



Entwicklung der Ländlichen Räume in Baden-Württemberg

Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg

Projekt-Nr. 611

Hauptergebnisse im Überblick

erstellt durch das

Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung (IREUS)
Universität Stuttgart
Prof. Dr.-Ing. Jörn Birkmann
Dr.-Ing. Richard Junesch
Hannes Lauer

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)
Dortmund
Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop
Prof. Dr. rer. nat. Stefan Fina
Dr. Karsten Rusche
Benjamin Scholz
Martin Schulwitz
Julian Schmitz

Mit der „IREUS Studie“ wurde dem Ländlichen Raum Baden-Württembergs 2011 ein beeindruckendes Testat ausgestellt. Im Gegensatz zu anderen deutschen Flächenländern lasse sich eine „weitgehend konvergente wirtschaftliche Entwicklung“ (Siedentop et al. 2011, S. 11) im Sinne eines „nahezu gleichschrittigen“ Wachstums von Wertschöpfung und Beschäftigung in den stärker verdichteten und ländlichen Gebieten beobachten (S. 59). Auch zeichneten sich ländliche Räume durch „ein engmaschiges Netz von Einrichtungen der Daseinsvorsorge“ aus (S. 11) und eine insgesamt gute Infrastrukturversorgung der Bevölkerung. Zugleich wurden aber auch Herausforderungen benannt, die vor allem in der demografischen Entwicklung gesehen wurden. Ein „absehbarer Bevölkerungsrückgang“, gekoppelt an eine „starke Alterung der Bevölkerung und ein Abschmelzen des Erwerbspersonenpotenzials“ fordere – so die Studie – die Politik heraus.

Seither ist viel geschehen: Die Bundesrepublik Deutschland und Baden-Württemberg haben 2009 die schwerste Wirtschaftskrise ihrer Geschichte erlebt, gefolgt von einem beispiellosen Boom. Die schwierige wirtschaftliche Lage in vielen süd- und osteuropäischen Ländern zog eine dynamische Zuwanderung nach sich und infolge der (Bürger-) Kriege in Syrien, dem Irak und Afghanistan haben Hunderttausende Menschen als Schutzsuchende in Deutschland Bleibe gefunden. Die deutschen Großstädte erlebten ein Bevölkerungswachstum, das selbst Expertinnen und Experten überrascht hat. Es gibt somit viele gute Gründe, die Entwicklung des Ländlichen Raumes in Baden-Württemberg im Lichte dieser und weiterer Entwicklungen erneut einer umfassenden Betrachtung zu unterziehen.

Mit der hier vorgelegten Untersuchung wird der Datenbestand der IREUS Studie fortgeschrieben und in Teilen erweitert. Dies erfolgt mit dem Ziel, die aktuellen Entwicklungen von Demografie, Wirtschaft und Infrastruktur aufzugreifen und auch neue Trends, die Ende der 2000er Jahren noch nicht erkennbar waren, zu thematisieren. Letzteres betrifft vornehmlich die verstärkte internationale Zuwanderung, die damit teilweise verbundenen neuen oder verstärkten Aufgaben der Bildung und Integration sowie der Wohnraumversorgung.

Die Leitfragestellungen lauten dabei wie folgt:

- Haben sich grundlegende Trends der raumstrukturellen Entwicklung in Baden-Württemberg seit 2010/11 verändert?
- Kam es durch die starke internationale Zuwanderung zu abgeschwächten (demografischen) Disparitäten zwischen verdichteten und ländlichen Gebieten?
- Werden innerhalb der ländlichen Räume Verschiebungen in Bezug auf wirtschaftliche oder demografische Entwicklungen sichtbar?
- Ergeben sich Hinweise zur Notwendigkeit der differenzierten Berücksichtigung des Ländlichen Raumes im Landesentwicklungsplan?

Diese Fragen werden mit einem quantitativen Untersuchungsansatz beantwortet. Im Mittelpunkt stehen dabei statistische Analysen auf Gemeinde- oder Kreisebene. Im Vergleich zur ersten IREUS Studie konnte der Kranz von Indikatoren stark ausgeweitet werden. So wurde zum Beispiel die Fachkräfteverfügbarkeit sehr viel differenzierter betrachtet als dies 2010/11 der Fall war. Gleiches gilt für die Bewertung der Erreichbarkeit von Einrichtungen, bei der deutlich mehr Angebote berücksichtigt wurden und die Methodik verfeinert wurde.

Die Hauptergebnisse der Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Auch für den Zeitraum seit 2010 kann Baden-Württemberg eine ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung seiner Raumkategorien attestiert werden (siehe Abschnitt 2). Diese Erkenntnis trifft sowohl auf die Wirtschaftsleistung als auch auf den Arbeitsmarkt zu. Einige ländlich geprägte Landkreise (wie Biberach, Schwäbisch-Hall oder Tuttlingen) erzielten seit 2006 ein höheres nominelles Wachstum des Bruttoinlandsprodukts als Verdichtungskerne wie Karlsruhe oder Stuttgart. Dies blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Beschäftigung: Seit 1996 ist mehr als jeder vierte neue (sozialversicherungspflichtige) Job im Ländlichen Raum entstanden. Gemessen an der Bevölkerungszahl nahm die Beschäftigungsbasis im Ländlichen Raum sogar etwas stärker zu als im Verdichtungsraum (siehe hierzu die Abschnitte 2.1 und 2.2).

Die außerordentlich gute Wirtschaftslage hat allen Raumkategorien nahezu Vollbeschäftigung beschert. Bei Betrachtung der sektoralen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur wird eine raumstrukturelle Arbeitsteilung mit spezifischen Begabungen der verschiedenen Regionstypen und ihren jeweiligen Entfaltungen deutlich. Zwar ist Baden-Württemberg in der Gänze als traditioneller Industriestandort von einem starken Produzierenden Gewerbe geprägt, doch unterstreichen insbesondere der Ländliche Raum und die Randzonen um die Verdichtungsräume eine Sonderstellung durch die anteilmäßig höchsten Werte des Produzierenden Gewerbes bei der Wertschöpfung und der Beschäftigung. Im Gegensatz dazu wird die wirtschaftliche Entwicklung der Verdichtungsräume stärker vom Dienstleistungssektor und insbesondere den Sonstigen Dienstleistungen getrieben.

Auch innerhalb des Ländlichen Raumes ist das Ausmaß sozioökonomischer Disparitäten eher gering. Neben wachstumsstarken Räumen wie Biberach, Tuttlingen, der Bodenseeregion oder dem Raum Hohenlohe existieren aber auch Gebiete mit geringerer Strukturstärke und Dynamik. Hierbei handelt es sich jedoch zumeist nicht um zusammenhängende (Funktional-) Regionen oder größere Raumschaften, sondern eher um Einzelgemeinden oder Gemeindegruppen, die sich in allen Teilen des Ländlichen Raumes – bei einigen regionalen Häufungen – ausmachen lassen (siehe hierzu ausführlich Abschnitt 6). Die jeweiligen Ursachen für schwächere Entwicklungspfade lassen sich im Untersuchungsmaßstab dieser Studie schwer ausmachen und können am ehesten über die lokalspezifische Wirtschaftsstruktur und die Bedeutung einzelner Unternehmen erklärt werden. Aber auch infrastrukturelle Defizite und Mängel des Wohnraumangebotes könnten Erklärungshintergründe bieten. Insgesamt zeigt sich aber, dass die Kategorisierung von Gemeinden zu Gebietstypen wie „ländlich“ oder „verdichtet“ nicht erkennbar mit Prosperität und Wohlstand korrespondiert. So ist Ländlicher Raum nicht gleich Ländlicher Raum und Verdichtungsraum nicht gleich Verdichtungsraum.

Der Befund von weiterhin geringen räumlichen Disparitäten legt nahe, dass sich die andersartige Humankapitalausstattung des Ländlichen Raumes bisher nicht grundsätzlich als Standortnachteil erwiesen hat. Denn diese bereits in der ersten IREUS Studie aufgezeigte divergierende Humankapitalausstattung des Ländlichen Raumes – mit einer geringeren Akademikerquote, weniger Übergängen auf das Gymnasium und einem niedrigeren Anteil an Beschäftigten in forschungs- und wissensintensiven Wirtschaftszweigen – besteht weiterhin. Zwar weisen alle relevanten Bildungsindikatoren auch im Ländlichen Raum positive Entwicklungsrichtungen auf, der Abstand zu den Verdichtungsräumen blieb aber gleich oder ist sogar angewachsen.

Mit Hinblick auf zukünftige Herausforderungen und neue Entwicklungstrends setzt die Erhaltung der Innovationskraft des Ländlichen Raumes daher eine Fachkräftesicherung zwingend voraus. Hierbei gilt es insbesondere für den Ländlichen Raum einen Mittelweg zwischen aufholender Humankapitalausstattung und der Stärkung des traditionell bedeutenden Produzierenden Gewerbes zu finden. In einer sich herausbildenden Wissensökonomie besteht für einige Regionen die Gefahr, in Sachen wissensintensiver Beschäftigung und Bildungsstruktur den Anschluss zu verlieren. Es ist jedoch zu diskutieren, ob gerade im Ländlichen Raum und auch in den Randzonen, wo die Bedeutung des Produzierenden Gewerbes tendenziell nicht abnimmt, ein Verständnis von Innovation und Fachkräften beizubehalten ist, das den regionalen Potenzialen und den Bedürfnissen der lokalen Unternehmen entspricht. Die Ergebnisse der Fachkräfteengpassuntersuchung (Abschnitt 2.2.4) zeigen, dass weniger die Verdichtungsräume als die Ländlichen Räume vor der Herausforderung der Fachkräftesicherung stehen. Auch weisen insbesondere die Pflege, aber auch die Ausbildungsberufe aus dem Handwerk und dem Maschinenbau hohe Engpasswerte auf. Das Thema Fachkräftesicherung durch qualitativ hochwertige Berufsausbildung sollte ähnlich priorisiert werden, wie die Hochschulzugänglichkeit und die akademische Ausbildung.

Die Aufgabe der Fachkräftesicherung hat selbstverständlich auch eine demografische Dimension. Hier ist zunächst hervorzuheben, dass Baden-Württemberg in den vergangenen Jahren von einem starken Bevölkerungswachstum erfasst wurde, welches vor allem durch die internationale Migration gespeist wurde (Abschnitt 3.1). Die Internationalisierung der Bevölkerung schreitet auch im Ländlichen Raum dynamisch voran. Die Anzahl der Einwohner ohne deutsche Staatsbürgerschaft hat seit 2011 um deutlich über 50 % zugenommen. Dennoch fiel der Bevölkerungszuwachs im Ländlichen Raum erheblich geringer aus als im Verdichtungsraum. Auch wurde deutlich, dass der Ländliche Raum in den vergangenen Jahren eine negative Wanderungsbilanz mit dem Verdichtungsraum aufwies. Das heißt, dass im Saldo mehr Menschen aus dem Ländlichen Raum in den Verdichtungsraum gezogen sind als umgekehrt.

Eine gewisse Entkopplung von wirtschaftlicher und demografischer Entwicklung, die bereits in der ersten IREUS Studie festgestellt worden war, lässt sich somit weiterhin konstatieren. In anderen Worten, die demografische Entwicklung kann mit der starken Wirtschaft des Ländlichen Raumes nicht Schritt halten. Dieses Phänomen („people don't follow jobs“) wird auch in anderen Teilen Deutschlands und Europas beobachtet (Simons & Weiden 2016). Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft müssen erkennen, dass stabile Bevölkerungszahlen im Ländlichen Raum unter Status quo Bedingungen zukünftig nur durch Zuwanderung aus dem Ausland möglich sein werden. Ohne die internationale Migration hätte der Ländliche Raum schon in den vergangenen Jahren Bevölkerungsverluste hinnehmen müssen.

Neben der Internationalisierung ist die Alterung ein zweiter markanter Trend des Bevölkerungsgeschehens im Ländlichen Raum. Durch die anhaltende Abwanderung jüngerer Menschen (Abschnitt 3.2) nimmt das Durchschnittsalter hier viel schneller zu als in den verdichteten Landesteilen Baden-Württembergs. Mit einem Durchschnittsalter von 43,7 Jahren war die Bevölkerung des Ländlichen Raums 2016 bereits fast ein Jahr älter als die des Verdichtungsraumes. Das dadurch beschleunigte Abschmelzen des Erwerbspersonenpotenzials muss als das zentrale Zukunftsrisiko ländlicher Gebiete angesehen werden.

Wie bereits in der ersten IREUS Studie festgestellt wurde, sind kleine Gemeinden ohne leistungsfähige Infrastruktur in besonderem Maße von Bevölkerungsrückgängen und Alterung betroffen. Sie profitieren in weitaus geringerem Ausmaß von internationaler Zuwanderung und leiden häufig auch unter dem Wegzug der deutschen Bevölkerung. Deutlich positivere demografische Entwicklungspfade beschreiten demgegenüber die Mittelstädte im Ländlichen Raum, die sich in ihrer Bevölkerungsentwicklung nicht selten von ihrem regionalen Umfeld absetzen können. Wenig spricht derzeit dafür, dass sich diese Trends bald umkehren könnten. Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind daher besonders gefordert, geeignete Maßnahmen zur Zukunft der Kleinstädte und Dörfer zu ergreifen.

Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass den Ländlichen Raum Baden-Württembergs – gerade auch im Bundesländervergleich – eine bemerkenswerte demografische Stabilität kennzeichnet. In den vergangenen Jahren konnte die Mehrheit der Gemeinden Bevölkerungsgewinne verbuchen und dort wo demografische Schrumpfung auftritt, bleiben die Verluste meist im moderaten Bereich. Anders als in anderen Bundesländern lassen sich in Baden-Württemberg keine Schrumpfungsregionen ausmachen, die in massiverer Form von Abwanderung betroffen sind. Schrumpfung tritt eher in lokalen Kontexten auf und hat damit meistens auch spezifische sub-regionale Ursachen.

Die vergleichsweise stabile demografische Entwicklung kann auch auf die insgesamt gute Erreichbarkeitssituation im Ländlichen Raum Baden-Württembergs zurückgeführt werden (siehe hierzu Abschnitt 4). Zusammenhängende Gebiete mit prekären Niveaus der Daseinsvorsorge existieren nur vereinzelt. Etwa 1,8 Millionen Menschen leben in Gebieten mit einer gemessen am Landesdurchschnitt weniger guten Erreichbarkeitssituation. Ein zentraler Befund der IREUS Studie von 2011, wonach Baden-Württemberg über ein zumeist engmaschiges Standortnetz der Infrastruktur verfügt, gilt somit weiterhin. Zumindest für eine automobilen Bevölkerung bleiben die Fahrzeitbelastungen bei Aufsuchen von standortgebundenen Einrichtungen meistens gering. In Teilen des Ländlichen Raumes kann aber eine hohe Vulnerabilität der Versorgungslage vermutet werden, wenn die Leistungserbringung durch eine Einrichtung oder wenige Angebote erfolgt. Im Falle von Standortschließungen drohen dann gravierende Verschlechterungen der Erreichbarkeitssituation. Auch ist darauf hinzuweisen, dass für die Nutzer des öffentlichen Verkehrs sowie für Fußgänger und Fahrradfahrer starke Nachteile bestehen, auch wenn dies im Rahmen dieser Studie nur teilweise vertiefend analysiert werden konnte. In einer alternden Gesellschaft sollte einer angemessenen Erschließung von Angebotsstandorten mit dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zukünftig verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Ein komparativer Wettbewerbsvorteil ländlicher Räume liegt in den deutlich geringeren Wohnkostenbelastungen der privaten Haushalte (Abschnitt 5). Die jüngste Preisinflation auf den Miet- und Eigentumswohnungsmärkten der Verdichtungskerns und ihres engeren Umlands hat eine neue Suburbanisierung entfacht, von der nicht nur die Randzonen, sondern auch verkehrsgünstig gelegene Gemeinden im Ländlichen Raum profitieren. Allerdings können sehr geringe Preisniveaus auch negative Implikationen entfalten, indem sie Neubauinvestitionen hemmen. Wenn private Investoren keine angemessene Rendite erwarten können, werden sie kaum Neubauvorhaben durchführen oder Bestandsinvestitionen tätigen. In regionalen (Teil-) Märkten mit geringer demografischer und ökonomischer Dynamik und entsprechend geringen Zahlungsbereitschaften der Nachfrager

kann es zu negativen Entwicklungen der Bausubstanz kommen, die wiederum den Zuzug hemmen können. Ob ein solcher Sachverhalt in Teilen des Ländlichen Raumes anzutreffen ist, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. In Gemeinden mit sinkenden Miet- und Kaufpreisen lässt sich eine auch längerfristig negative Marktentwicklung aber nicht ausschließen. Hier sollten auch mit den Möglichkeiten der Städtebauförderung und des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum (ELR) Investitionsanreize gesetzt werden.

Zusammenfassend kann somit ein insgesamt positives Fazit gezogen werden. Baden-Württemberg hat gute Chancen, seine ländlich geprägten Räume zukunftsfähig weiterzuentwickeln. Zukunftsrisiken sind einzuräumen und werden in dieser Studie wiederholt angesprochen. Mit einer integrierten Gesamtstrategie, welche die wirtschaftliche, demografische und infrastrukturelle Entwicklung in ihren wechselseitigen Abhängigkeiten thematisiert, können Disparitäten aber auch zukünftig begrenzt werden und ein „Abhängen“ einzelner Räume vermieden werden.

Die größte Herausforderung besteht dabei in der Demografie: Die Analysen dieser Studie haben deutlich gemacht, dass ländliche Gemeinden attraktiv für Zuwanderung bleiben bzw. werden müssen. Da die Quellen von Zuwanderung immer mehr auf das Ausland übergehen, werden die Anforderungen an die Integration von Migranten weiter steigen. Dies beginnt bei der Sprachförderung und erstreckt sich über Ausbildung, Qualifikation und Wohnungsversorgung bis hin zu kulturellem Dialog und sozialem Austausch. Es ist zu vermuten, dass insbesondere kleinere Gemeinden mit diesen Aufgaben Schwierigkeiten haben werden. Größere Mittelstädte verfügen dagegen eher über Planungs- und Verwaltungskapazitäten sowie die infrastrukturellen Voraussetzungen, mit diesen Herausforderungen umzugehen und ein aktives Zuwanderungs- und Integrationsmanagement zu betreiben.

Insgesamt fällt auf, dass sich die Mittelstädte in den vergangenen Jahren mehr und mehr als Zugpferde einer positiven Entwicklung im Ländlichen Raum entfalten konnten. Ihre Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung fällt häufig überdurchschnittlich aus und mit einer breiten Infrastrukturausstattung können sie Auffang- und Ankerfunktionen für ihr regionales Umfeld ausüben. Gerade in weniger dynamischen Regionen können Mittelstädte daher stabilisierend wirken, in dem sie eine stärkere Abwanderung der Bevölkerung verhindern. Die Raumordnungs- und Strukturpolitik sollte diese spezifischen Funktionen von Mittelstädten noch stärker in Entwicklungs- und Förderkonzepten berücksichtigen.

In der Infrastrukturpolitik muss eine Balance aus sinnvoller standörtlicher Konzentration und Leistungsbündelung auf der einen Seite und wohnortnaher Versorgung auf der anderen Seite gefunden werden. Das in den meisten ländlichen Regionen Baden-Württembergs – wie oben konstatiert – dichte Standortnetz an Einrichtungen ist ein kostbares Gut, das grundsätzlich gesichert werden sollte. Allerdings werden weitere Konzentrationsprozesse in der Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur kaum aufzuhalten sein. Politik und Planung sollten hier ehrlich agieren und den Menschen eingeschlagene Strategien und geplante Maßnahmen erklären. Gleichzeitig muss deutlich werden, dass Entwicklungen nicht dem „Markt“ überlassen werden. Infrastrukturelle Orientierungswerte (z. B. in Bezug auf Erreichbarkeiten und Leistungsstandards) könnten helfen, mehr Transparenz in der Infrastrukturpolitik herzustellen. Auch wird angeregt, die Entwicklung des Standortnetzes der Infrastruktur sowie des Verkehrsangebotes in den weniger verdichteten Räumen systematisch zu beobachten, um weiteren Verschlechterungen der Erreichbarkeit aktiv entgegen treten zu können. Ein solches Erreichbarkeitsmonitoring ist heute ohne größeren

Aufwand technisch umsetzbar und kann ein wertvoller Baustein einer präventiv angelegten Raumordnungs- und Strukturpolitik sein.

Wie die Ergebnisse der Studie zeigen, lassen sich in Baden-Württemberg bei vielen Indikatoren (wie Wertschöpfung oder Beschäftigung) zum Teil deutliche Unterschiede innerhalb des Ländlichen Raums ausmachen. Ergänzend zur bisherigen Strukturpolitik sollten daher auch die Begabungen einzelner Landesteile in ihren wechselseitigen Abhängigkeiten in den Blick genommen und zukunftsorientiert weiterentwickelt werden. Das gilt für die Infrastrukturpolitik, für die Wirtschaftspolitik wie auch für demografische Strategien und Integrationspolitiken.