Teil zweistellige Bevölkerungsverluste erwartet. Am stärksten betroffen ist der Landkreis Birkenfeld mit annähernd 15 Prozent (Abbildung 35).

**Abbildung 35: Veränderung der Bevölkerung bis 2035 (Messzahl: 2013=100) – Landkreise**

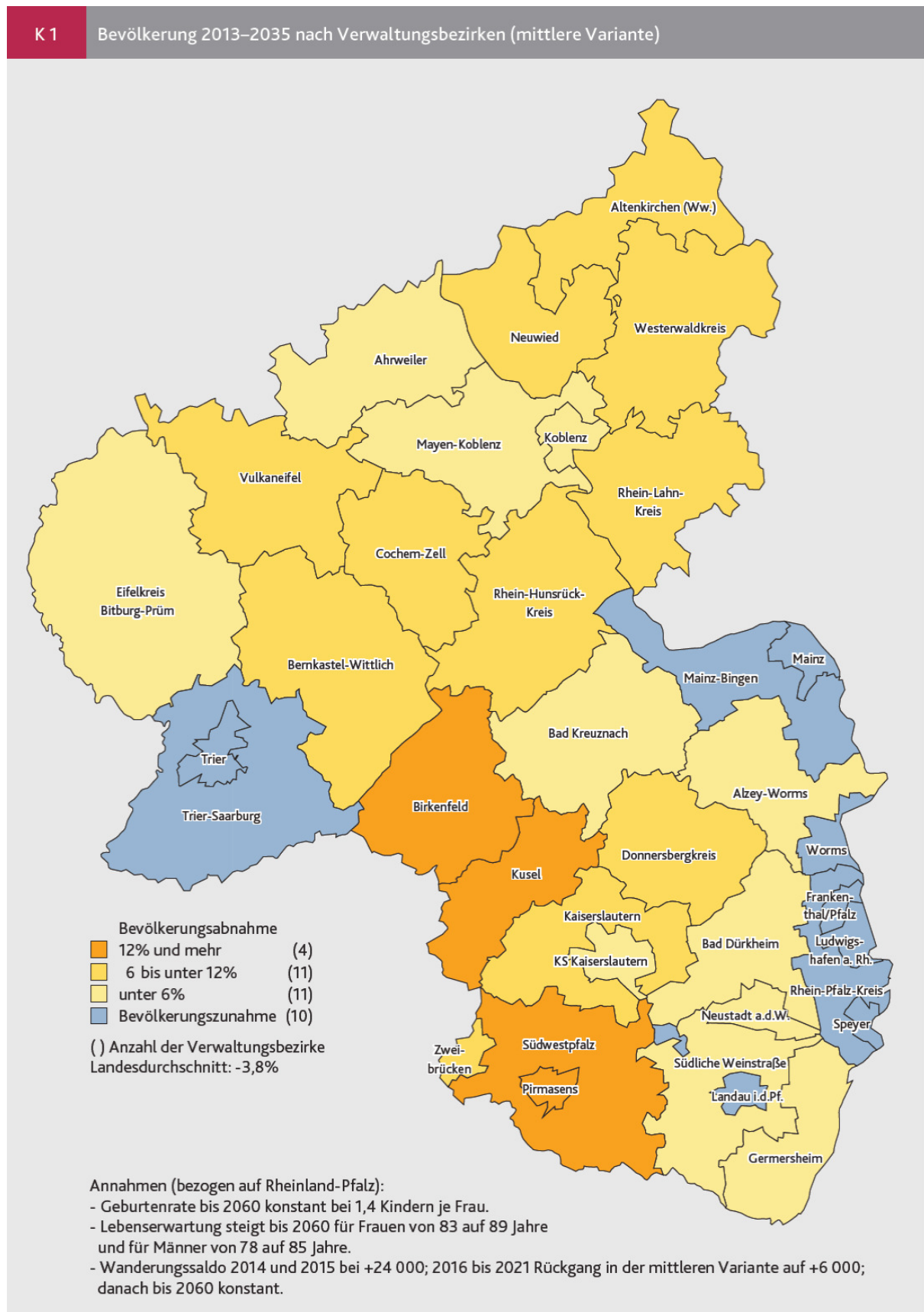


QUELLE: BÖCKMANN ET AL. 2015, S. 117. EIGENE DARSTELLUNG

Die vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz erstellte Bevölkerungsprognose geht davon aus, dass sich die Bevölkerung im Zeitraum 2013-2035 in den kreisfreien Städten und Landkreisen nach der mittleren Variante unterschiedlich entwickeln wird (vgl. Karte Abbildung 36). Mehrheitlich wird eine Bevölkerungsabnahme erwartet, nur wenigen Städten und Landkreisen wird eine Bevölkerungszunahme prognostiziert. Die Wachstumsregionen befinden sich an der Rheinschiene, um touristisch attraktive Städte und in der Grenzregion zu Luxemburg. Insgesamt ist aber auch von einem positiven Einfluss durch Zuwanderung auszugehen.



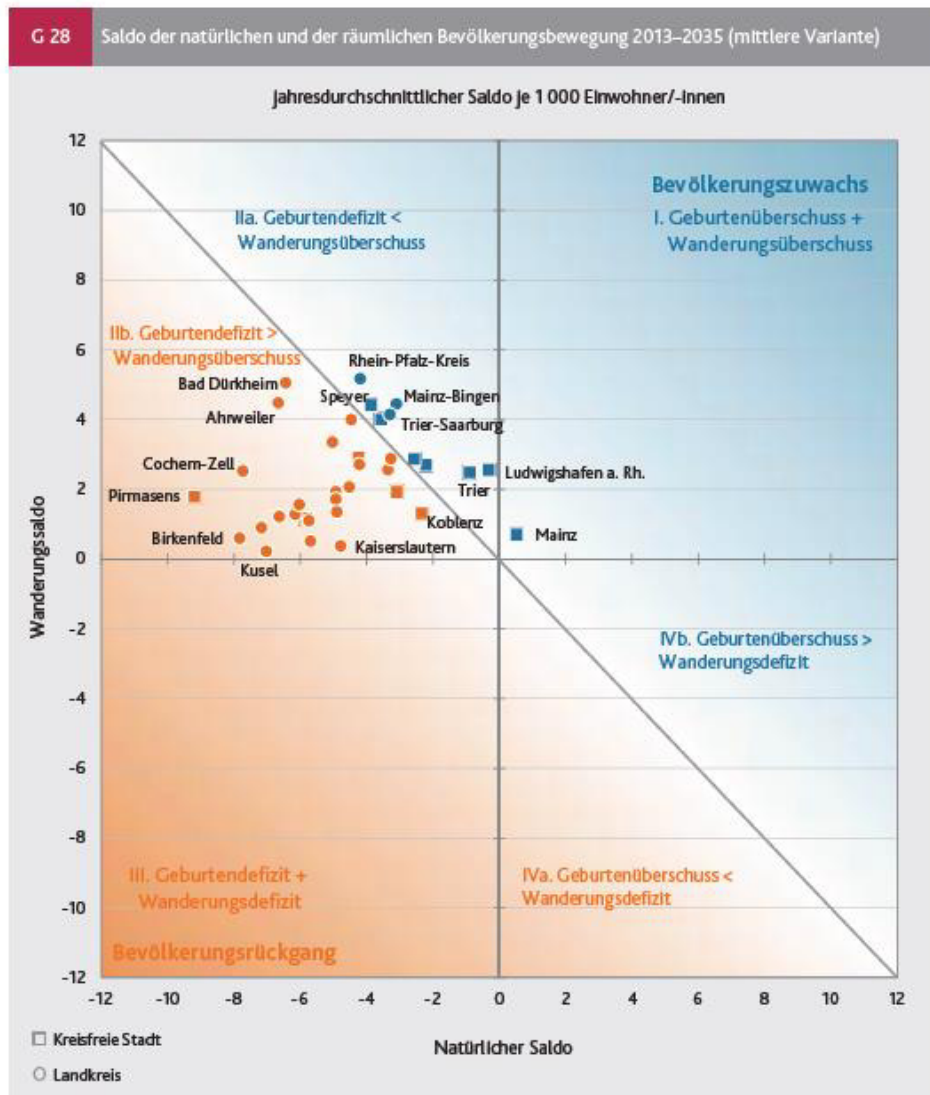
Abbildung 36: Bevölkerung 2013-235 nach Verwaltungsbezirken (mittlere Variante)



QUELLE: BÖCKMANN ET AL. 2015: 81.

Abbildung 37 stellt die mittelfristig berechnete Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten und Landkreisen von Rheinland-Pfalz dar. Sie ergibt sich aus dem natürlichen Bevölkerungssaldo und dem Wanderungssaldo. Mainz wird als einzige Stadt in Rheinland-Pfalz sowohl einen Geburtenüberschuss als auch einen Wanderungsüberschuss aufweisen. Alle anderen Städte verteilen sich im zweiten Quadranten und weisen Geburtendefizite auf, die zum Teil durch Wanderungsgewinne ausgeglichen werden können (die Städte Frankenthal, Landau, Ludwigshafen, Speyer, Trier und Worms sowie die Landkreise Mainz-Bingen, Trier-Saarburg und der Rhein-Pfalz-Kreis), zum großen Teil aber auch mit weiteren Bevölkerungsverlusten durch Abwanderung kombiniert sind (Böckmann et. al. 2015: 82). In der langfristigen Perspektiven bis 2060 wird die Bevölkerungszahl sowohl in den Städten als auch in den Landkreisen zurückgehen (Böckmann et al. 2015).

**Abbildung 37: Saldo der natürlichen und der räumlichen Bevölkerungsbewegung 2013-2035 (mittlere Variante)**



QUELLE: BÖCKMANN ET AL. (2015): 83

Auch die Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung wird bis 2060 regional betrachtet äußerst heterogen ausfallen. Der Altenquotient wird sich, in den Städten und noch stärker in den Landkreisen, bis 2060 deutlich erhöhen.

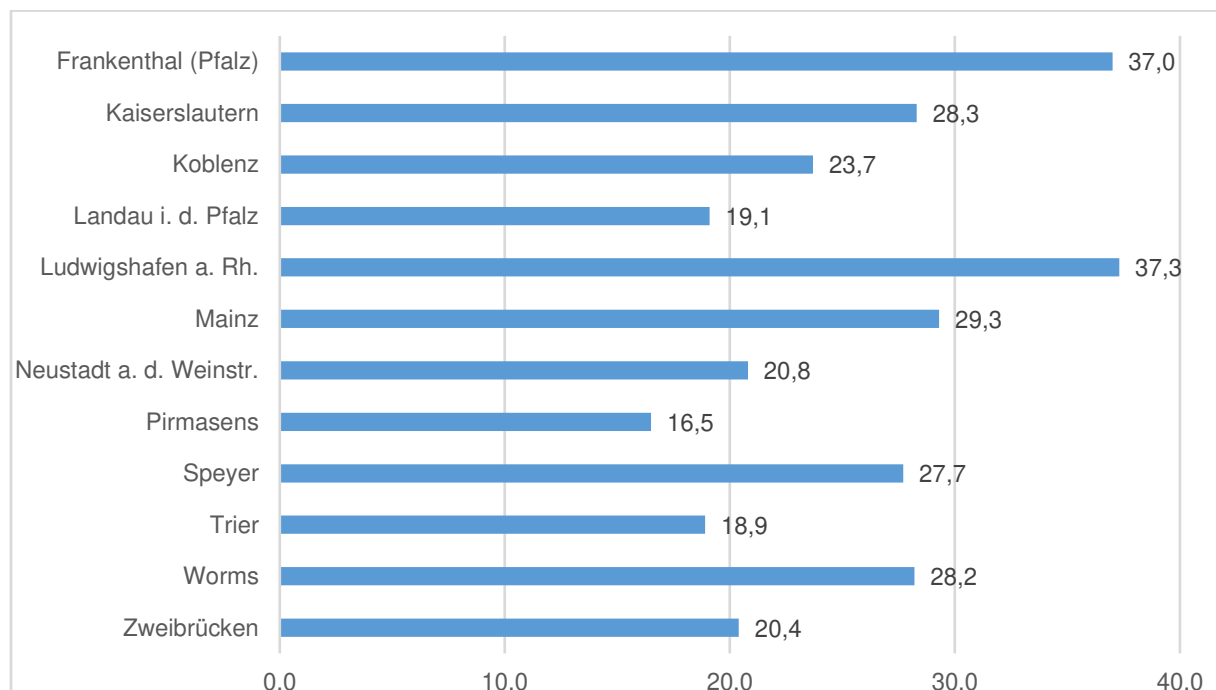
Künftige Wanderungsentwicklungen sind unsicher. Es ist davon auszugehen, dass die Wanderungsdynamiken zunehmen werden. Folge sind Schrumpfung und Entmischung hinsichtlich des Alters und der Bildung, denn junge Bevölkerungsgruppen zieht es zunehmend in die Städte. Die Heterogenität der Regionen und die unterschiedlichen regionalen Dynamiken haben Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und vor allem auch auf die Anforderungen an die Daseinsvorsorge und den Wohnungsmarkt. Die Rolle der Migration für Städte und Gemeinden und die Herausforderungen, die damit verbunden sind, werden im folgenden Kapitel näher betrachtet.

## 4. Kulturelle Vielfalt in Rheinland-Pfalz

Häufig werden die Folgen des demografischen Wandels mit ‚weniger, älter, bunter‘ umschrieben. ‚Bunter‘ meint dabei eine zunehmend heterogener gemischte Gesellschaft durch steigende Anteile von Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Eine Person hat nach Definition des Statistischen Bundesamtes einen Migrationshintergrund, „wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren ist. Zu den Personen mit Migrationshintergrund gehören im Einzelnen alle Ausländer, (Spät-)Aussiedler und Eingebürgerten. Ebenso dazu gehören Personen, die zwar mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren sind, bei denen aber mindestens ein Elternteil Ausländer, (Spät-)Aussiedler oder eingebürgert ist“ (Statistisches Bundesamt 2016: 20)

Hinsichtlich des Anteils der Bevölkerung mit Migrationshintergrund bestehen regionale Differenzen in Rheinland-Pfalz. Bei den kreisfreien Städten weist Pirmasens am 09. Mai 2011 mit einem Anteil von 16,5 Prozent an der Bevölkerung den niedrigsten Anteil von Bevölkerung mit Migrationshintergrund auf. Mehr als doppelt so hoch, nämlich 37,3 Prozent, ist der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Ludwigshafen am Rhein, der auf die sogenannten „Gastarbeiter“ zurückgeht (Abbildung 38).

**Abbildung 38: Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund am 09. Mai 2011 in Prozent – kreisfreie Städte**

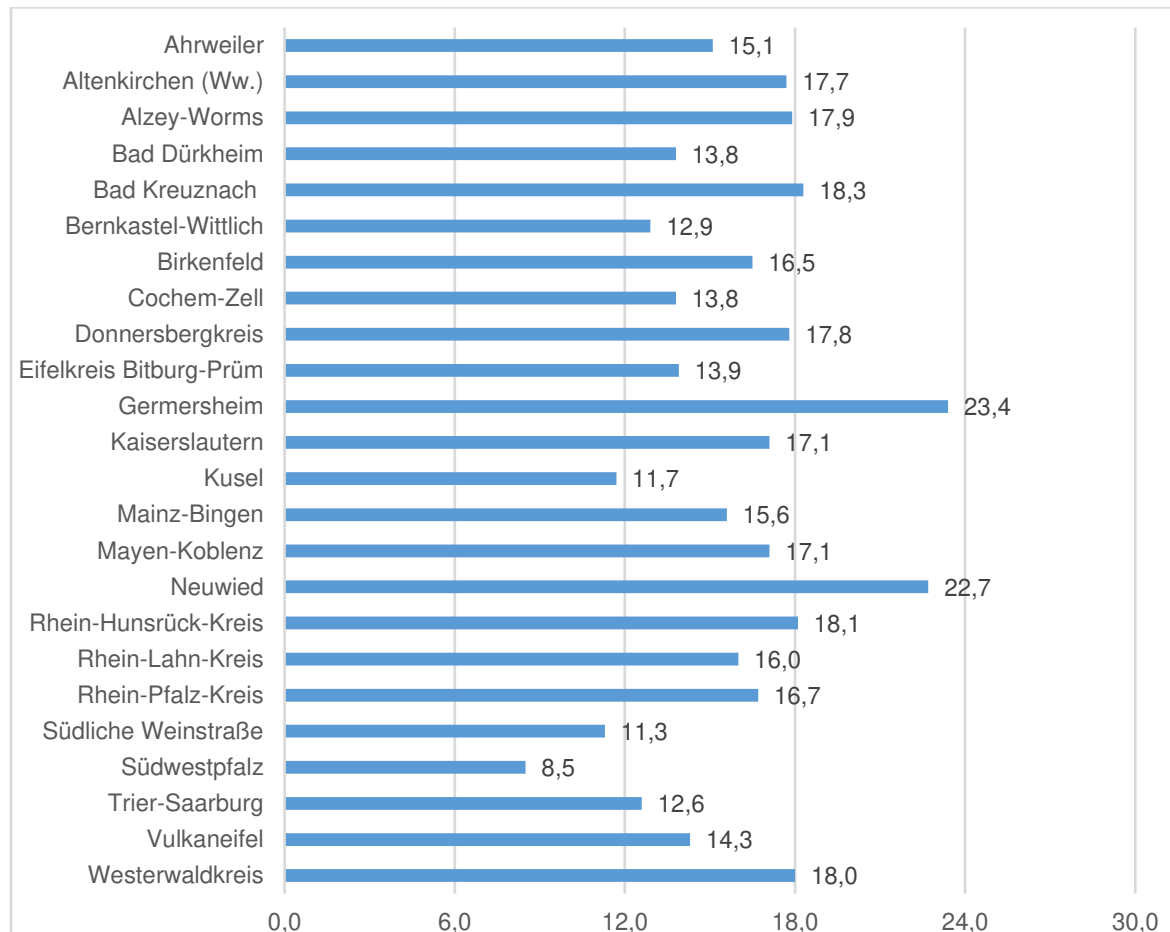


QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

In den Landkreisen ist der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund bedeutend geringer als in den kreisfreien Städten. Aber auch hier sind regionale Differenzen erkennbar. In der

Südwestpfalz ist der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund mit 8,5 Prozent am geringsten, in Germersheim mit 23,4 Prozent am höchsten und damit nahezu dreimal so hoch wie in der Südwestpfalz (Abbildung 39).

**Abbildung 39: Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund am 09. Mai 2011 in Prozent – Landkreise**



QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG

Unter Migration versteht man im weitesten Sinne die Verlagerung des Lebensmittelpunktes in ein anderes Land, vor allem um aus eigenem Antrieb die eigenen Lebensaussichten zu verbessern. Die Gründe hierfür können vielfältig sein (Not, Armut, Arbeit etc.). Unter Flucht wird vielmehr eine Zwangsmigration aufgrund äußerer Einflüsse verstanden, zum Beispiel aus Gründen politischer Verfolgung oder (Bürger-)Krieg. Der Begriff „Flüchtling“ bezieht sich nach Artikel 1A der Genfer Flüchtlingskonvention auf jede Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich

als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will“ (UNHCR 1951: 2). In einem Asylverfahren wird festgestellt ob eine solche Verfolgung vorliegt und ob Asylsuchenden Asyl im Aufnahmeland gewährt wird. Personen aus Krisengebieten, die weder als Flüchtling anerkannt werden noch Aussicht auf Asyl haben, können darüber hinaus unter „subsidiären Schutz“ gestellt werden, wenn ihnen in ihrem Herkunftsland „ernsthafter Schaden“ zum Beispiel durch Folter droht<sup>5</sup>. Insgesamt muss nach verschiedenen Rechtsstellungen und Aufenthaltstiteln für Asylsuchende unterschieden werden: eine Aufenthaltsgestattung (bis zum Abschluss des Asylverfahrens), eine Asylberechtigung, Subsidiärer Schutz oder Duldung. Die unterschiedlichen Rechtsstellungen sind mit unterschiedlichen Bedingungen der Integration in Arbeits- und Wohnungsmarkt verbunden.

Derzeit lässt sich durch die geopolitische Lage eine gleichzeitige Zunahme von Migration und Asylsuche beobachten. Beginnend mit dem großen Flüchtlingsstrom im Jahr 2015 wurden in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitrahmen vom Januar bis November 2016 insgesamt 723.027 Asylanträge gestellt, 36.190 davon in Rheinland-Pfalz und (BAMF 2016). Im Jahr 2015 wurden insgesamt 476.649 Asylanträge gestellt, fünf Jahre zuvor, 2010, waren es nur 48.589 Anträge (BAMF 2016).

Die Hauptherkunftsländer der Erstantragssteller waren bundesweit im ersten Halbjahr 2016 Syrien, Arabische Republik (37,3 Prozent), Afghanistan (17,8 Prozent) und Irak (13,4 Prozent) (BAMF 2016). Mehr als 70 Prozent der Asylerstantragssteller waren unter 30-Jährige und zwei Drittel waren männlich. 36 Prozent der Asylerstanträge stammen von der Altersgruppe der unter 18-Jährigen (BAMF 2016: 7). Die Geflüchteten sind maßgeblich für die Bevölkerungszunahme 2015 verantwortlich.

---

<sup>5</sup> „Subsidiärer Schutz kommt in den Fällen in Betracht, in denen keine politische Verfolgung im Sinne des Art. 16a GG vorliegt und die Voraussetzungen des Flüchtlingsschutzes gem. § 3 AsylVfG nicht vorliegen. Dennoch kann es sein, dass dem Ausländer ein ernsthafter Schaden droht, wenn er in sein Herkunftsland zurück müsste. Ein ernsthafter Schaden kann ihm beispielsweise dadurch drohen, dass er in seinem Herkunftsland Folter oder erniedrigender Behandlung oder der Todesstrafe ausgesetzt wäre. Unter den subsidiären Schutz fällt auch eine ernsthafte individuelle Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen Konflikts. Der subsidiäre Schutz wird vom Bundesamt automatisch geprüft, wenn die Voraussetzungen des § 3 AsylVfG nicht erfüllt werden“ (Glossar des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, <https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/function/glossar.html?lv3=4553002&lv2=5831846>, Letzter Zugriff am 12.12.2017)

## 4.1 Infrastruktur für die Integration von Geflüchteten: Arbeit, Wohnen, Sprache Bildung

Der Soziologe Hartmut Esser (1980) unterscheidet vier Dimensionen der Integration: die kognitive Integration über Sprache und Normen, die Systemintegration über Bildung und Arbeitsmarkt, die soziale Integration, die assoziiert wird mit der Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben und eine identifikatorische Integration. Besonders hervorzuheben und zu problematisieren sind an dieser Stelle die Systemintegration und die soziale Integration, da sie besonders auf das gesellschaftliche Zusammenleben in Städten und Gemeinden rückwirken. Der Begriff der Integration, wie Hartmut Esser (1980) ihn verwendet, ist jedoch umstritten, da er sehr stark auf die Zugewanderten zielt und weniger auf die Aufnahmegesellschaft. Es wird gefordert, ihn zu vermeiden und einen neutraleren Begriff zu verwenden, wie wechselseitige Anpassung, Vielfalt, Offenheit, Inter-, Multi-, Transkulturalität, Vergesellschaftung (Yildiz 2013, (Super-) Diversität (Vertovec 2016)).

Die Art der Unterbringung bestimmt oftmals über die soziale Integration vor Ort und die Möglichkeiten, am sozialen und kulturellen Leben teilzunehmen. Gerade bei Gemeinschaftseinrichtungen sind die Möglichkeiten eher eingeschränkt. Kontakte zu Deutschen oder zu anderen Migranten können zum Beispiel dabei unterstützen, sich an einem neuen, fremden Ort in einem fremden Gesellschaftssystem zurechtzufinden, Netzwerke herzustellen und im besten Fall (soweit möglich) die Integration in den Arbeitsmarkt oder Wohnungsmarkt erleichtern. Bei einer dezentralen Unterbringung ist Kontaktaufnahme deutlich leichter. „Die wenigen vorliegenden Befunde verdeutlichen die negativen Auswirkungen insbesondere langer Aufenthalte in Gemeinschaftsunterkünften, die häufig durch bauliche Mängel, schlechte infrastrukturelle Lage, räumliche Enge und das Zusammenleben vieler Menschen mit unterschiedlichen nationalen, ethnischen und religiösen Hintergründen geprägt sind. Es liegen Hinweise darauf vor, dass die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften segregierend wirkt und Kontakte zwischen Flüchtlingen und Einheimischen erschwert bzw. verhindert. Die Unterbringung in Wohnungen erhöht, auch wenn teilweise mit großen Schwierigkeiten der Wohnraumsuche verbunden, in der Wahrnehmung der meisten befragten Flüchtlinge deutlich die Lebensqualität“ (Robert Bosch Stiftung 2016: 33).

Der Aufenthaltstitel ist auch entscheidend für die Zugangsmöglichkeiten Geflüchteter auf den Wohnungsmarkt: Personen mit Aufenthaltsgestattung werden in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften, Erstaufnahmeeinrichtungen oder Notunterkünften untergebracht. Als Asylberechtigter, anerkannter Flüchtling, bei Abschiebeverbot oder Duldung besteht, sofern möglich und zugänglich, die Möglichkeit in einer eigenen Wohnung zu leben. Im Stadt-Land-Vergleich bestehen auf dem Wohnungsmarkt für Geflüchtete verschiedene Probleme. Großstädte sind geprägt von einer starken Verdichtung und vielfach einem fehlenden Wohnungsangebot und,



damit verbunden, Überbelegungen von vorhandenem Wohnraum. Geflüchtete haben oftmals Zugangsprobleme durch ein zu geringes Einkommen, Sprachdefizit, Diskriminierung, komplizierte bürokratische Abwicklung von Anmietungen oder mangelnde Kenntnisse über technische Infrastrukturen und Rechtsverhältnisse. Besonders bei räumlicher Segregation besteht die Gefahr überforderter Nachbarschaften.

In einer gemeinsamen Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration- und Flüchtlinge (BAMF-FZ) und des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) wurden in einem ersten Teil einer jährlichen Wiederholungsbefragung im Jahr 2016 2.349 Geflüchtete über 18 Jahren befragt, die vom 01. Januar 2013 bis 31. Januar 2016 nach Deutschland eingereist sind und einen Asylantrag gestellt haben. Die Abfrage zur allgemeinen Zufriedenheit mit der Wohnsituation nach Unterkunftsart kam zu dem Ergebnis, dass die Zufriedenheit in privaten Unterkünften deutlich höher ist als in Gemeinschaftsunterkünften, vor allem im Hinblick auf die Aspekte „Geräuschpegel“ und „Privatsphäre“. Daten zur Unterbringung von Geflüchteten in Rheinland-Pfalz liegen nicht vor (Brücker et al. 2016).

Asylsuchende, Flüchtlinge und Migranten benötigen besondere Infrastrukturangebote wie Sprachkurse, Integrations- und Weiterbildungsangebote und Kurse zur Gesellschaft. Vor allem der Erwerb von Sprachkompetenz ist sowohl für eine Integration in den Arbeits- und Wohnungsmarkt essenziell, als auch für eine soziale Integration in Form von gesellschaftlicher Teilhabe. Der Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge macht das Spektrum der Kurse deutlich: Einen vergleichsweise hohen Anteil nehmen Alphabetisierungskurse ein. Sie bilden die Basis für weitere Qualifikationen. Zielgruppenspezifische Integrationsarbeit wird über Jugend- und Frauenintegrationskurse geleistet.

Gerade der in manchen Regionen schrumpfende, ländliche Raum ist geprägt von Leerständen von Ein- und Zweifamilienhäusern. Die desintegrierte Lage ohne Nahversorgung und Infrastrukturen, fehlender öffentlicher Nahverkehr und hohe Mobilitätskosten sowie fehlende soziale Infrastrukturen (Sprachkurse, Weiterbildung, kulturelle und religiöse Angebote) erschweren Alltag und sowohl eine soziale als auch eine Systemintegration für Geflüchtete.



**Tabelle 5: Neue Integrationskursteilnehmer 2016 (01.01.2016 bis 31.12.2016)**

	Bundesgebiet gesamt	Davon Rheinland-Pfalz	
		absolut	Anteil in Prozent
Allgemeiner Integrationskurs	249.667	10.678	4,3
Integrationskurs mit Alphabetisierung	62.688	3.216	5,1
Eltern- bzw. Frauenintegrationskurs	8.643	95	1,1
Förderkurs	143	0	0
Intensivkurs	1.283	48	3,7
Jugendintegrationskurs	15.477	1.870	12,1
Sonstiger spezieller Integrationskurs	1.677	70	4,2
Summe	339.578	15.977	4,7

QUELLE: BAMF (2017), EIGENE DARSTELLUNG.

Ein hoher Anteil Geflüchteter ist im Segment der gering Qualifizierten beschäftigt, viele sind Leistungsempfänger. Bei den Bildungsabschlüssen gibt es zum Teil große Unterschiede. Probleme, die sich bei der Systemintegration auf dem Arbeitsmarkt ergeben, hängen mit verschiedenen Aspekten zusammen: der Qualifikation, der Kenntnis von Sprache und Fachsprache, einer möglichen Entwertung von Qualifikationen und Kompetenzen, der Passfähigkeit, der Unsicherheit über Dauer des Aufenthalts, Probleme aufgrund regionaler und branchenspezifischer Unterschiede oder der Entstehung lokaler Ökonomien. Viele Geflüchtete machen Diskriminierungserfahrungen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt und im alltäglichen Leben und äußern Frustration und Resignation.

#### 4.2 Handlungserfordernisse für Land, Städte und Kommunen

Sowohl Migranten als auch Flüchtlingsströme stellen Städte und Kommunen vor große Herausforderungen. Es entstehen viele neue, vor allem junge Haushalte. Die Bildungsausstattung der ankommenden Geflüchteten ist sehr unterschiedlich, teilweise sind sie nicht alphabetisiert, was Kurse zum Spracherwerb notwendig macht und eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt zusätzlich erschwert.

Besonders auf Quartiersebene und in kleineren Dörfern kommt „Kümmerern“ oder Paten (für Wohnungswirtschaft, Eigentümer, Unternehmen und Bildung) eine zentrale Bedeutung zu. Aufgabe der Kommunen kann es sein, Bauland und Infrastruktur bereit zu stellen, Neubauten

zu errichten oder Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf als „Soziale Stadt“-Gebiete aufzuweisen. In den Landkreisen sollten Stabstellen gebildet werden. Kommunikation, Information und Kooperation sind Aspekte, die von zunehmender Bedeutung sind.

Integration ist eine regionale und kommunale Aufgabe und findet in allen Städten und Landkreisen in Rheinland-Pfalz statt. Im Integrationskonzept des Landes Rheinland-Pfalz wird die Unterstützung des Landes im Ausbau von Netzwerken hervorgehoben. Relevante Akteurinnen und Akteure sind beispielsweise: „Arbeitsagenturen, Jobcenter, Kammern, Wirtschaftsorganisationen, Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, Kommunen, Ausländerbehörden, haupt- und ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, Migrantenorganisationen, Schule/Wirtschaft, IQ-Netzwerk Rheinland-Pfalz, KAUSA Servicestelle Rheinland-Pfalz“ (MFFJIV 2017: 42) Zuständigkeiten müssen jedoch klar definiert sein. In diesem Zusammenhang spielt auch die Sicherung der Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle, wie zum Beispiel hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen und medizinischer Versorgung. Ehrenamtliches Engagement kann ergänzend wirken und vorhandene Lücken füllen (vgl. Kapitel 5.2).

## 5. Ehrenamtliches Engagement zur Verbesserung von Daseinsvorsorge und Lebensqualität

Der demographische Wandel stellt den Sozialstaat vor steigende Belastungen: mit dem Geburtenrückgang und der Alterung der Gesellschaft steigen die Zahlen pflegebedürftiger und demenzkranker Personen. In von Abwanderung junger Menschen und Fachkräften betroffenen ländlichen und peripheren Regionen können Hilfe- und Betreuungsleistungen zu einem Problem werden. Aber nicht nur die Altenhilfe steht vor neuen Herausforderungen, auch die Versorgung von Kindern, Jugendlichen oder körperlich und geistig eingeschränkten Personen muss gesichert werden.

Nicht nur die soziale Infrastruktur ist betroffen: In Zeiten knapper Haushaltssituationen sind viele Kommunen dazu gezwungen, alternative Strategien zu entwickeln um bestehende Infrastrukturen aufrechtzuerhalten. Beispiele hierfür können die Erhaltung von Schwimmbädern, von Kultureinrichtungen, die Einrichtung von Bürgerbussen oder die Nahversorgung sein. Ehrenamtliche Initiativen werden häufig dann aktiv, wenn Einrichtungen auf andere Weise nicht mehr zu halten sind. Die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in das Gemeinwesen über eine ehrenamtliche Tätigkeit ist demnach eng mit der Daseinsvorsorge in Städten und Gemeinden verknüpft. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund betont die Notwendigkeit bürgerschaftlichen Engagements, das in Deutschland überwiegend auf kommunaler Ebene stattfindet: „Viele kommunale Angebote ließen sich ohne bürgerschaftlich Engagierte nicht oder zumindest nicht in der gewünschten Qualität aufrechterhalten. Die Kommunen sind die Keim-

zelle und der Kern einer vitalen Bürgergesellschaft“ (Lübking 2011:11). Dies schließt beispielsweise die Beteiligung in der Freiwilligen Feuerwehr, im Vereinswesen in Sport und Kultur vor Ort ebenso ein wie die ehrenamtliche Arbeit in Stadt- und Gemeinderäten, die die Voraussetzung für die kommunale Selbstverwaltung darstellen. Dies wird vor allem in der Versorgung von Geflüchteten der Jahre 2015/2016 deutlich. Ohne ehrenamtliches Engagement hätte die Bundesrepublik Deutschland die Aufgabe nicht gemeistert. Immer noch sind Ehrenamtliche unerlässlich für die Deckung des Bedarfs an Versorgung. Die steigenden Zahlen von Menschen mit Migrationshintergrund im Land und anhaltende Flüchtlingsströme lassen Integration zu einer nicht nur kurz- sondern auch langfristigen zentralen Aufgabe nicht nur für die Zivilgesellschaft, sondern auch für Politik und Verwaltung werden.

Freiwilliges und ehrenamtliches Engagement in Deutschland ist nach dem aktuellen Freiwilligensurvey 2014 so hoch wie nie zuvor (Simonson et al. 2017). Differenziert nach städtischem und ländlichem Raum zeigt sich, dass auf Ebene des Bundesgebiets der Anteil freiwillig Engagierter im ländlichen Raum mit 45,5 Prozent etwas höher ist als im städtischen Raum (42,7 Prozent) (Hameister/Tesch-Römer 2017: 558). Im ländlichen Raum sind freiwilliges Engagement und auch die weniger verbindliche freiwillige Aktivität am stärksten ausgeprägt. Aber auch in den Kernstädten und im verdichteten Umland hat das Engagement im Zeitverlauf zugenommen (Gensicke/Geiss 2010).

Im Rahmen des Freiwilligensurveys 2014 wurde auch der Zusammenhang zwischen dem freiwilligen Engagement und der wirtschaftlichen Prosperität einer Region untersucht (Hameister/Tesch-Römer 2017: 579): „Je stärker der Arbeitsmarkt in einer Region ist, desto höher ist die Engagementquote“. Dabei ist in wirtschaftlich schwachen Regionen der Bedarf für freiwilliges Engagement höher. Hier wird möglicherweise der Bedarf an kommunaler Steuerung sichtbar.

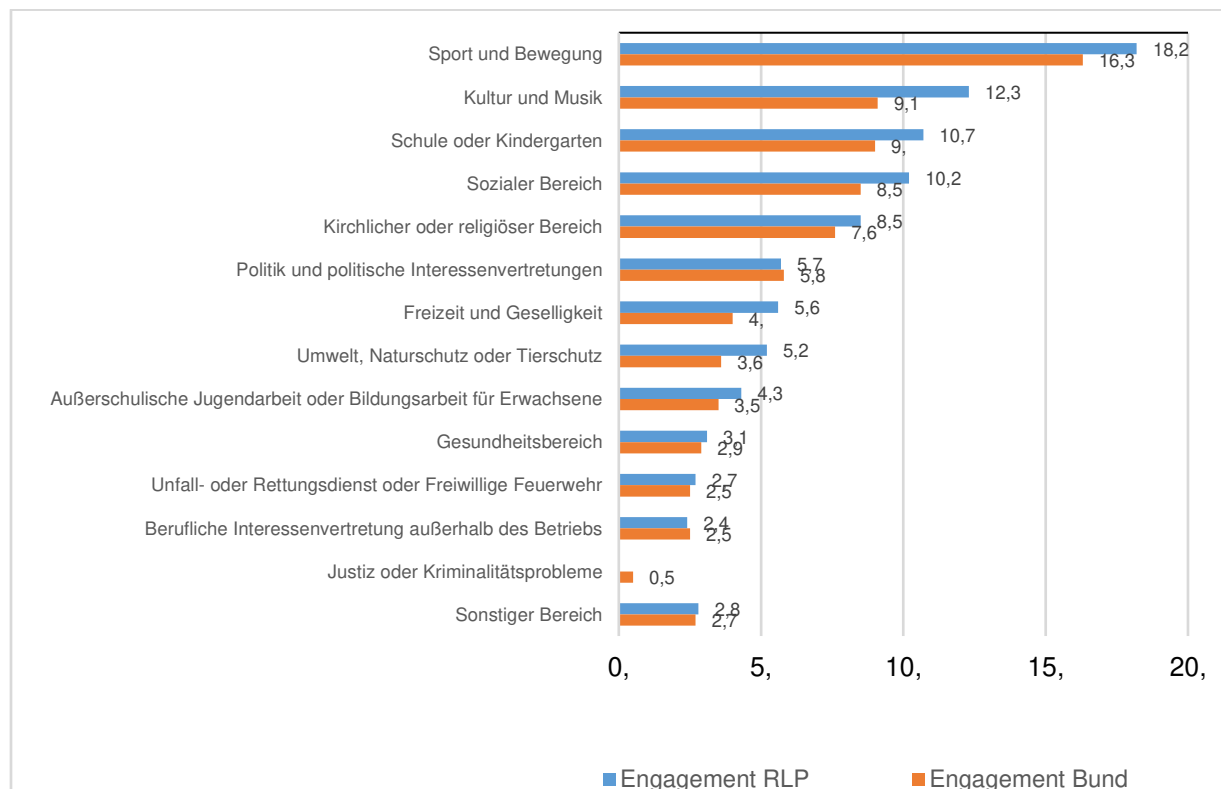
Die siedlungsstrukturell ungleiche Verteilung engagierter Menschen ist nicht eindeutig zu deuten, jedoch liegen einige Erklärungsansätze nahe: Die niedrigere Engagementquote in Kernstädten lässt sich möglicherweise darauf zurückführen, dass Angebote im Freizeitbereich dort vielfältiger sind und freiwilliges Engagement mit diesen Angeboten konkurriert (vgl. dazu Hameister/Tesch/Römer 2017). Im ländlichen Raum, der neben der geringeren Bevölkerungsdichte auch von einer geringeren Angebotsdichte geprägt ist, stellen beispielsweise Vereine in manchen Fällen das einzige Angebot sozialer Integration. Darüber hinaus besteht möglicherweise eine höhere soziale Verpflichtung. Auch die Sicherung von sozialen und technischen Infrastrukturen durch ehrenamtliches Engagement ist ein Thema, das vor allem in ländlichen Regionen eine Rolle spielt.

## 5.1 Ehrenamtliches Engagement in Rheinland-Pfalz

Welche Potentiale bietet das Ehrenamt dem Land Rheinland-Pfalz und welche Voraussetzungen sind gegeben, um Daseinsvorsorge und Lebensqualität zu verbessern? „Rheinland-Pfalz ist eine ländlich und kleinstädtisch geprägte Region, in der das Ehrenamt traditionell stark ausgeprägt ist.“ (Heuberger/Hartnuß 2010: 451). Der Aktionsradius der rheinland-pfälzischen Organisationen ist vergleichsweise stark auf den Nahbereich ausgerichtet: „Im Durchschnitt haben etwa 80 Prozent der Organisationen in Rheinland-Pfalz einen kommunalen Fokus, im Bundesdurchschnitt sind es etwa 73 Prozent der Organisationen“ (Labigne et al. 2015: 44). Im ländlichen Raum ist der kommunale Bezug noch stärker (ebd.) Der unmittelbare Nahraum bietet die besten Gelegenheitsstrukturen für freiwilliges Engagement, auch weil die Zugangsschwelle niedrig ist.

Befunde des Freiwilligensurveys zeigen im Länderüberblick ein sehr gutes Abschneiden von Rheinland-Pfalz: der Anteil freiwillig engagierter Personen liegt mit 48 Prozent um 5 Prozentpunkte höher als der Bundesdurchschnitt und ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen (Kausmann et. al 2016: 133).

**Abbildung 40: Bereiche ehrenamtlichen Engagements in Rheinland-Pfalz**



QUELLE: KAUSMANN ET AL. (2016): 135. EIGENE DARSTELLUNG.

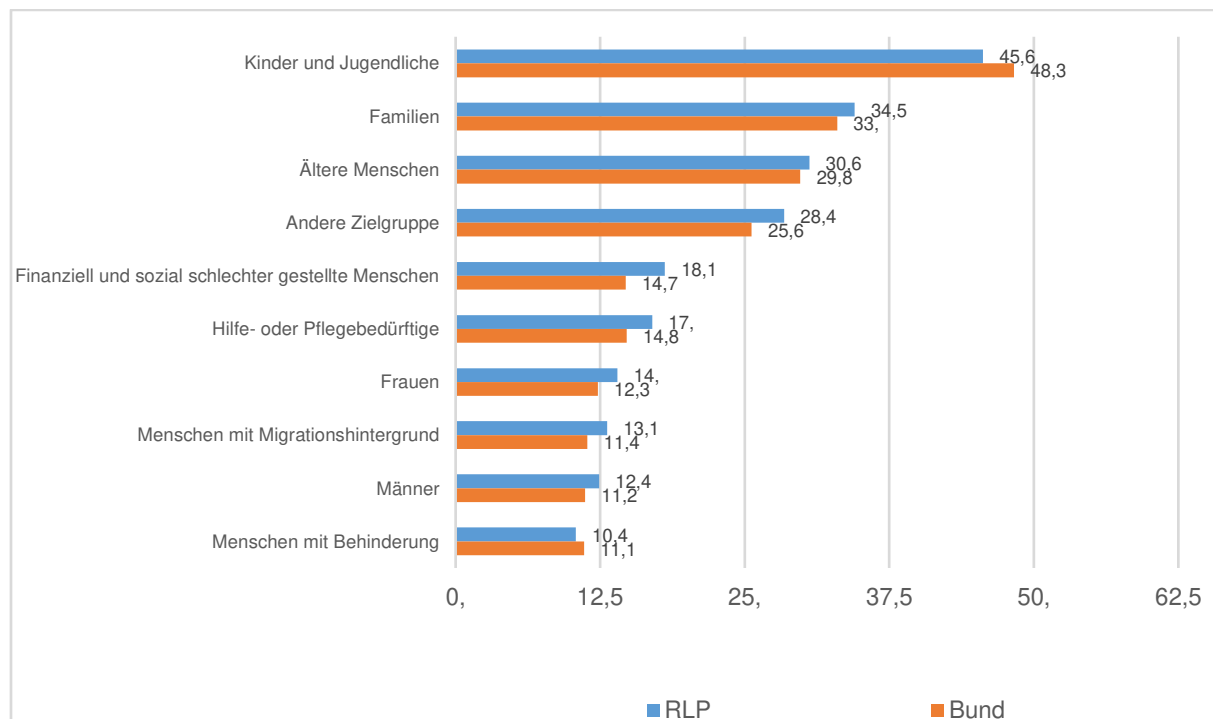
Sowohl bundesweit als auch in Rheinland-Pfalz vollzieht sich ehrenamtliches Engagement am häufigsten im Bereich Sport und Bewegung. Im Bereich „Kultur und Medien“ ist das Engage-

ment in Rheinland-Pfalz deutlich höher als im Bundesdurchschnitt. Auch die Landesauswertung der Studie „Zivilgesellschaft in Zahlen“ (ZiviZ), in der für Rheinland-Pfalz Daten zum Bestand zivilgesellschaftlicher Organisationen (Vereine Stiftungen, Genossenschaften etc.) aufgearbeitet wurden, kam zu folgendem Schluss: „In Rheinland-Pfalz sind diese Kultur- und Medienvereine zu über 90 Prozent älter als zehn Jahre, oftmals wesentlich älter“ (Labigne et al. 2015: 21), sie sind dementsprechend über lange Jahre gewachsen und dementsprechend sozial und räumlich verwurzelt: „Die Zunahme von befristetem Engagement, wie sie im städtischen Kontext beklagt wird, ist in den Dörfern und Gemeinden ein weniger präsent Thema“ (Labigne et al. 2015: 43).

Drittstärkster Bereich des freiwilligen Engagements sind Schule und Kindergarten, zum Beispiel in Form von der Arbeit in Fördervereinen. Der Bereich „Soziale Dienste“ spielt sicherlich für die Chancen der Verbesserung der Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle. Dienstleistungen und Interessenvertretungen in diesem Segment sind in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet stärker vertreten (Abbildung 35).

Zielgruppen ehrenamtlichen Engagements sind vor allem Kinder und Jugendliche, gefolgt von Familien und älteren Menschen. Gegenwärtig würde die Befragung aller Voraussicht nach verändert ausfallen, da Menschen mit Migrationshintergrund mit der Flüchtlingswelle eine große Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements darstellen (Abbildung 41).

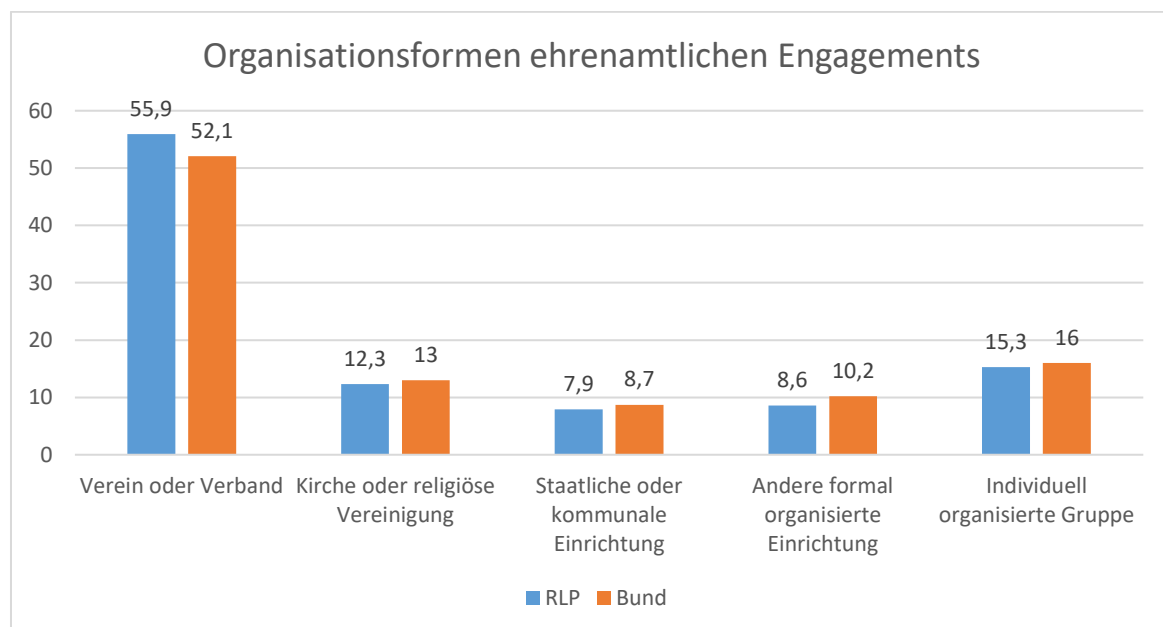
Abbildung 41: Zielgruppen ehrenamtlichen Engagements in Rheinland-Pfalz



QUELLE: KAUSMANN ET AL. (2016): 135. EIGENE DARSTELLUNG.

Die meisten Personen, die sich ehrenamtlich engagieren, machen dies in Vereinen und Verbänden (vgl. Abbildung 42). Die Vereinsdichte in Rheinland-Pfalz ist im Vergleich zu anderen deutschen Bundesländern hoch: mit 91 Vereinen pro 10.000 Einwohner wird sie nur vom Saarland (98 pro 10.000 EW) und Thüringen (92 pro 10.000 EW) übertroffen (Labigne et. al. 2015: 19)<sup>6</sup>. In ländlichen Regionen in Rheinland-Pfalz nehmen Vereine einen hohen Stellenwert ein: 48 Prozent der Vereine sind in Dörfern und Gemeinden bis 5.000 Einwohner angesiedelt (Labigne et. al. 2015). Diese Zahl ist bei der außergewöhnlich kleinteiligen Gemeindestruktur des Bundeslandes wenig überraschend. Vereine und Organisationen sind Orte der Integration – gerade in ländlichen Räumen auch generationenübergreifend und, in Bezug auf die zunehmende Zahl von Migranten, in einer interkulturellen Perspektive.

**Abbildung 42: Organisationsformen ehrenamtlichen Engagements in Rheinland-Pfalz**



QUELLE: KAUSMANN ET AL. (2016): 135. EIGENE DARSTELLUNG.

Vereine beklagen jedoch auch rückläufige Mitgliedszahlen, auch geschuldet durch den demografischen Wandel. Besonders deutlich ist diese Entwicklung im ländlichen Raum: Die in der ZiviZ-Studie dargestellte Entwicklung der Mitgliederzahlen von Vereinen seit dem Jahr 2007 zeigt, dass 36 Prozent der Vereine in Dörfern und Gemeinden von gesunkenen Mitgliederzahlen berichten (im Gegensatz zu lediglich 11 Prozent in den Großstädten) (Labigne et al. 2015: 40). Vor dem Hintergrund, dass die Zahl der Vereine gleichzeitig im ländlichen Raum am höchsten ist, sind diese Verluste nicht ohne Bedeutung für das ehrenamtliche Engagement.

<sup>6</sup> Die Anzahl der Vereine sagt jedoch zunächst nichts über deren Größe aus, und ist somit nur ein schwacher Indikator für das tatsächliche bürgerschaftliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger.

„Grundsätzlich ist die Mobilisierung von Engagierten in Leitungspositionen (z.B. Vereinsvorständen u.a.) für die Organisationen ein größeres Problem als die Mobilisierung freiwillig Engagierter. Genügend Engagierte zu finden und vor allem Leitungspositionen zu besetzen ist im rheinland-pfälzischen Dorf eine Herausforderung, die aller Voraussicht nach noch größer wird.“ (Labigne et al. 2015: 43)

## 5.2 Potentiale ehrenamtlichen Engagements

Die Forderung, dass bürgerschaftliches ehrenamtliches Engagement für die Daseinsvorsorge etwas leisten soll, ist nicht unumstritten (vgl. z.B. Röbbke 2012). Das vergleichsweise hohe ehrenamtliche Engagement in Rheinland-Pfalz nimmt sicherlich eine wichtige Rolle ein, um vorhandene Strukturen aufzufangen und zu ergänzen. Freiwillige Arbeit darf aber andererseits auch nicht überstrapaziert werden, denn die Prinzipien der Freiwilligkeit und Selbstorganisation schließen aus, dass städtische Strukturen ersetzt werden können.

Werden Aufgaben der Daseinsvorsorge an das Ehrenamt delegiert, so sind vor allem zwei Faktoren zentral: Verlässlichkeit und Kontinuität (vgl. Röbbke 2012: 11). Problematisch wird die Situation, wenn die Verteilungsgerechtigkeit gefährdet ist, z. B. wenn lediglich für bestimmte Adressatengruppen Hilfeleistungen bereitgestellt werden oder wenn es zu Konkurrenzsituationen von Sozialräumen, zum Beispiel spezifischen Quartieren, kommt. Röbbke (2012: 26) macht die Grenzen bürgerschaftlichen Engagements anhand von vier Kriterien fest:

- „wenn eine Aufgabe ein bestimmtes Maß an Kontinuität voraussetzt;
- wenn diese Aufgabe eine bestimmte Schwelle an Intensität überschreitet;
- eine unbedingte Verlässlichkeit im Sinne notwendiger Daseinsvorsorge gewährleistet sein muss;
- wenn rechtliche Vorgaben zu komplex werden (Tarifrecht, Förderrichtlinien u.Ä.)“

Bürgerschaftliches Engagement sollte vom Staat ermöglicht werden, aber es sollte im Bedarfsfall auch ordnend eingegriffen werden: „Er muss die Begrenztheit spontaner Solidaritäten im Hinblick auf ihre Verlässlichkeit und Dauerhaftigkeit sensibel wahrnehmen. Und er muss dort korrigierend eingreifen, wo freiwilliges Engagement zu Ausgrenzungsprozessen führt und neue soziale Ungleichheiten erzeugt“ (Röbbke 2012: 33). Hier liegt auch die Rolle der Kommune, die eine Engagementpolitik verfolgen sollte, die an Bürgerwünsche und die notwendigen Bedarfe angepasst ist: „Voraussetzung hierfür ist, dass in jeder Kommune eine Analyse im Hinblick auf die schon vorhandenen Infrastrukturen und den möglichen weiteren Bedarf für Infrastrukturen und Netzwerke des Bürgerschaftlichen Engagements durchgeführt wird“ (Röbbke 2012: 36).

Ehrenamtliche Organisationen und Vereine sehen sich auch mit den Herausforderungen durch den demografischen Wandel konfrontiert, vor allem in ländlichen Regionen. Auf der einen

Seite können sie dazu beitragen, Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zu sichern, auf der anderen Seite fehlt es gerade ländlichen Räumen zunehmend an Akteuren im Bereich des Vereinswesens und Ehrenamtes. Durch die starke Einbindung in den Bildungsprozess ist die Zahl Jugendlicher und junger Erwachsener, die sich freiwillig engagieren, deutlich zurückgegangen: „Wie die Kultur der meist ehrenamtlich organisierten Angebote mit dem schulischen Zeitregime vereinbar sein könnte, steht in den Sternen“ (Röbke 2012: 35). Zeitliche Ressourcen müssen für ehrenamtliches Engagement vorhanden sein. Aus diesem Grund stellen die „jungen Alten“, Menschen die bereits nicht mehr im Arbeitsleben stehen, aber gesund und aktiv sind, ein hohes Potential dar.

Im Hinblick auf die Flüchtlingshilfe zeigt sich eine hohe Bereitschaft der Bevölkerung zu freiwilligem Engagement, zum Beispiel mit dem Anbieten von Sprachkursen für Personen, die aufgrund ihres Aufenthaltsstatus bislang keinen Zugang zu staatlich finanzierten Kursen haben. Die angestrebte dezentrale Unterbringung stellt gerade ländliche Regionen bei der Aufgabe der Integration vor eine besondere Herausforderung: „Die ZiviZ-Daten geben dabei keinen Grund zur Euphorie. Empirisch betrachtet prägt neben dem Brücken bildenden Sozialkapital (im Fachdiskurs: „bridging social capital“) nach innen gerichtetes, gruppenorientiertes Sozialkapital (sogenanntes „bonding social capital“) zivilgesellschaftliche Organisationen im ländlichen Raum. Die noch offene Kernfrage ist hier, wie sich der vorhandene Gemeinschaftssinn auf die rheinland-pfälzischen Integrationsherausforderungen auswirken wird. Kurz: Werden die Reihen eher geschlossen gehalten oder wird Integration selbst als Gemeinschaftsaufgabe, die nun geleistet werden muss, verstanden?“ (Labigne et al. 2015: 46).

Integrationsangebote ehrenamtlicher Organisationen und Vereine sind niedrighschwellig angesiedelt und bieten dadurch einen erleichterten Zugang und zum Teil eine bessere Flächendeckung. Diese Niedrighschwelligkeit gilt aber auch für Personen, die sich ehrenamtlich betätigen wollen, ohne Zertifikate und entsprechende Ausbildungen. Dadurch steigt das Integrationspotential, vor allem auch in ländlichen Regionen. Vernetzung und Koordination der entsprechenden Angebote ist für eine optimale Versorgung jedoch notwendig und muss von der öffentlichen Verwaltung übernommen werden.

Die ZiviZ-Studie kam insgesamt zu folgenden Schluss: „Bürgerschaftliches Engagement sollte bei der Gestaltung des ländlichen Raumes sowie des demografischen Wandels nicht allein als Lösungswerkzeug, sondern in Wechselbeziehung zu größeren gesellschaftlichen Entwicklungen verstanden werden“ (Labigne et al. 2015: 8). Zahlreiche Lösungsansätze wie Mehrgenerationenhäuser, Wohnprojekte oder Freiwilligenagenturen tragen heute einen nicht geringen Teil zur Daseinsvorsorge bei. In wie weit sie sich in längerer Frist bewähren, ist nicht zu prognostizieren. Die Entwicklung und Aufrechterhaltung von Traditionen spielt bei der ehrenamtli-



chen Arbeit gerade im ländlichen Raum eine große Rolle. Oftmals sind es auch gerade Traditionen, die zur Entwicklung von freiwilligen Initiativen erst führen, nämlich dann, wenn immer dagewesene Aufgaben der Daseinsvorsorge ersetzt werden müssen (z.B. durch Dorfläden, privat betriebene Bibliotheken oder Bürgerbusse). Aufgabe der Kommunen kann es hier sein die Vernetzung zu erleichtern, Ansprechpartner zu sein oder Ansprechpartner zu vermitteln, aber auch, so Röbbke, „Doppelstrukturen auf niedrigem Ressourcenniveau zu vermeiden“ (Röbbke 2012: 36f).

Dieser Punkt verweist auf die zunehmende Bedeutung informeller Instrumente in der Regionalplanung, da sie der Kommunikation dienen, Verständnis wecken und Handlungsbereitschaft fördern. Öffentliche, private und ehrenamtliche Akteure, die gemeinsam auf Augenhöhe agieren, sind am ehesten geeignet, Lösungen für die Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Räumen zu entwickeln. Auch wenn ein Zusammenspiel von staatlichen, kommunalen, zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren notwendig ist, um die Lebensqualität in peripheren Räumen zu sichern, bedarf es einer steuernden, koordinierenden und unterstützenden öffentlichen Hand (Tautz, Stielike, Danielzyk 2018:31).

Ein besonderes Problem ist der öffentliche Nahverkehr, der durch die Schülerverkehre aufrechterhalten und mitfinanziert wird. Das Ausdünnen der Taktung und Aufgeben von Linien haben zu Versorgungsproblemen und zunehmende Abhängigkeit vom Individualverkehr beigetragen (bei bestehenden Regelungen in Gesetzen zum ÖPNV und Richtlinien für integrierte Netzgestaltung). Für die Sicherung der Erreichbarkeit für Nicht-Motorisierte gibt es derzeit Grenzen, auch wenn Standard-Linienbusse, Rufbusse; Sammel-Taxis; ehrenamtliche Bürgerbusse, Ortsbusse, Belegschafts-Verkehre und Nachbarschafts-Pkw-Mitnahme kombiniert werden. Gerade dieser Bereich zeigt aber beispielhaft, dass es Ausdifferenzierungen der Leistungsangebote gibt, die auch technischen Innovationen offen gegenüberstehen, wie Mobilitäts-Apps oder fahrerlose Busse. Die Kombination von öffentlichen, privaten und ehrenamtlichen Leistungen ermöglicht es, neben der Digitalisierung und Mobilisierung von Angeboten, Lücken im Angebot (teilweise) zu schließen. Freiräume und gezielte Förderungen – nicht nur projektförmig - sind zur Entwicklung neuer Lösungen notwendig. Die Koordination der komplexen Strukturen ist eine dauerhafte Aufgabe in den strukturschwachen Regionen, die als Grundlage ein übergreifendes Verkehrsentwicklungskonzept zur Anbindung von ländlichen und städtischen Räumen erfordert.

Im Kontext des demografischen Wandels ergeben sich somit Verschiebungen und eine Diversifikation der Akteurskonstellationen vor Ort. Anbieter und Nutzer stimmen immer häufiger überein, z.B. in Form von Bürgergenossenschaften zur Aufrechterhaltung der Nahversorgung. Modellversuche der Raumordnung und Good Practices zeigen, dass ein Mix aus privaten, öffentlichen und ehrenamtlichen Akteuren Versorgungsdefizite ausgleichen kann. Hierzu sind

jedoch vor Ort Kümmerer und eine finanzielle Ausstattung auch der ehrenamtlich Aktiven notwendig. Allerdings wird schon jetzt eine Überforderung der ehrenamtlich Aktiven festgestellt (Maretzke, Pietschmann 2018: 10; Steinführer 2015).

## 6. Digitalisierung und digital divide

In den letzten zwanzig Jahren haben Inhalt und Geschwindigkeit des Internets rapide zugenommen, und als Voraussetzung zur Teilnahme an den weltumspannenden Möglichkeiten der Kommunikationstechnologien und der Digitalisierung der Waren- und Lebenswelten ist der Zugang zum schnellen Internet notwendige Grundbedingung. Die Wohnortwahl von Familien und Ansiedlungen von Unternehmen werden zunehmend nach der Verfügbarkeit von IKT-Infrastruktur entschieden, sie sind für die Sicherung von Arbeitsplätzen, finanziellem Überleben und demographischer Stabilisierung eine notwendige Bedingung. Mittlerweile benötigen Siedlungsräume nicht nur Zugang zum Internet, sondern zu schnellem Internet. Hohe Übertragungsraten werden nicht nur für Downloads, sondern zunehmend auch für Uploads notwendig (Cloud Computing, Internet der Dinge; Fotos, Visualisierungen). Damit besitzt das Internet eine hohe Bedeutung für die Entwicklung von Regionen und eine mögliche Auseinanderentwicklung von Stadt und Land.

### 6.1 Internet als Standortfaktor

In der Informations- und Wissensgesellschaft entscheidet nicht nur die physische Erreichbarkeit, sondern auch die Verfügung über das Internet, inwieweit Peripherisierung beobachtet werden kann (Rifkin 2000; Spellerberg 2008). Peripherisierung wird verstanden als die „graduelle Schwächung und/oder Abkopplung sozial-räumlicher Entwicklungen gegenüber den dominanten Zentralisierungsvorgängen“ (Keim 2006: 3) und damit als relationaler Prozess. Kühn und Weck identifizieren aus raumwissenschaftlicher Sicht in diesem Prozess der Peripherisierung vier zentrale Dimensionen: „die Abwanderung von Arbeitskräften, die Abkopplung von Innovationsdynamiken bzw. Infrastrukturnetzen, die Abhängigkeit von Entscheidungszentren und die Stigmatisierung“ (Kühn/Weck 2013: 24). Der ökonomische und demographische Wandel hat in den letzten Jahren zu einer Stärkung von Städten geführt (Einwanderung, Arbeitsplatzansiedlung, Infrastrukturen, kulturelle Dichte), so dass sich die Frage stellt, ob das Breitband Nachteile abgelegener Räume ausgleichen kann. Die Hierarchisierung von Städten und Regionen beruht neben der Ausstattung mit Headquartern und Börsen nicht zuletzt auf den besten digitalen Infrastrukturen (Sassen 2000). Gesellschaftliche Innovationen sind vor allem in Agglomerationen lokalisiert, während periphere Räume häufig als negatives Setting erscheinen, z.B. als anregungsarme Räume für Kreative und Dienstleister. Ländliche Gebiete werden eher mit den negativen Folgen des demographischen, sozialen und ökonomischen

Wandels assoziiert, z.B. Abwanderung, Geschäftsschließungen, Monokulturen, altindustrielle Brachen, Ausdünnen der Infrastrukturen und auch schwindende politische Repräsentanz (Bucher/Schlömer 2009; Schlömer/Pütz 2011; Winkel 2010). Diese Tendenzen treffen selbstverständlich nicht auf alle ländlichen Räume gleichermaßen zu, denn stadtnahe ländliche Gemeinden erweisen sich häufig als krisenfest und auch in strukturschwachen Regionen existieren Wachstumsmotoren (Kühn/Milstrey 2015).

Eine geringe Leistungsfähigkeit des Netzes beschränkt den Datenaustausch und damit wirtschaftliches Handeln (Zusammenarbeit von Unternehmen, Austausch von Informationen und Abstimmung von Produktionsprozessen, einen reibungslosen Zahlungsverkehr oder störungsfreie Abwicklung von Transfers). Die Geschäftsmodelle (auch und vor allem moderne Sharing-Modelle) sind in der digitalen Gesellschaft vom schnellen Internet abhängig. Es wird erwartet, dass Produktionsabläufe und Innovationen auch weiterhin stark durch das Internet modifiziert werden, da sie die Produktivität und Effizienz von Unternehmen positiv beeinflussen (Stopka et al. 2013). In Deutschland wurden nach Angaben des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Jahr 2011 etwa 25,1 Prozent der gesamtdeutschen Bruttowertschöpfung in den ländlichen Regionen erzeugt (BBSR 2015), vor allem im sekundären und tertiären Sektor. Jede oder jeder zehnte Beschäftigte im ländlichen Raum ist in den wissensbasierten Industrien beschäftigt und 13 Prozent sind selbständig (BBSR 2015). Diese Gruppen können kaum auf das Internet verzichten.

Auch als Standort- und Entwicklungsfaktor des Tourismus ist das Internet eine Grundbedingung, denn professionelle touristische Angebotsstrukturen kommen ohne online-Vermarktung nicht aus (Unterkünfte, Hotels, Gastronomie, Mobilität). Geräte aus dem Freizeitbereich zur Vitaldatenmessung, wie die Apple-Watch oder Smartbänder, treiben auch den Gesundheitsbereich in die Vernetzung, denn die elektronische Verarbeitung und der Austausch von Gesundheitswerten schreitet voran. Bei einer mangelnden Ärzteversorgung auf dem Land werden Alternativen zur physischen Anwesenheit und neue, EDV-gestützte Kooperationsformen gesucht (BMVI 2015). Bildungsangebote werden über das Netz vermittelt und teilweise organisiert (von Hausaufgaben für Schüler bis zu Online-Angeboten z.B. von Akademien, IHKs oder andere Interessensorganisationen). Im Kulturbereich werden nicht nur Informationen und Kritiken über das Netz ausgetauscht, die digitalen Möglichkeiten selbst bestimmen die Inhalte und die künstlerische Freiheit. Und Social-Media wie Facebook und Twitter sind für den wechselseitigen individuellen Austausch wie auch für Organisationen und Gebietskörperschaften aller Art ein zentrales Verbindungsglied.

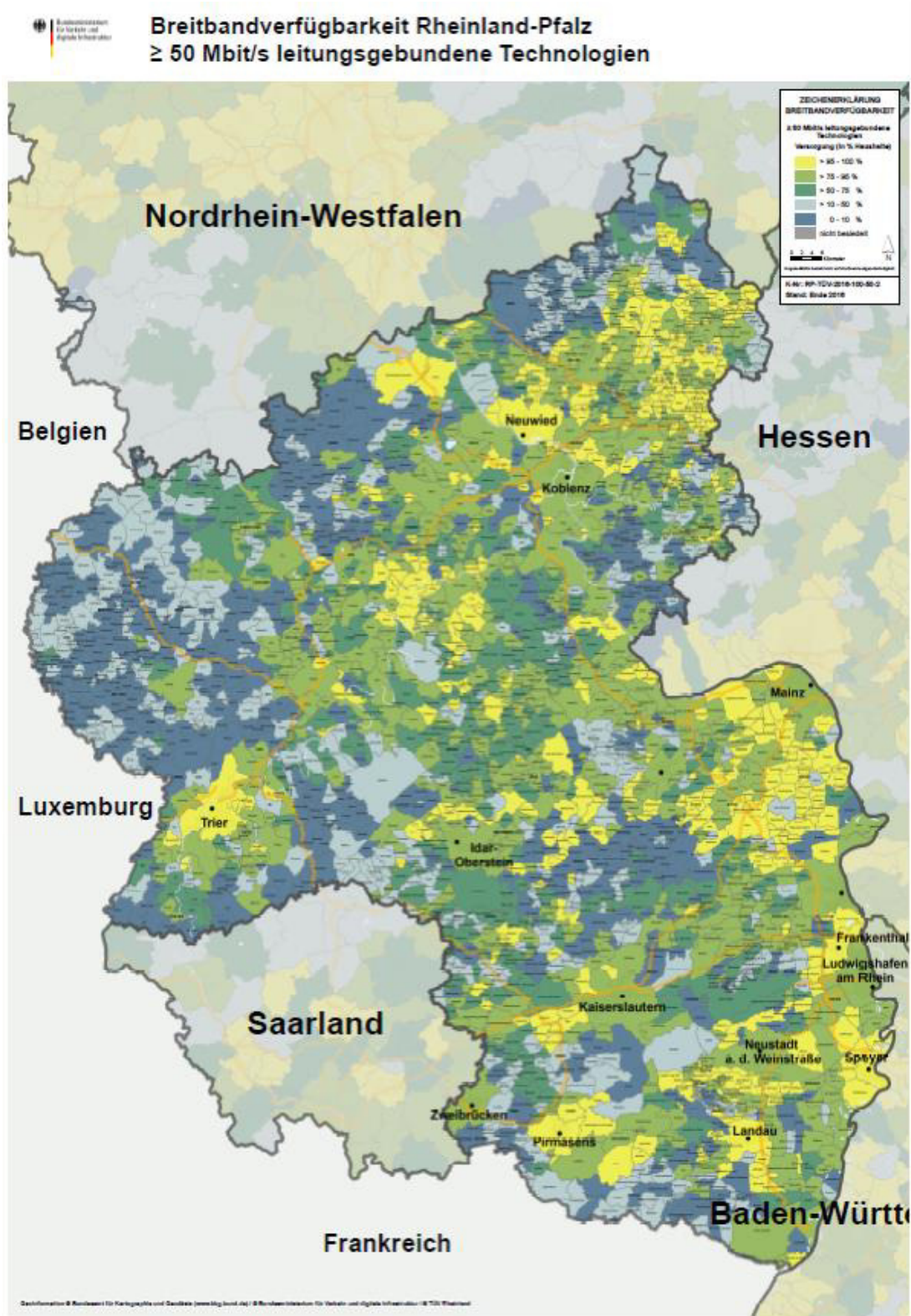
Breitbandanschlüsse sind somit von enormer Tragweite und Voraussetzung für Chancengleichheit. Sie müssen als systemische Infrastruktur für alle Raumtypen gleichermaßen gegeben sein, sofern am Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse festgehalten wird.

Offiziell gehört die Breitbandversorgung dennoch nicht zur Daseinsvorsorge und trotzdem stellt das Land das Ziel auf, bis 2018 eine flächendeckende Breitbandversorgung mit 50 Mbit/s zu erreichen. Es stellt sich die Frage nach den Wechselwirkungen von den Leistungen der Daseinsvorsorge und Breitbandinfrastruktur und ob mit Hilfe des Breitbandes ein Mindestangebot an Einrichtungen der Daseinsvorsorge in modifizierter Form aufrechterhalten werden können. Für die Kommunal- und Regionalentwicklung ist Breitband als Standortfaktor vergleichbar mit Verkehrsanbindungen, Bildungswesen und Arbeitskraftangeboten und kann als Bestandteil der Daseinsvorsorge interpretiert werden. Die Implikationen eines fehlenden Zugangs zum Internet verweisen auf die Frage nach der Gleichwertigkeit der Räume sowie der Konvergenz oder Divergenz der räumlichen Entwicklung. Ein fehlendes Internet verstärkt den Attraktivitätsverlust ländlicher Räume vor allem bei jüngeren Bevölkerungsgruppen, so dass der Altersdurchschnitt in nicht angeschlossenen Regionen überdurchschnittlich stark ansteigt (Schleife 2008). Rheinland-Pfalz mit seinem hohen Anteil ländlicher und dünn besiedelter Räume legt besonderen Wert auf den Ausbau des schnellen Internets.

## 6.2 Regionale Disparitäten in der Breitbandversorgung

Der „Breitbandatlas“ des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur veranschaulicht die Verbreitung und Verfügbarkeit schneller Internetzugänge in Deutschland. Regionale Disparitäten in der Breitbandversorgung sind in Deutschland immer noch stark ausgeprägt. Die Ausstattung mit schnellem Internet in Rheinland-Pfalz ist noch sehr unterschiedlich (Abbildung 43). In ländlichen und dünner besiedelten Räumen überwiegt eine unterdurchschnittliche Ausstattung mit schnellem Internet. Die Verfügbarkeit leistungsgebundener Technologie mit 50Mbit/s und mehr ist nur teilweise gegeben, auch um die größeren Städte herum findet sich oft nur eine Ausstattung von 75 bis 95 Prozent.

**Abbildung 43: Breitbandverfügbarkeit Rheinland-Pfalz  $\geq 50$ Mbit/s leistungsgebundene Technologien (Stand Ende 2016)**



QUELLE: BMVI (2017) [HTTP://WWW.BMVI.DE/SHAREDDOCS/DE/ANLAGE/ZUKUNFTBREITBAND/KARTEN/RHEINLANDPFALZ/BREITBAND-VERFUEGBARKEIT-RLP-50MBIT-LEITUNGSGBUNDENE-TECHNOLOGIEN.PDF?\\_\\_BLOB=PUBLICATIONFILE](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/ANLAGE/ZUKUNFTBREITBAND/KARTEN/RHEINLANDPFALZ/BREITBAND-VERFUEGBARKEIT-RLP-50MBIT-LEITUNGSGBUNDENE-TECHNOLOGIEN.PDF?__BLOB=PUBLICATIONFILE) (ZUGRIFF 21.09.2017)

Vor allem ländliche Räume sind in Bezug auf Breitband bislang unterversorgt, denn die privatwirtschaftliche Organisation dieser Infrastruktur behindert eine flächendeckende Versorgung zu gleichen Preisen. Der Grad hängt neben den Kosten und technischen Fragen offensichtlich häufig von den Anstrengungen der Akteure vor Ort ab (Maretzke/Ortwein 2012). Gründe für die "Digitale Lücke" bzw. „Digitale Kluft“ in ländlichen Regionen können insgesamt sowohl auf Angebots- wie auf Nachfrageseite identifiziert werden, so dass sich das Argument des mangelnden Zugangs teilweise relativiert. „Digital divide“ bedeutet, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen entweder keinen Zugang zu IKT-Technik oder keine ausreichenden Kompetenzen für ihren Gebrauch haben.

In statistischen Modellen ermittelte Erklärungsfaktoren für regionale Disparitäten bei Breitbandanschlüssen sind:

- Individuelles Einkommen
- Einkommen/Kopf in einer Region
- Arbeitsplätze in Technik, Wissenschaft und Forschung
- Englische Sprachkenntnisse
- Regionale Arbeitslosenrate
- der Anteil älterer Bevölkerung.

Während diese Ergebnisse weniger überraschen, fällt auf, dass in multivariaten Analysen die Bevölkerungsdichte allein keine Erklärungskraft für die Nutzung des Internets hat. Dieses Ergebnis wird übereinstimmend in mehreren internationalen Studien berichtet (z.B. Malecki 2003; Schleife 2008; Vicente et al. 2011). Somit dürfte nicht die Ländlichkeit, sondern die Komposition der Bevölkerung für die Internetnutzung ausschlaggebend sein. Die Einkommens-, Bildungs- und Spracheffekte kommen auch beim Nutzungsinteresse zum Tragen. Ferner haben Computererfahrungen und Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten signifikanten Einfluss (Larose et al. 2007; Malecki 2003; Initiative D21 2016). „Digital Vicious Circle“ meint, dass ein mangelnder Zugang zu virtuellen Angeboten zunehmend auch einen Ausschluss aus bestehenden Gelegenheiten des Alltagslebens bedeutet (Vereine, Treffpunkte, Informationen, Kontaktmöglichkeiten, Dienste), die schon aus Kostengründen ihren Austausch zunehmend über das Internet vornehmen (Warren 2007). Die nicht-digitalisierten Lebensbereiche werden zunehmend weniger.

Da aus Kostengründen die großen, marktwirtschaftlich organisierten Internetanbieter kein Interesse an der Versorgung dünn besiedelter Räume oder von Räumen mit geringer Nachfrage haben, engagieren sich zunehmend die Kommunen und Landkreise selbst beim Ausbau des Breitbandes. Für die Erhöhung der Nachfrage sind zudem die ansässigen Firmen unerlässlich,

deren Innovationsbereitschaft und Netzwerke ebenfalls gefördert werden sollten. Standardlösungen funktionieren häufig nicht bei dem Versuch, die Anschlussraten in ländlichen Räumen zu steigern, es handelt sich offensichtlich um komplexe Herausforderungen. Notwendig sind Förderungen vor allem in ländlichen und bevölkerungsarmen Räumen, denn die Kommunen stehen häufig vor finanziellen Schwierigkeiten.

Der Nutzen des Internets liegt nicht nur in den Informations- und Kommunikationsdiensten, Home Office oder im Online-Shopping, sondern zunehmend auch im Gaming und bei Streaming-Diensten. Ein Leben im ländlichen Raum mit Internet vereint viele Interessen. Der Wunsch nach Wohneigentum ist nach wie vor weit verbreitet, vor allem Familien suchen ein ruhiges Umfeld und eine Anlage für das Familienkapital. Doch eine Internetverbindung zum Arbeiten oder zum Entspannen ist für das Alltagsleben ebenso erforderlich. Amazon, Netflix, Online Banking, Facebook, Email und Cloud-Computing gehören zum Alltag vieler Menschen. Auch das E-Government wird eine zunehmend größere Rolle spielen (Teilhabemöglichkeiten, Formulare, Steuern, Pässe). In ländlichen Regionen wird das Breitband eine besondere Rolle spielen, weil die lokalen Einrichtungen wegen des Bevölkerungsrückgangs an Tragfähigkeit verlieren (Bank, Postdienste, Einkaufsmöglichkeiten, öffentlicher Nahverkehr, Arztpraxen, usw.). Das Breitband ist von Vorteil, um Dienste flexibler, neu und in einem anderen räumlichen Zuschnitt zu organisieren (vgl. Marezke 2014; Velega et al. 2012). In diesem Kontext kann das Internet auch für Senioren von zunehmender Bedeutung sein, wie sich bereits in Trends ankündigt.

Der Beirat für Raumentwicklung hat in seiner Empfehlung für den Minister des BMVI formuliert: „An dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse festzuhalten, bedeutet für die Raumordnung und -entwicklung, Regularien und Mechanismen zu finden, die fehlende Märkte im Anbieterbereich ausgleichen können. In peripheren und topographisch schwierigen Regionen finden sich möglicherweise gar keine Anbieter. Als generelles Prinzip gilt, Möglichkeiten für Eigeninitiative zu schaffen, um Kosten zu senken (Mitnutzung von Infrastrukturen und Masten, Eigenleistung), Pfadabhängigkeiten und Folgewirkungen zu prüfen, Unternehmen und Know-how einzubeziehen und interkommunale Zusammenarbeit zu unterstützen und zu fördern. Für den planvollen, zukunftsorientierten Netzausbau in der Fläche empfehlen sich regionale Masterpläne. Die Verantwortung für diese Infrastrukturaufgabe liegt bei Gemeinden und Landkreisen, die initiativ werden und koordinieren müssen, wenn der Markt nicht funktioniert. Sie müssen letztlich die Garantensicherung dieser Infrastruktur betreiben.“ (Beirat für Raumentwicklung 2015: 3f.) Mit Bundes- und Landesmitteln werden derzeit Kommunen im ländlichen Raum großzügig gefördert (90 Prozent), sofern sie schlecht ausgestattet sind und sich zu Kreis-Clustern zusammenschließen. Anbieter erhalten Zuschüsse, um die finanzielle Deckungslücke zu schließen und selbst stark verschuldete Kommunen erhalten die Zustimmung, die 10 Prozent Eigenanteil für diesen Zweck ausgeben zu dürfen. Angesichts begrenzter



Handlungsfähigkeit von Kommunen ist dabei die regionale Ebene zur Steuerung des Prozesses gefordert.

Obwohl große Anstrengungen unternommen werden, ländliche Regionen besser zu versorgen, ist weiterhin von einem Stadt-Land-Gefälle auszugehen. Bei einer sehr guten Breitbandausstattung mit Reserven für höhere Übertragungsraten ist es möglich, die Kluft nicht weiter aufreißen zu lassen, ob allerdings Aufholprozesse von peripheren Regionen ermöglicht werden, darf wegen der Zentralitätsfunktionen von Städten und daraus erwachsender Attraktivität, wie z.B. Innovationskraft, tertiäre Bildungseinrichtungen und kulturelle Angebotsvielfalt, bezweifelt werden. Wie die politischen Strategien zum Ausgleich des Marktversagens zeigen, handelt es sich beim Internet um einen Bereich der generellen Daseinsvorsorge, um sozialräumliche Polarisierungsprozesse zu vermeiden bzw. abzumildern.

Neue kooperative Netzwerke zwischen den Dörfern und auch Landkreisen sind notwendig, um tatsächlich ein flächendeckendes Netz zu realisieren. Möglicherweise ist die Angst vor der Abkopplung der Motor, um Beratungsleistungen von Bund und den Ländern in Anspruch zu nehmen, Aktionen zu starten, Wettbewerb und Transparenz einzufordern, zukunftsfähige und diskriminierungsfreie Technik zu erhalten und auch bisher nicht bekannte Kooperationen einzugehen. Ohne Breitband wird der Brain Drain vor allem aus den ländlichen Regionen andauern und positive Perspektiven ausschließen. Der ökonomische Nutzen des Breitbands ist angesichts der konkreten Nutzungsweisen dabei ebenso hoch zu werten wie der Gewinn für die Lebensqualität, Lebensfreude und soziale Kontakte (Gaming, Emails, Informationen, Videos). Breitband im ländlichen Raum ist zudem besonders wichtig, um die Probleme der Versorgung vor Ort lösen zu können, z.B. Online-Handel zum Ausgleich fehlenden Einzelhandels, Apps auf dem Smartphone zur Organisation von Mobilität oder automatisierte Notrufe im Gesundheitsbereich. Vor allem zur Stabilisierung der demographischen Situation in peripheren ländlichen Räumen, zur Vermeidung räumlich bedingter sozialer Ungleichheiten und für die Möglichkeit, sich als alternativen Wirtschaftsstandort anzubieten, ist eine Entschärfung des digital divide unerlässlich.

### 6.3 Digitalisierung und öffentliche Aufgaben

Im Rahmen von E-Government sollen bestimmte öffentliche Aufgaben in Zukunft in digitaler Form erledigt werden. Gerade in den kleinen Gebietseinheiten ländlicher Regionen werden Potentiale von E-Government für die Bereitstellung von Dienstleistungen in öffentliche Verwaltung gesehen, um Zugangsentfernungen zu verringern und Kosten zu reduzieren. Es zählen dabei nicht nur technische Lösungen, auch soziale Lösungen müssen in Modernisierungsstrategien einbezogen werden. Bürgernähe darf nicht verloren gehen.



Mit der Einführung von E-Government werden Funktionen und Formen der Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung verändert, wodurch auch Territorialitäten verschoben werden (Schuppan 2011). Der mit Territorialität assoziierte räumliche Bezugsrahmen der öffentlichen Verwaltung bezieht sich nach Schuppan analytisch auf fünf Dimensionen: organisatorisch, politisch, funktional, symbolisch und juristisch. Die *organisatorische Dimension* von Territorialität bezieht sich vor allem auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Sie „kann durch E-Government und Vernetzung in vielfältiger Weise geändert werden. Insbesondere ist es nicht mehr erforderlich, dass alle Aufgabenbestandteile in einer Gemeinde ausgeführt werden“ (Schuppan 2011: 340). Die *politische Dimension* von Territorialität hat gerade im Hinblick auf Gebietsreformen, die Veränderung von Verwaltungsstrukturen und die Einführung von E-Government eine wichtige Bedeutung. So schreibt Schuppan: „Entsprechend der politischen Dimension von Territorialität könnten aus Vernetzungssicht nur diejenigen Prozess- bzw. Entscheidungsanteile in einer Gemeinde belassen werden, die auch zwingend einen lokalen Verantwortungsbezug erfordern. So bedürfen beispielsweise bestimmte lokale Planungsentscheidungen einer besonderen örtlichen Legitimation, wenn davon die Bürger im Gemeindegebiet in besonderer Weise betroffen sind“ (Schuppan 2011: 340). Besondere Ansprüche bestehen in der *funktionalen Dimension*: „Sachgerechte Verwaltungsentscheidungen erfordern Kenntnisse von Land und Leuten sowie physische Handlungen vor Ort, z.B. durch Außendienstmitarbeiter“ (Schuppan 2011: 341). Öffentliche Leistungen sind nur in Teilen digitalisierbar. Für bestimmte Leistungen sind physische Präsenz oder persönliche Interaktion notwendig (vgl. ebd.). Die *rechtliche Dimension* von Territorialität bezieht sich vor allem auf Zuständigkeiten: „Grundgesetzlich ist die kommunale Selbstverwaltung garantiert, die den Kommunen örtliche Allzuständigkeit und damit verbunden umfassende Organisationshoheit, auch für staatlich übertragene Aufgaben zusichert, wenngleich die staatliche Fachaufsicht weiterhin besteht. Das heißt, Kommunen können auch dann über das „Wie“ der Aufgabenausführung entscheiden, wenn es sich um staatliche Aufgaben handelt, die sie im Auftrag der staatlichen Ebenen (Bund oder Land) ausführen. Weiterhin sind in Landesorganisationsgesetzen zum Teil detailliert vertikale Zuständigkeiten mit Bezug zur Territorialität festgelegt, welche Aufgaben Kreis, Gemeinde oder das jeweilige Land wahrnimmt“ (Schuppan 2011: 343). Besonders bedeutsam ist jedoch auch die *symbolische Dimension* von Territorialität: Räume sind nicht alleine durch ihre funktionale Gliederung und geographische Verortung bestimmt, sondern sie sind sozial produziert (Lefebvre 1991). Ortsbindungen sind über lange Zeit gewachsen (vgl. z.B. Treiner 1974), Tradition und Identifikationen tief verankert. Schuppan betont die starke symbolische Qualität, die Verwaltung im Allgemeinen und Verwaltungshandeln im Speziellen inne hat: „So haben physische Handlungen der Verwaltung, wie die Inspektion, oder die physische Sichtbarkeit der Verwaltung, z.B. auch Verwaltungsgebäude mit ihrer Form und Anordnung, über

ihre verwaltungstechnische Funktion hinaus symbolische Bedeutung, mit der die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns beeinflusst wird“ (Schuppan 2011: 342).

Die Veränderung territorialer Bezüge durch E-Government findet in allen Dimensionen statt. Vor allem in der funktionalen Dimension sind Effizienzgewinne erhofft. Durch die Auflösung von Bindungen und lang verankerten Strukturen können jedoch Akzeptanzprobleme und Widerstand in der Bevölkerung entstehen (Schuppan 2011). So scheiterte beispielsweise die geplante Kreisgebietsreform in Brandenburg an dem massiven Widerstand der Bevölkerung, die sich in einer Volksinitiative und einem darauf folgenden Volksbegehren deutlich gegen die Reform aussprachen (vgl. dazu z.B. TAZ, 23.10.2017, S.21).

## 7. Leitbilder für die Weiterentwicklung städtischer, ländlicher und peripherer Räumen

Am 9. März 2016 wurden auf Bundesebene die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ von der 41. Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) beschlossen, eine Konkretisierung und Weiterentwicklung der bestehenden Leitbilder aus dem Jahr 2006. Die Leitbilder sollen die Grundlage für raumbezogene politische Entscheidungen bilden und nehmen mit ihrer Neuauflage Bezug auf veränderte Rahmenbedingungen wie den demographischen Wandel, Klimawandel und Energiewende oder den territorialen Zusammenhalt (BMVI 2016a). Nachhaltigkeit, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in heterogenen Räumen und Zukunftsfähigkeit sind zentrale Eckpunkte. Diese Aspekte spiegeln sich in vier zentralen Leitbildern wider (Abbildung 44), die auch die Kommunalreform betreffen.

**Abbildung 44: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland**



QUELLE: BMVI 2016A; EIGENE DARSTELLUNG.

### 1) Wettbewerbsfähigkeit stärken

Über regionale Vernetzungen, den Aufbau überregionaler Kooperationen und die Entwicklung von Metropolregionen sollen Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und Zukunftsfähigkeit aufgebaut werden. „Dazu bedarf es weiterer Impulse zur Initiierung regionaler Wachstumsbündnisse, um Standortqualitäten zu erhöhen, die regionale Selbstorganisation (Regional Governance) zu verbessern und Regionen und Teilräume hinsichtlich ihrer Entwicklungsziele deutlicher zu profilieren. Ansätze sind u. a. die Stärkung der wissensbasierten wirtschaftlichen Bereiche (z. B. Informations- und Kommunikationstechnologien) und die Erschließung zusätzlicher Potentiale durch großräumige Vernetzungen und Kooperationen“ (BMVI 2016a:4). Auf Ebene der Raumordnung müssen dabei regionale Disparitäten beachtet und Anpassungsstrategien für „Räume

mit besonderem strukturellen Handlungsbedarf“ entwickelt werden. Dazu zählen auch die Sicherung von Mobilität und Anschlussfähigkeit an moderne Informations- und Kommunikationstechnologien.

## 2) Daseinsvorsorge sichern

Mit dem Leitbild Daseinsvorsorge wird auf den tiefgreifenden sozialen und demographischen Wandel Bezug genommen mit der Zielsetzung der Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen. Für die Sicherung der Daseinsvorsorge steht besonders das Zentrale-Orte-Prinzip im Fokus. „Die Ausgestaltung der Zentralen-Orte-Systeme nach den jeweiligen regionalen und landesspezifischen Erfordernissen in den Raumordnungsplänen bleibt zentrale und flächendeckende Aufgabe der Raumordnung. Die Grundversorgung mit Gütern und Leistungen des täglichen Bedarfs soll in Grundzentren erhalten werden. Die Mittelzentren mit ihren Verflechtungsbereichen sind eine geeignete räumliche Kulisse, um sich in diesen regional verflochtenen Räumen gemeinsam über die Leistungsangebote zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge abzustimmen“ (BMVI 2016a: 10). Neue und regionalisierte Lösungen, wie der Ausbau regionaler und interkommunaler Kooperationen von Gemeinden und der Einbezug von Zivilgesellschaft und ehrenamtlichem Engagement, sind gefragt, um Mindeststandards der Versorgung auch in dünn besiedelten Räumen zu gewährleisten und Erreichbarkeiten zu sichern. Über die Mindeststandards muss ein Konsens bestehen. So ist bereits im Landesentwicklungsprogramm des Landes Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 2008 ein Orientierungsrahmen für Mindestversorgungsstandards in Bereichen mit unterschiedlicher zentralörtlicher Funktion festgelegt (Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz 2008: 88f). Die sozialen und demographischen Wandlungsprozesse der letzten Jahre, die sich auch räumlich niederschlagen, machen jedoch Anpassungen notwendig.

## 3) Raumnutzung steuern und nachhaltig entwickeln

Die Steuerung und nachhaltige Entwicklung der Raumnutzung muss auf einzelne Landschaften und Regionen sowie auf deren besondere Potenziale zum Beispiel im Bereich Natur und Landschaft oder Tourismus Bezug nehmen. Zentral ist die Vermeidung von Nutzungskonflikten: „Durch Festlegungen in den Raumordnungsplänen und durch raumordnerische Prüfverfahren sollen unterschiedliche fachliche Belange koordiniert, überörtliche Interessenkonflikte frühzeitig minimiert, Bürgerinnen und Bürger frühzeitig informiert, und damit Planungssicherheit für Kommunen und Investoren geschaffen werden. Strukturen und Aktivitäten der Regionalentwicklung sollen gestärkt werden. Entwicklungsprozesse sollen in enger Zusammenarbeit mit den regionalen Akteuren initiiert, moderiert und koordiniert werden“ (BMVI 2016a: 14). Auch hier spielt die interkommunale und regionale Zusammenarbeit eine wichtige Rolle.

#### 4) Klimawandel und Energiewende gestalten

Der Ausbau erneuerbarer Energien ist der zentrale Aspekt im neu hinzugefügten vierten raumordnerischen Leitbild. „Der Umbau zu einer auf erneuerbaren Energien basierenden Energieversorgung bietet Chancen für wirtschaftliche Entwicklung, technologischen Fortschritt und regionale Wertschöpfung. Der Strukturwandel in den Regionen, in denen die konventionelle Energieerzeugung noch ein maßgeblicher Wirtschaftszweig ist, soll frühzeitig als Weichenstellung für eine nachhaltige Regionalentwicklung genutzt werden“ (BMVI 2016a: 19).

Die gegenwärtigen Entwicklungen zeigen die Notwendigkeit, auch den Aspekt der Internationalität in zukünftig entwickelten Leitbildern zu berücksichtigen, sowohl auf Bundesebene, als auch auf Landesebene. Die Integration Geflüchteter und Asylsuchender spielt für eine nachhaltige Entwicklung in allen Siedlungstypen eine entscheidende Rolle.

Die dargestellten Leitbilder der Raumentwicklung beziehen sich zunächst auf alle Regionen des Landes beziehungsweise des Bundeslandes. Nicht nur eine ausreichende Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge ist sicherzustellen, sondern auch eine Vorsorge in dem Sinne, als dass demographischen Entwicklungen und strukturellen Veränderungen in allen Teilen des Landes Rechnung getragen werden muss. Demografische Trends, heterogene Bedürfnisse und Siedlungsstrukturen stellen öffentliche Aufgaben vor besondere Herausforderungen. Notwendig ist die Berücksichtigung regionaler Entwicklungen (Regionen die von Alterung betroffen sind brauchen andere Einrichtungen als junge, wachsende Regionen).

### 7.1 Landesplanung und Entwicklungsprognosen für Rheinland-Pfalz

Im Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) ist der räumliche Ordnungsrahmen für die Entwicklung des Landes Rheinland-Pfalz festgeschrieben (Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz 2008). Die darin enthaltenden Leitbilder nehmen Bezug auf die jeweils vorliegenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Sie beziehen sich auf die Bereiche Landschaft und Natur, Energie, ökonomische Entwicklung und Innovation, Zukunftsfähigkeit, Technologie, Soziales und Daseinsvorsorge. Ein Raumbezug ist allen Leitbildern inhärent. Die Leitbilder stehen untereinander in engen Verflechtungszusammenhängen: Untrennbar miteinander verbunden sind beispielsweise das Leitbild Daseinsvorsorge und das Leitbild zur Entwicklung des ländlichen Raumes. So müssen die Gewährleistung von Mobilität und Erreichbarkeiten im Sinne einer Verteilungsgerechtigkeit auch in dünn besiedelten ländlichen Räumen gegeben sein. Das Leitbild „Entwicklung – Wachstum und Innovation“ ist direkt mit den Möglichkeiten der modernen Telekommunikation, mit Digitalisierung und Breitbandversorgung verbunden. Nur mit einer adäquaten Anbindung an moderne Breitbandnetze kann die Zukunftsfähigkeit von Gemeinden gesichert werden. Nicht nur attraktive Wirtschafts-

standorte erfordern eine entsprechende Ausstattung, sondern zunehmend auch das Alltags-handeln von Bürgerinnen und Bürgern in einer globalisierten und vernetzten Welt. Gerade in ländlichen Räumen, in denen der Einzelhandel auf dem Rückzug ist, kann der Online-Handel Abhilfe schaffen.

Die Landesplanung in Rheinland-Pfalz unterscheidet grundsätzlich zwischen zwei Raumstrukturtypen: den Verdichtungsräumen und den ländlichen Räumen (vgl. Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz 2008: 39ff) auf die sich die Bevölkerung in Rheinland-Pfalz ungleich verteilt: „In den Verdichtungsräumen wohnen rund 70 % der Bevölkerung auf 41 % der Landesfläche und in den ländlichen Räumen rund 30 % der Bevölkerung auf 59 % der Landesfläche“ (Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz 2008: 41). Diese beiden Typen werden wiederum in sich weiter differenziert (Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz 2008: 39):

#### Verdichtungsräume

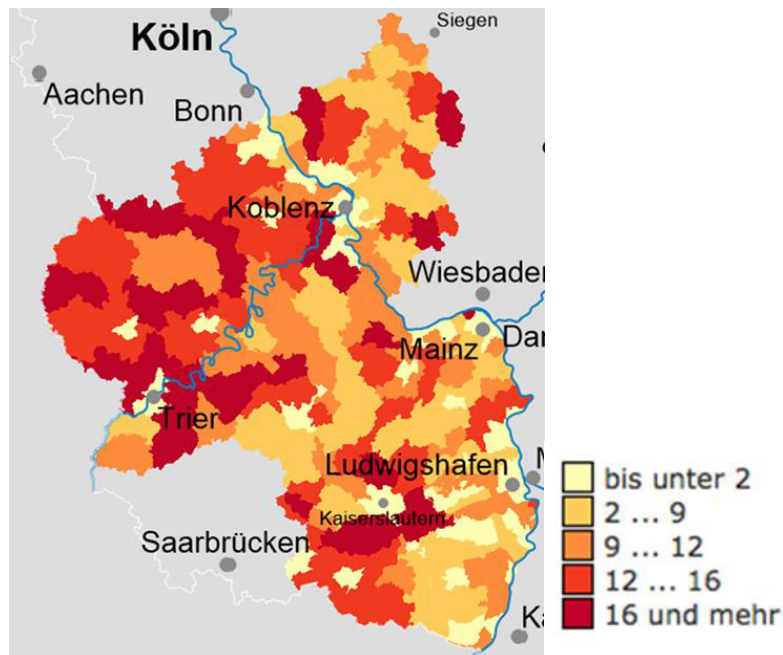
- Hoch verdichtete Bereiche
- verdichtete Bereiche mit konzentrierter Siedlungsstruktur
- verdichtete Bereiche mit disperser Siedlungsstruktur

#### Ländliche Räume

- Bereiche mit konzentrierter Siedlungsstruktur (Verdichtungsansätzen)
- Bereiche mit disperser Siedlungsstruktur“

Die Räume unterscheiden sich in ihrem Verdichtungsgrad und vor allem in ihrer Zentrenreichbarkeit und –auswahl: „In den Räumen mit hoher Zentrenreichbarkeit sind acht und mehr zentrale Orte der Kategorie Mittel- und Oberzentrum in Rheinland-Pfalz innerhalb von 30 PKW-Minuten erreichbar; dagegen sind in den Räumen mit niedriger Zentrenreichbarkeit maximal drei zentrale Orte der Kategorie Mittel- und Oberzentrum in Rheinland-Pfalz erreichbar“ (Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz 2008: 42). Die Darstellung in Abbildung 40 zeigt die deutlichen regionalen Unterschiede der durchschnittlichen PKW-Fahrzeiten zum nächsten Mittel- oder Oberzentrum. In den stark ländlich geprägten Gebieten betragen die Fahrzeiten im Durchschnitt oftmals mehr als 16 Minuten. Dies stellt gerade für ältere und immobile Menschen ein Problem dar und kann zu einem Standortnachteil werden. Die Distanzunterschiede wirken sich vor allem auf die Nahversorgung aus: wohnortnahe Versorgung, zum Beispiel über Supermärkte und Discounter, bedeutet auch Lebensqualität. Schrumpfende, periphere Regionen sind von Schließungen zum Beispiel im Lebensmitteleinzelhandel betroffen, da sie für den Betreiber nicht entsprechend gewinnbringend sind.

**Abbildung 45: Durchschnittliche PKW-Fahrzeit zum nächsten Mittel- oder Oberzentrum in Minuten (2015)**



QUELLE: BBSR (HG): INKAR 2016, ONLINE

Der in der Raumordnung angestrebten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Sicherung der Daseinsvorsorge stehen wachsende regionale Disparitäten gegenüber. Einen starken Einfluss übt die ökonomische Situation einer Region aus, zum Teil unabhängig davon, ob es sich um ländlichen oder städtischen Raum handelt. Dennoch sind es häufig die peripheren ländlichen Räume, in denen die negativen Folgen des soziodemographischen Wandels besonders deutlich hervortreten und in denen die Herausforderungen für Raumentwicklung im Allgemeinen und Daseinsvorsorge im Speziellen besonders deutlich werden. Ist in diesen Regionen auch die Breitbandversorgung als eine zukunftsfähige Anpassungsstrategie mangelhaft, verstetigt sich die Abwärtsspirale.

Eindeutige Entwicklungsprognosen für städtische, stadtnahe, ländliche und periphere Räume sind kaum abzugeben. Notwendig ist eine differenzierte Raumbetrachtung und eine „Überwindung von Raumstereotypen“ (Franzen et al. 2008: 40). In allen Raumtypen finden gesellschaftliche Wandlungsprozesse statt, die Trends umkehren können. Regionen entwickeln sich zudem sehr unterschiedlich, das heißt Raumplanung und Raumentwicklung müssen spezifisch auf Potenziale und Schwächen reagieren. Dies kann zum Beispiel durch Kooperationen oder Vernetzungen gelingen: „In regionalen Kooperationen können gezielt Stärken gestärkt und Schwächen kompensiert werden, um kontraproduktive innerregionale Konkurrenzen zu reduzieren und komplementäre Entwicklungen zu fördern“. (Franzen et al. 2008: 39) Das Zentrale-Orte-Konzept ist heute mit verschiedenen Problemen und aber auch Perspektiven konfrontiert.

Durch den demografischen Wandel und regionale Disparitäten der Entwicklung ist es zu Veränderungen der Zentralität gekommen. Um diesem Rechnung zu tragen ist eine Untersuchung der faktischen Zentralität notwendig, also ein Vergleich von Ist- und Soll-Zustand hinsichtlich der Nahversorgung, Verbandsgemeindeverwaltung, Grund- und/oder Hauptschule, Weiterbildung, Ärzte, Einzelhandel, Bank, ÖPNV (Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz 2008: 91). Ein Problem, dem hierbei begegnet werden muss, ist die Grenzziehung zwischen den Verflechtungsbereichen. Es ist davon auszugehen, dass Zentren ein ungleiches Entwicklungspotential aufweisen. Dabei ergibt sich die Frage der Übereinstimmung von administrativer und funktionaler Gliederung des Landes wie sie oben beim Thema „Zentrale Orte“ diskutiert wurde.

## 8. Fazit

Die Aufrechterhaltung und der Wandel des kommunalen Aufgabenspektrums sind ein zentraler Grund für angestrebte Gebietsreformen. Gebietsreformen wirken dabei vor allem in drei Dimensionen: sie zielen auf eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit, der Verwaltungs- und Veranstaltungskraft, sie sollen zu Einsparungen, verbesserten Skalenerträgen und einer verbesserten Wirtschaftlichkeit führen und schließlich zielen sie auf Integrationsfähigkeit, Partizipation und demokratische Kontrolle (vgl. Kuhlmann et al. 2017; Kuhlmann/Wayenberg 2016). Meistens liegt der Schwerpunkt auf den ersten beiden Aspekten. Bewertungsmaßstäbe von Verwaltungsleistungen lassen sich jedoch nicht alleine an der Effizienz der Verwaltung und Wirtschaftlichkeit der Gemeinde messen, sondern auch an Bürgernähe, lokaler Demokratie, und der Identifikation der Bürger mit der Gemeinde (Illy 2015). Bürgerbeteiligung und Transparenz nach außen sind zentrale Dimensionen demokratischer Kontrolle.

Kommunen sind demnach nicht alleine Anbieter und Gewährleister öffentlicher Dienstleistungen, sondern müssen über eine entsprechende Bürgernähe auch bürgerschaftliche Teilhabe ermöglichen. „Wenn deren Gebietszuschnitt verändert wird, tritt regelmäßig ein Zielkonflikt zwischen dem Ziel der Erhöhung administrativer Effizienz (bzw. Leistungsfähigkeit der lokalen Verwaltung) und dem Ziel der Erhaltung der Legitimität lokalen Handelns durch Demokratie und Bürgerpartizipation auf“ (Franzke 2013: 20).

Die Vorteile größerer Einheiten aufgrund höherer Skalenerträge, zum Beispiel bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und dem Finanzieren öffentlicher Einrichtungen, sind in der Regel unbestritten. Richtet man den Blick jedoch von der Güterproduktion auf die Verteilung öffentlicher Güter so sind kleine Gemeinden im Vorteil (vgl. Franzke 2013). Die Teilhabe der Menschen an lokalen Angelegenheiten, sozialen Fragen, kulturellen Aktivitäten und das Interesse am Ortsgeschehen sind entscheidende Ressourcen ländlicher Kommunen. Gerade



die gewachsenen Sozialstrukturen und Identitäten sind Grund dafür, dass oftmals von Bürgerinnen und Bürgern der Erhalt kleinerer, etablierter Einheiten gewünscht wird.

Verwaltungswissenschaftlich betrachtet ist eine Gemeinde als politische oder administrative Einheit zu sehen, der bestimmte Aufgaben der Selbstverwaltung obliegen. Im soziologischen Sinne wird eine Gemeinde verstanden als „eine lokale Einheit mit abgrenzbaren sozialen Interaktionsgefügen und gemeinsamen kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Bindungen der betreffenden Bewohner. Die Gemeinde ist von anderen Gemeinden abgrenzbar nach Maßgabe besonderer Kommunikationssysteme unter den Bewohnern, besondere Formen und Wirkungen der sozialen Kontrollen, Macht- und Unterordnungsverhältnissen, sozialer Schichtung sowie örtlich spezifischer kultureller Traditionen“ (Hillmann 1994: 266). Nicht alleine die Einwohnerzahl ist ausschlaggebend für eine Gemeinde, sondern auch andere Aspekte, wie inhaltliche Qualitäten, zum Beispiel das Vorhandensein gemeinsamer Einrichtungen, die Bereitschaft etwas gemeinsam zu investieren, eine gemeinsame Historie und gewachsene Strukturen, Identitäten aber auch die Definition dessen, welche Aufgaben gegeben sind.

Wie gezeigt werden konnte stehen kommunale Verwaltungen aus verschiedenen Gründen vor wachsenden Herausforderungen. Regionale Dynamiken und Disparitäten nehmen zu: Demographische Veränderungen bedingen Schrumpfungen, nicht nur in ländlichen Räumen, sondern auch in anderen strukturschwächeren Regionen, vor allem durch Abwanderung erwerbsfähiger Bevölkerung und Alterung. Eine Folge in schrumpfenden oder peripheren Regionen sind weniger ausgelastete und zurückgehende Infrastrukturen, ein von Leerstand und fehlender Investition gezeichneter Wohnungsmarkt und schlechte sozioökonomische Bedingungen, da zum Beispiel Fachkräfte die entsprechenden Regionen verlassen. Durch den Bevölkerungsrückgang lastet auf vielen Gemeinden ein enormer Druck.

Anhaltende Zuwanderung macht die Integration Geflüchteter zu einer bedeutenden regionalen und kommunalen Aufgabe. Für eine gelungene Systemintegration in den Bildungs- und Arbeitsmarkt sind besonders die Überwindung von Sprachbarrieren, der Umgang mit ganz unterschiedlichen Bildungsausstattungen und die Anerkennung von Berufs- und Bildungsabschlüssen essentiell. Soziale Integration im Sinne einer wechselseitigen sozialen und kulturellen Teilhabe, einem Miteinander und kulturellem Austausch zeugen von Weltoffenheit und Toleranz. Berufliche, kulturelle und soziale Integrationsmaßnahmen können auch für die Bewältigung demographischer Folgen von großer Bedeutung sein, wobei fraglich ist, ob Flüchtlinge negative demographische Entwicklungen ausgleichen und zu einer Milderung regionaler Disparitäten beitragen können. Die zu beobachtende Verstärkung regionaler und sozialer Disparitäten erfordert die Entwicklung regionenspezifischer Lösungen.

Vor allem im Bereich der Integration von Zuwanderung hat sich gezeigt, dass ehrenamtliches Engagement eine wichtige Rolle einnimmt. Zu einem gewissen Grad können auch in verschiedenen Bereichen der staatlichen und kommunalen Daseinsvorsorge Defizite abgedeckt werden. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die lokale Bevölkerung durch steigende Erwartungen an diese „Ausgleichsfunktion“ überfordert wird.

Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien haben sich zu einem wichtigen Standortfaktor entwickelt und eröffnen darüber hinaus auch neue Möglichkeiten für die öffentliche Verwaltung zum Beispiel in Hinblick auf E-Government. Mit dessen Einführung verändern sich die Funktionen und Formen der Leistungserbringung öffentlicher Verwaltungen, was erhoffte Effizienzgewinne bringen kann, jedoch auch zu Akzeptanz- und Teilhabeproblemen führen kann, gerade in Bezug auf ältere Bevölkerungsgruppen.

Insgesamt zeigt Rheinland-Pfalz eine große Heterogenität und Entwicklungsdynamik. Regionale Disparitäten nehmen weiterhin und in dynamischer Form zu. Um die bestehenden Ungleichheiten zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen in den Siedlungsräumen zu reduzieren sind verschiedene Handlungsfelder in den Blick zu nehmen: Wohnen, Arbeit, Flächennutzung (Konkurrenz), Bildung, Gesundheit, Kultur, Mobilität, Digitalisierung und Erholung (Tourismus).

1. Brain Drain und Brain Gain: Wirtschaftliche Verluste durch Abwanderung hochqualifizierter und gut ausgebildeter Menschen sind zu verhindern. Die Schaffung von Angebotsstrukturen für Facharbeiter, Akademiker und Führungskräfte kann und sollte hingegen einen Brain Gain begünstigen.
2. Versorgung von älteren Menschen: Die Alterung der Gesellschaft erfordert Strukturen um den Bedürfnissen älterer Menschen vor allem in den Bereichen Wohnen, Gesundheitsvorsorge, Mobilität und soziale Netzwerke zu begegnen.
3. Infrastrukturen für Jugendliche: Mit der Schaffung attraktiver Freizeit und Bildungsräume für Jugendliche soll Abwanderung verhindert werden. Eine zentrale Rolle spielt auch die Schaffung von Plätzen zur Aus- und Weiterbildung.
4. Internationalität und Integration im ländlichen Raum: Städte und Kommunen müssen auf die besonders in den letzten Jahren gestiegenen Zuwanderungszahlen reagieren. Internationalität kann dabei eine produktive Ressource darstellen und auch zur Eindämmung eines Brain Drain beitragen.
5. Ökologische Vielfalt erhalten, regionale Produkte stärken: Zur Erhaltung von Lebensräumen und Lebensqualität spielt der Erhalt der ökologischen Vielfalt eine wichtige Rolle. In ihm liegen zudem zentrale Potentiale für den Tourismus. Mit der Vermarktung regionaler

Produkte kann die regionale Wertschöpfung besonders in ländlichen Räumen gesteigert werden.

6. Digitalisierung vorantreiben und regionale Disparitäten abbauen: Nur bei einem guten flächendeckenden Standard der Internetanbindung können Stadt-Land-Unterschiede abgebaut werden und Abwanderungen von jungen Bevölkerungsgruppen verhindert werden.

Die Ausstattung und Angebotsstrukturen der Städte, Landkreise, Verbandsgemeinden und Gemeinden in Rheinland-Pfalz sind auf ihren Ist- und Soll-Zustand zu überprüfen. Es muss die Frage gestellt werden, welche öffentlichen Leistungen notwendig sind. Eine Vernetzung und Förderung von Kooperationen, insbesondere in strukturschwachen Räumen, bietet sich an. Auch bei rückgehender Tragfähigkeit sind die Erreichbarkeiten, sowohl online als auch offline, zu sichern. Häufig ist unklar, was die Kommune, der Landkreis, der Regionalverband, das Land heute, in zehn Jahren, in zwanzig Jahren kann und übernimmt.

Einer Gebietsreform, die aus ökonomischen, politischen und verwaltungstechnischen Gründen geboten erscheinen kann, stehen andere, teilweise tief verwurzelte Faktoren entgegen. Dazu zählen zum Beispiel Zugehörigkeiten, Identitäten und Identifikationen, gespeist durch Religion, Zustellungsbereiche von Tageszeitungen, Traditionen oder natürliche Grenzen. Hemmend auf den Prozess der Neuordnung können eine mangelnde Handlungsbereitschaft, eine resignative Grundstimmung, die Abwesenheit politischer Akteure bzw. Kümmerer vor Ort oder auch bloße Erschöpfung wirken. Der Widerstand gegen Top-Down Entscheidungen kann ebenfalls zu Konflikten führen. Problematisch sind schließlich Informationsdefizite auf allen Ebenen (Wo sind welche Infrastrukturen? Welche Ebene ist mit welcher Ausstattung wozu in der Lage? Was sind „Gute Beispiele“?)

Eine vorausschauende Planung unter den Prämissen von Versorgung, Gerechtigkeitsempfinden, Nachhaltigkeit und Klugheit ist notwendig:

**Versorgung:** Bevölkerungsverlust und Alterung in peripheren Räumen darf nicht zu Versorgungsengpässen bei technischer und sozialer Infrastruktur und Daseinsvorsorge führen. Zur Aufrechterhaltung der Versorgungsgerechtigkeit gehört auch die Gewährleistung von Anschlussmöglichkeiten an das durchschnittliche Leben. Dies betrifft sowohl den Aspekt der Mobilität und verkehrsinfrastrukturellen Anbindung (auch für mobilitätseingeschränkte Personen) als auch die Anbindung an digitale Infrastrukturen. Besonders für ältere Menschen in strukturschwachen Regionen stellt das Thema Versorgung einen zentralen Eckpunkt dar und bedeutet auch die Aufrechterhaltung der Einbindung in räumliche und soziale Strukturen.

**Gerechtigkeitsempfinden:** Räumliche Disparitäten können zu einer eigenständigen Dimension sozialer Ungleichheit werden, zum Beispiel aufgrund mangelnder Arbeitsmärkte oder hinsichtlich des Zugangs zu Gesundheitseinrichtungen. Um soziale Ungleichheit zu mildern, ist

einer Peripherisierung (Abwanderung von Arbeitskräften, Abkopplung von Innovationsdynamiken bzw. Infrastrukturnetzen, Abhängigkeit von Entscheidungszentralen und Stigmatisierung) entgegenzuwirken.

**Nachhaltigkeit:** Um auch für künftige Generationen nachhaltig zu agieren, muss den Dynamiken und Disparitäten regionaler Entwicklungen im Sinne der Nachhaltigkeit (sozial, ökonomisch und ökologisch) Rechnung getragen werden. Soziale Nachhaltigkeit beinhaltet auch die Vermeidung von Konflikten und Spannungen, die sich zum Beispiel durch räumliche und soziale Ungleichheiten ergeben. Ökonomische Nachhaltigkeit impliziert eine vorausschauende und langfristige Sicherung der Wirtschaftskraft. Im Rahmen ökologischer Nachhaltigkeit soll mit natürlichen Lebensgrundlagen ressourcenschonend umgegangen werden, so dass diese ihre Regenerationsfähigkeit nicht verlieren (z.B. Flächeninanspruchnahme).

**Klugheit:** In allen Entscheidungen, die das soziale Miteinander in einem räumlich sehr heterogenen Land betreffen ist Klugheit gefragt: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklungen, der Wandel des Arbeitsmarktes, technische Innovationen, erwartete Wanderungssalden, Migrationsströme und Haltungen in der Bevölkerung müssen abgewogen und diskutiert werden, um langfristig tragbare Entscheidungen zu treffen. Aber auch bestehende sozialstrukturelle Muster, gewachsene Identitäten und Traditionen müssen als weiche Faktoren beachtet werden. Ohne Bürgernähe kann nicht für Bürger geplant werden, soziale und emotionale Ortsbindungen sind wichtige Einflussfaktoren, um den rapiden und grundsätzlichen gesellschaftlichen Wandel meistern zu können.

## 9. Literaturverzeichnis

Albrecht, G., E. Gutt u. J. Henrich-Matejka (2010): Erfolgreiche kommunale/regionale Projekte zur Überwindung von Breitbandversorgungslücken. Eine Untersuchung im Auftrag des BMWt Berlin, <http://www.kreise.de/cms1/images/stories/pdf/breitband/atene.pdf> (Zugriff am 21.09.2017).

Aring, Jürgen (2010): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt (Hg.): Weniger ist Zukunft, 19 Städte – 19 Themen. Berlin: Jovis, 764-772.

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Positionspapier aus der ARL Nr. 108. Hannover.

BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe November 2016, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-november-2016.pdf?blob=publicationFile> (Zugriff am 21.09.2017).

BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2016 (Bundesländer), <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Integration/2016/2016-integrationskursgeschaeftsstatistik-laender.pdf?blob=publicationFile> (Zugriff am 12.12.2017).

Bandias, S. u. S.R. Vemuri (2005): Telecommunications infrastructure facilitating sustainable development of rural and remote communities in Northern Australia. In: Telecommunications Policy, Jg. 29, S. 237-249.

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2011): Raumordnungsbericht 2011, [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL\\_ROB2011.pdf?blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_ROB2011.pdf?blob=publicationFile&v=2) (Zugriff am 21.09.2017).

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2016): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2016. Analysen Bau.Stadt.Raum, Band 12, Bonn.

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): INKAR-online. Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland und in Europa. Bonn.

Beckman, Klaus J. (2018): Über die Entleerung von Räumen – Tabu oder vernachlässigter, aber notwendiger Diskurs? In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Mal über Tabuthemen reden.

Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, Mindeststandards, Wüstungen ... – worüber nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert wird. Dezentertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“ in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 1. und 2. Dezember 2016 in Berlin. BBSR-Online-Publikation 02/2018, Bonn, S. 95 -105

Beirat für Raumentwicklung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Hrsg.) (2015): Empfehlung: Raumentwicklung und Digitale Infrastruktur. Berlin.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2015): Deutschland zwischen Wachstum und Schrumpfung. Wanderungsbewegungen in Deutschland, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/deutschland-zwischen-wachstum-und-schrumpfung/> (Zugriff am 21.09.2017).

Blesse, Sebastian; Rösel, Felix (2017): Gebietsreformen – Hoffnungen, Risiken und Alternativen. Ifo Working Paper No. 234, Online unter: <http://www.mdr.de/thueringen/wahlen-politik/gebiets-reform/gebietsreform-ifo-studie-blesse-roesel-100-downloadFile.pdf>. (letzter Zugriff: 26.03.2018).

Blotevogel, H. H. (2005): Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1307- 1315.

BMVI - Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016a): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, <https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.html> (Zugriff am 21.09.2017)

BMVI - Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016b): Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Leitfaden für die Praxis. <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/VerschiedeneThemen/2016/regionalstrategie-daseinsvorsorge-leitfaden-dl.pdf? blob=publicationFile&v=4> (Zugriff am 21.09.2017)

BMVI - Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (Hrsg.) (2015): Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung. Moro-Praxis. Berlin. [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/MOROPraxis/2015/DL\\_MORO\\_Praxis\\_2\\_15.pdf? blob=publication-File&v=4](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/MOROPraxis/2015/DL_MORO_Praxis_2_15.pdf? blob=publication-File&v=4) (Zugriff am 12.12.2017)

Böckmann, L., Jeding, S. u. T. Kirsche (2015): Rheinland-Pfalz 2060. Vierte regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung (Basisjahr 2013). Statistische Analysen No. 35, [https://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/stat\\_analysen/RP\\_2060/rp2060\\_bj2013.pdf](https://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/stat_analysen/RP_2060/rp2060_bj2013.pdf) (Zugriff am 21.09.2017).

Börnßen, A. (2009): Breitband? Sofort! ... Aber wie? Technik und Strategien für die Umsetzung vor Ort. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): EU-Medienpolitik – Kurzstudie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 7. Berlin. Im Internet verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/06481.pdf> (Zugriff am 21.09.2017).

Brücker, H., Rother, N, u. J. Schupp (Hrsg.) (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht 14/2016.

Bucher, H. u. C. Schlömer (2009): Alterung und soziale Netze in den ländlichen Räumen. In: BMVBS/BBSR (Hrsg.): Ländliche Räume im demographischen Wandel, H. 34, S. 45-52.

Danielzyk, R. (2014): Gleichwertigkeit unter Schrumpfungsbedingungen. Herausforderungen für die Raumordnung. In: Nachrichten der ARL 44, H. 2, S. 16–19.

Doh, M., u. R. Kaspar (2006): Internetentwicklung und Nutzungsverhalten älterer Onliner in Deutschland von 1999 bis 2001, <http://www.digitale-chancen.de/content/downloads/index.cfm/aus.11/key.814/secid.14/secid2.21/lang.1> (Zugriff am 21.09.2017).

Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2.2008, S. 17-40.

Empirica (2014): Gutachten zur „Quantitativen und qualitativen Wohnraumnachfrage in Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2030“, [http://bauforum.rlp.de/fileadmin/fm/bauforum/Projekte/Wohnungsnachfrage\\_RLP/05\\_09\\_14\\_Wohnraumnachfrage\\_in\\_Rheinland-Pfalz.pdf](http://bauforum.rlp.de/fileadmin/fm/bauforum/Projekte/Wohnungsnachfrage_RLP/05_09_14_Wohnraumnachfrage_in_Rheinland-Pfalz.pdf) (Zugriff am 21.09.2017).

Esser, H. (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Eine handlungstheoretische Analyse. Neuwied/ Darmstadt.

Eßig, M., Witt, M. u. M. Scheckenhofer (2009): Öffentliche Logistik. Logistik zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. In: Eßig, M. u. M. Witt (Hrsg.): Öffentliche Logistik. Supply Chain Management für den öffentlichen Sektor, Wiesbaden, S. 3-64.

Franzen, N., Hahne, U., Hartz, A., Kühne, O., Schafranski, F., Spellerberg, A. u. H. Zeck (2008): Herausforderung Vielfalt – Ländliche Räume im Struktur- und Politikwandel. E-Paper der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) Nr.4, Hannover. Im Internet verfügbar unter: [https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper\\_der\\_arl\\_nr4.pdf](https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper_der_arl_nr4.pdf) (Letzter Zugriff am 27.09.2017).

Franzke, Jochen (2013): Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit. In: Bauer, Hartmut; Büchner, Christine; Franzke, Jochen (Hrsg.): Starke Kommunen in

leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional und Territorialreformen. KWI Schriften 7, Potsdam, S. 11-26.

Funkert, Matthias (2017): Zentrale Orte 3.0 – Ein Strategiekonzept für Rheinland-Pfalz. In: DASL (Hrsg.): Stadt Denken. Bd. 1. S. 101-109

Gatzweiler, H.-P. u. C. Schlömer (2008): Zur Bedeutung von Wanderungen für die Raum- und Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 3/3.2008, S. 245-259.

Gensicke, T. u. S. Geiss (2010): Zivilgesellschaft, freiwilliges Engagement und soziales Kapital in Rheinland-Pfalz. 1999-2004-2009 Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement (im Auftrag der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz). München.

Greiving, S., Flex, F. u. T. Terfrüchte (2015): Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 73, S. 285-297.

Greiving, S., Pietschmann, R. u. R. Winkel (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Bonn: Werkstatt: Praxis 53.

Greiving, Stefan (2014): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Endbericht für die BBSR. Bonn

Hagenah, J. u. H. Meulemann (Hrsg.) (2007): Untersuchungen zum Internet. In: MLFZ-Onlinereihe Mediennutzung und sozialer Wandel: Sekundäranalysen mit Daten der Media-Analysen, Bd. 4. Im Internet verfügbar unter: <http://www.mlfz.uni-koeln.de> (Zugriff am 21.09.2017)

Hameister, N. u. C. Tesch-Römer (2017): Landkreise und kreisfreie Städte: Regionale Unterschiede im freiwilligen Engagement. In: Simonson, J., Vogel, C. u. C. Tesch-Römer (Hrsg.) (2017): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014, S. 549- 571.

Heuberger, F. W. u. B. Hartnuß (2010): Vom bürgerschaftlichen Engagement zur Engagementpolitik: Entwicklungsetappen der Bürgergesellschaft in Rheinland-Pfalz. In: Sarcinelli, U., Falter, J. W., Mielke, G. u. B. Benzer (Hrsg.): Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie. Wiesbaden, S. 451-470.

Hillmann, K.-H. (1994): Wörterbuch der Soziologie. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.

Holz-Rau, C., Günthner, S. u. F. Krummheuer (2010): Daseinsvorsorge ist keine Dortseinsvorsorge. Hinweise zur Planung in dünn besiedelten Räumen. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 7.2010, S. 489-504.



Illy, A. (2015): Kommunale Institutionen und öffentliche Leistungen. Untersuchungen zur kommunalen Effizienz und Zufriedenheit der Bürger, Wiesbaden.

Initiative D21 (Hrsg.) (2016): D21-Digital-Index (2016): Jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft. Im Internet verfügbar unter: <http://initiatived21.de/app/uploads/2017/01/studie-d21-digital-index-2016.pdf> (Zugriff am 21.09.2017).

Jedinger, S. (2016): Die Wirtschaft in Rheinland-Pfalz (2015): Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt. In: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz. 6/2016. S. 548-553.

Kausmann, C., Simonson, J., Ziegelmann, J. P., Vogel, C. u. C. Tesch-Römer (2016): Länderbericht zum Deutschen Freiwilligensurvey 2014. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA), [https://www.dza.de/fileadmin/dza/pdf/fws/FWS\\_Laenderbericht\\_ges\\_2016.09.13.pdf](https://www.dza.de/fileadmin/dza/pdf/fws/FWS_Laenderbericht_ges_2016.09.13.pdf) (Zugriff am 21.09.2017).

Keim, K. (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. 37, S. 3-7.

Kuhlmann, S. u. E. Wayenberg (2016): Institutional impact assessment in multi-level-systems: conceptualizing decentralization effects from comparative perspective. In: International Review of Administrative Sciences, Vol. 82(2), S.233-254.

Kuhlmann, S., Seyfried, M. u. J. Siegel (2017): Wirkung von Gebietsreformen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg, <http://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/ls-kuhlmann/Gutachten/Gutachten-11-06-17.pdf> (Zugriff am 12.12.2017)

Kühn, M. u. S. Weck (2013): Peripherisierung – ein Erklärungsansatz zur Entstehung von Peripherien. In: Liebmann, H. u. M. Bernt (Hrsg.): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden, S. 24–46.

Kühn, M. u. U. Milstrey (2015): Mittelstädte als periphere Zentren: Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie in schrumpfenden Regionen. In: Raumforschung und Raumordnung 73, S. 185-202.

Küpper, Patrick; Steinführer, Annett; Ortwein, Steffen; Kirchesch, Moritz (2013): Regionale Schrumpfung gestalten – Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen. Johann-Heinrich von Thünen-Institut und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (Hg.). Braunschweig und Bonn: Johann Heinrich von Thünen-Institut und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

Labigne, A., Krimmer, H. u. J. Priemer (2015): Gestalten oder gestaltet werden? Ländlicher Raum und demografischer Wandel als Kontext zivilgesellschaftlicher Organisation in Rheinland-Pfalz. (ZiviZ-Landesauswertung Rheinland-Pfalz im Auftrag der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz), [http://tpp.rlp.de/fileadmin/tppi-documents/generische\\_dokumente/ehrenamt/ziviz\\_landesauswertung\\_rheinland\\_pfalz\\_nov\\_2015.pdf](http://tpp.rlp.de/fileadmin/tppi-documents/generische_dokumente/ehrenamt/ziviz_landesauswertung_rheinland_pfalz_nov_2015.pdf) (Zugriff am 21.09.2017).

LaRose, R., J.L. Gregg, S. Strover, J. Staubhaar u. S. Carpenter (2007): Closing the rural broadband gap: Promoting adoption of the Internet in rural America. In: Telecommunications Policy, Jg. 31, S. 359-373.

Lefebvre, H. (1991): The production of space, Malden.

Lübking, U. (2011): Einführung: Die Notwendigkeit kommunaler Engagementförderung. In: Klein, A., Fuchs, P. u. A. Flohé (Hrsg.): Handbuch Kommunale Engagementförderung im sozialen Bereich, Berlin, S.11-26.

Malecki, E.J. (2003) Digital development in rural areas: potentials and pitfalls. In: Journal of Rural Studies, Jg. 19, S. 201-214.

Maretzke, S. (2014): Moro Digitale Infrastruktur als regionaler Entwicklungsfaktor. Vorhabensbeschreibung (Hrsg. BBSR), [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/For-suchungsfelder/2014/MORODigital/01\\_Start.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/For-suchungsfelder/2014/MORODigital/01_Start.html) (Zugriff 12.12.2017).

Maretzke, S. u. S. Ortwein (2012): Leistungsfähige Breitbandversorgung für ländliche Räume. In: BBSR Analysen Kompakt, H. 4, [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2012/DL\\_4\\_2012.pdf?blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2012/DL_4_2012.pdf?blob=publicationFile&v=2) (Zugriff am 12.12.2017)

Maretzke, Steffen, Pietschmann, Holger (2018): Tabuthemen konkret und direkt – Ergebnisse einer kurzen interaktiven Befragung. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Mal über Tabuthemen reden. Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, Mindeststandards, Wüstungen ... – worüber nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert wird. Dezembertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“ in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 1. und 2. Dezember 2016 in Berlin. BBSR-Online-Publikation 02/2018, Bonn, S. 4-11

Milbert, A. (2017): Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden im Zeitintervall 2010 bis 2015 im bundesweiten Vergleich, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/wachsend-schrumpfend-gemeinden/dl-karte-ws.pdf?blob=publicationFile&v=12> (Zugriff am 12.12.2017)

Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV), [https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere\\_Themen/Landesplanung\\_Abteilung\\_7/Landesplanung/LEP\\_IV\\_Teil\\_A\\_bis\\_B\\_Kap\\_III.pdf](https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere_Themen/Landesplanung_Abteilung_7/Landesplanung/LEP_IV_Teil_A_bis_B_Kap_III.pdf) (Zugriff am 21.09.2017)

Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz des Landes Rheinland-Pfalz(MFFJIV) (Hrsg.) (2017): Gemeinsam für Chancengleichheit, Weltoffenheit und Akzeptanz. Integrationskonzept für Rheinland-Pfalz 2017, [https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Publikationen/Integration/Final\\_MFFJIV\\_Integrationskonzept\\_Broschuere\\_WEB.pdf](https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Publikationen/Integration/Final_MFFJIV_Integrationskonzept_Broschuere_WEB.pdf) (Zugriff am 22.09.2017).

Oberste Landesplanungsbehörde (2008): Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz IV. Mainz

Rifkin, J. (2000): Access. The Age of Access. The New Culture of Hypercapitalism where all of Life is a Paid-For Experience, New York.

Robert Bosch Stiftung (2016): Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs, [http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS\\_SVR\\_Expertise\\_Lebenssituation\\_Fluechtlinge.pdf](http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS_SVR_Expertise_Lebenssituation_Fluechtlinge.pdf) (Zugriff am 12.12.2017).

Röbke, T. (2012). Bürgerschaftliches Engagement und sozialstaatliche Daseinsvorsorge. Bemerkungen zu einer verwickelten Beziehung. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): betrifft: Bürgergesellschaft 38, Berlin.

Sassen, S. (2000): The Global City: Strategic Site/New Frontier. In: American Studies, Jg. 41, H. 3, S. 79-95.

Schleife, K. (2008): Empirical Analyses of the Digital Divide in Germany – Age-specific and Regional Aspects, [http://tuprints.ulb.tu-darmstadt.de/1086/1/Schleife\\_diss\\_final.pdf](http://tuprints.ulb.tu-darmstadt.de/1086/1/Schleife_diss_final.pdf) (Zugriff am 21.09.2017).

Schlömer, C. u. T. Pütz (2011): Bildung, Gesundheit, Pflege – Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur. BBSR Berichte Kompakt 11. Bonn.

Schuppan, T. (2011): „Stein-Hardenberg 2.0“? – Staatsmodernisierung, Territorialität und verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 4. Jg., Heft, 2/2011, S. 335-356.

Seybert, H. (2011): Internet use in households and by individuals in 2011. In: Eurostat (Hrsg.): Statistics in Focus, 66/2011, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5579964/KS-SF-11-066-EN.PDF/090e071f-c3a9-45d8-aa90-9b142251fd3a> (Zugriff am 21.09.2017).

Simonson, J.; Vogel, C. u. C. Tesch-Römer (Hrsg.) (2017): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Wiesbaden.

Spellerberg, A. (2008): Ländliche Räume in der hoch technisierten Dienstleistungsgesellschaft: mittendrin oder außen vor?. In: Barlösius, E. u. C. Neu (Hrsg.): Peripherisierung - eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften. Materialien Nr. 21, S. 25-35.

Statistisches Bundesamt (2016): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015 – Fachserie 1 Reihe 2.2. Wiesbaden. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220157004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220157004.pdf?__blob=publicationFile) (Zugriff am 21.09.2017).

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2016): Amtliches Gemeindeverzeichnis. Statistische Bände. Band 407, [https://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/baende/Band407\\_Amtliches\\_Gemeindeverzeichnis.pdf](https://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/baende/Band407_Amtliches_Gemeindeverzeichnis.pdf) (Zugriff am 21.09.2017)

Steinführer, A., Küpper, P. u. A. Tautz (2014): Die Anpassungsfähigkeit der Kleinstädter. Akteursstrategien im Umgang mit dem Wandel der Daseinsvorsorge. In: Altröck, U., Hünig, S., Kuder, T. u. H. Nuissl (Hrsg.): Die Anpassungsfähigkeit von Städten. Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung. Berlin: Reihe Planungsrundschau Nr. 22, S. 155-176.

Steinführer, Annett (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. Raumforschung und Raumordnung, Heft 1. 73. Jg., S. 5-16.

Stopka, U., R. Pessier, u. S. Flöbel (2013): Breitbandstudie Sachsen 2030. Zukünftiger Dienste, Adaptionsprozesse und Bandbreitenbedarf hinsichtlich der Internetnutzung in Sachsen. Auftragsstudie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA).

Stubenrauch, H. (2011): Städte, Landkreise, Verbandsgemeinden und Gemeinden. Das rheinland-pfälzische Kommunalsystem im Überblick, (hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz), Mainz.

Tautz, Alexandra; Stielike, Jan M.; Danielzyk, Rainer (2018): Gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Mal über Tabuthemen reden. Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, Mindeststandards, Wüstungen ... – worüber nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert wird. De- zembertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“ in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 1. und 2. Dezember 2016 in Berlin. BBSR-Online-Publikation 02/2018, Bonn, S. 25-36

Terfrüchte, T.; Greiving, S. u. F. Flex (2017): Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen. In: Raumforschung und Raumordnung 75, S. 471- 485.

Treiner, H. (1974): Symbolische Ortsbezogenheit. In: Atteslander, P. u. B. Hamm (Hrsg.): Materialien zur Siedlungssoziologie, Köln, S. 234-259.

UNHCR (1951): Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, [http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/Genfer\\_Fluechtlingskonvention\\_und\\_New\\_Yorker\\_Protokoll.pdf](http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf) (Zugriff am 12.12.2017).

van Dijk, J. (2009): One Europe, digitally divided. In: The Handbook of Internet Politics, Routledge. London and New York, S. 288-304.

Velaga, N.R., M. Beecroft, J.D. Nelson, D. Corsar u. P. Edwards (2012): Transport poverty meets the digital divide: accessibility and connectivity in rural communities. In: Journal of Transport Geography, Jg. 21, S. 102-112.

Vertovec, S. (2016): Super-diversity, London.

Vicente, R. M. u. A. J. Lopez (2011): Assessing the regional digital divide across the European Union-27. In: Telecommunications Policy, Jg. 35, S. 220-237.

Warren, M. (2007): The digital vicious cycle: Links between social disadvantage and digital exclusion in rural areas. In: Telecommunications Policy, Jg. 31, S. 374-388.

Winkel, R. (2010): Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte. In: BMVBS (Hrsg.): MORO-Informationen. 9/1.

Yildiz, E. (2013): Die weltoffene Stadt. Wie Migration Globalisierung zum urbanen Alltag macht. Bielefeld.

## 10. Anhang

### Bevölkerungsentwicklung nach Verwaltungsbezirken

	1950	1970	1987	2015
<b>Kreisfreie Städte</b>				
Frankenthal (Pfalz)	27.114	40.898	44.717	48.363
Kaiserslautern	73.160	99.617	97.326	98.520
Koblenz	80.841	119.434	108.246	112.586
Landau in der Pfalz	30.634	38.644	36.057	45.362
Ludwigshafen am Rhein	125.439	178.298	156.601	164.718
Mainz	103.508	172.195	172.529	209.779
Neustadt an der Weinstraße	45.547	51.781	50.120	52.999
Pirmasens	49.676	57.773	47.997	40.125
Speyer	31.841	41.763	44.034	50.284
Trier	90.777	103.724	94.118	114.914
Worms	64.473	76.697	73.635	82.102
Zweibrücken	30.651	38.251	33.373	34.260
<b>Landkreise</b>				
Ahrweiler	82.996	103.862	111.232	127.770
Altenkirchen (Westerwald)	101.099	121.181	120.757	129.171
Alzey-Worms	94.516	96.304	99.619	127.274
Bad Dürkheim	97.629	114.782	120.129	132.203
Bad Kreuznach	127.059	147.360	144.966	156.821
Bernkastel-Wittlich	106.309	109.983	106.492	111.828
Birkenfeld	77.952	93.619	85.484	80.615
Cochem-Zell	63.073	65.998	60.530	62.391
Donnersbergkreis	61.840	66.957	66.756	75.230
Eifelkreis Bitburg-Prüm	87.643	93.396	89.478	97.180
Germersheim	66.635	91.680	103.294	127.303
Kaiserslautern	76.855	96.314	95.129	104.966
Kusel	73.610	79.040	75.028	70.997
Mainz-Bingen	131.018	151.274	163.836	208.749
Mayen-Koblenz	154.133	186.974	188.282	211.925
Neuwied	121.265	148.202	156.332	180.655
Rhein-Hunsrück-Kreis	80.372	87.450	89.554	102.529
Rhein-Lahn-Kreis	110.739	120.183	115.758	123.543
Rhein-Pfalz-Kreis	84.163	115.136	129.795	151.546
Südliche Weinstraße	90.657	98.206	97.348	110.526
Südwestpfalz	82.692	103.146	99.243	96.474
Trier-Saarburg	100.393	118.355	125.299	147.999
Vulkaneifel	50.882	56.954	57.040	60.794
Westerwaldkreis	127.593	160.006	170.689	200.302

QUELLE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND PFALZ. EIGENE DARSTELLUNG