

## Schwerpunkt

# Infrastrukturen in ländlichen Räumen



## Stadtentwicklung

Die Rolle der Kommunen bei der Gesundheitsversorgung in ländlichen Räumen • Energiewende im Rhein-Hunsrück-Kreis • Wasser kennt keine Umleitungen • Neue Nahversorgung auf dem Land • Glasfaserausbau in Bad Berleburg • Bürgerbusse für Hessens ländliche Räume • Mobilitätsressourcen für ländliche Regionen jenseits von ÖPNV und Pkw • Kommunalpolitisches Ehrenamt in ländlichen Räumen unter Druck • Bürgerbeteiligung in Mecklenburg-Vorpommern • Jugendbeteiligung in ländlichen Räumen • Anforderungen an die Betreuungsinfrastruktur in Osterburg • Interview mit Thomas Dienberg aus Leipzig • Wohin führt die Entwicklung der Bodenpreise für den Wohnungsbau? • Dialogverfahren – ein Plädoyer

## Nachrichten

Neues aus dem vhw • Fachliteratur

## WohnungsMarktEntwicklung

Die Bedeutung ländlicher Räume im Kontext von Wind- und Solarenergie



**Schwerpunkt**

**Infrastrukturen in ländlichen Räumen**

**Editorial**

[Infrastrukturen in ländlichen Räumen – Schlüssel für eine lebenswerte Zukunft](#) 113

Christian Höcke,  
vhw e. V., Berlin



**Stadtentwicklung**

[Die Rolle der Kommunen bei der Gesundheitsversorgung in ländlichen Räumen](#) 115

Pablo Luneau,  
Quaestio Forschung & Beratung, Köln

[Wie die ENERGIEWENDE in ländlichen Räumen zur Sicherung der Daseinsvorsorge beiträgt](#) 119

Dr. Swantje Grotheer,  
Rheinland-Pfälzische Technische Universität  
Kaiserslautern-Landau  
Dr. Martina Hülz,  
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der  
Leibniz-Gemeinschaft, Hannover

[Wasser kennt keine Umleitung – Infrastrukturerhalt im ländlichen Raum](#) 123

Dörte Burg,  
Deutscher Bund verbandliche Wasserwirtschaft  
(DBWW e. V.), Hannover

[Neue Nahversorgung auf dem Land: smarte 24/7-Märkte](#) 127

Johanna Bretthauer, bulwiengesa AG, Hamburg  
Dr. Christian Krajewski, Universität Münster  
Dr. Patrick Küpper, Thünen-Institut für  
Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen,  
Braunschweig

[Flächendeckender Glasfaserausbau: Das Netz der Zukunft kommt](#) 132

Bernd Fuhrmann,  
Stadt Bad Berleburg

[Dankbarkeit erFahren, Freude teilen: 125 Bürgerbusse für Hessens ländliche Räume](#) 135

Katherina Kenanidou,  
Landesstiftung „Miteinander in Hessen“,  
Wiesbaden  
Martin Weißhand,  
Nordhessischer VerkehrsVerbund, Kassel

[Mobilitätsressourcen für ländliche Regionen jenseits von ÖPNV und Pkw](#) 139

Dr. Martin Schiefelbusch,  
NVBW-Nahverkehrsgesellschaft  
Baden-Württemberg mbH, Stuttgart

[Kommunalpolitisches Ehrenamt – Rückgrat der Entwicklung ländlicher Räume unter Druck](#) 145

Christian Höcke,  
vhw e. V., Berlin

[Bürgerbeteiligung in Mecklenburg-Vorpommern](#) 149

Robert Wick,  
LGE Mecklenburg-Vorpommern GmbH, Schwerin  
Julia Quade,  
Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH,  
Leezen

[Jugendbeteiligung als Schlüssel zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume](#) 152

Dominik Ringler,  
Kompetenzzentrum Kinder- und  
Jugendbeteiligung Brandenburg, Potsdam  
Liza Ruschin,  
Gemeinde Blankenfelde-Mahlow

[Zukunft Landleben: eine Frage des Könnens, nicht des Wollens](#) 155

Jana Henning,  
Hansestadt Osterburg

[„Noch stärker auf die Ressourcen des vhw bauen“](#) 158

Interview mit Thomas Dienberg, Bürgermeister  
für Stadtentwicklung und Bau der Stadt Leipzig

[Wohin führt die Entwicklung der Bodenpreise für den Wohnungsbau?](#) 159

Dietrich Schwarz,  
Mainz

[Wettbewerblicher Dialog – Plädoyer für ein selten angewandtes Vergabeverfahren](#) 163

Robert Wick,  
LGE Mecklenburg-Vorpommern GmbH,  
Schwerin  
Fabian Winistädt,  
Kanzlei Schütte, Horstkotte und Partner,  
Bad Doberan



**Nachrichten**

[Neues aus dem vhw](#) 165

[Fachliteratur](#) 167



**WohnungsMarktEntwicklung**

[Die Bedeutung ländlicher Räume im Kontext von Wind- und Solarenergie](#) 168

Robert Kretschmann,  
vhw e. V., Berlin

# Infrastrukturen in ländlichen Räumen – Schlüssel für eine lebenswerte Zukunft



Christian Höcke

Seit über 30 Jahren gibt es in Deutschland das grundgesetzlich verankerte Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Damit sollen vergleichbare Entwicklungschancen und Teilhabemöglichkeiten für alle Menschen, unabhängig von ihrem Wohnort, geschaffen werden. Die Realität sieht dennoch an vielen Orten anders aus, denn die räumliche Ent-

wicklung in der Bundesrepublik weist nach wie vor große Unterschiede auf.

Auch die ländlichen Räume unterscheiden sich in vielen Ausprägungen deutlich voneinander. Dies betrifft u. a. ihre siedlungsstrukturellen Merkmale, die Bevölkerungsstruktur und demografische Trends sowie die ökonomische Situation. In peripheren Lagen etwa, mit Gemeindegrößen jenseits der 100 oder gar 200 km<sup>2</sup> Flächenausdehnung, müssen große Distanzen überwunden und Kosten in Kauf genommen werden, um soziale oder technische Infrastrukturen der Daseinsvorsorge bereitzustellen oder zu erhalten.

Die knappen kommunalen Haushalte – verwiesen sei an dieser Stelle auf das Rekorddefizit von 24,3 Milliarden Euro im vergangenen Jahr – stellen viele Städte und Gemeinden vor zusätzliche Herausforderungen. So können Investitionserfordernisse nicht mehr überall bedient oder die den Kommunen von Marktakteuren überlassenen defizitären Bereiche ausgeglichen werden. Selbst Förderungen können dann nicht helfen, wenn die notwendigen Eigenmittel fehlen. Dies trifft wichtige Bereiche der Daseinsvorsorge ebenso wie infrastrukturelle Neubau- und Erhaltungsmaßnahmen sowie freiwillige Aufgaben, etwa im Kultur- und Freizeitbereich.

Dabei ist gerade eine leistungsfähige Infrastruktur von existenzieller Bedeutung. Sie ermöglicht die Anbindung an Zentren, sichert die Daseinsvorsorge und schafft Standortvorteile für Unternehmen sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den heutigen digitalen Arbeitswelten. Nur so können die ländlichen Räume ihre Stärken, wie Lebensqualität, Naturraum oder regionale Identität, ausspielen und für Bevölkerung und Betriebe attraktiv bleiben.

Und selbstverständlich gibt es sie, auch trotz der benannten Probleme: eine ganze Reihe positiver Entwicklungen und Potenziale in ländlichen Regionen. So bietet der Ausbau erneuerbarer Energien Chancen. Die Kommunen und ihre Bevölkerung können finanziell profitieren, etwa durch neue Investitionsmöglichkeiten in öffentliche Infrastrukturen oder durch lokale Energiepreise. So kann unmittelbar zur regionalen Wertschöpfung beigetragen werden. Im Einzelhandel können innovative und durch die Digitalisierung unterstützte Versorgungskonzepte nicht nur Versorgungslücken füllen, sondern auch soziale Funktionen bieten. Auch im Bereich der medizinischen Versorgung, der Stärkung sozialer Infrastrukturen sowie der Mobilität und im Breitbandausbau haben sich in den vergangenen Jahren innovative Kommunen auf den Weg gemacht, neue und zukunftsweisende Lösungen zu entwickeln und auszuprobieren. Es gilt umso mehr, diese Projekte sichtbar zu machen und die Erfahrungen mit anderen zu teilen.

In diesem Heft sind einige gute Beispiele enthalten. Vielfach zeigen diese, dass es Anstrengungen verschiedenster Akteure braucht, um den Herausforderungen zu begegnen und Innovationen anzustoßen. Förderungen können einen wichtigen Beitrag leisten, doch sie brauchen einen Nährboden aus Engagement, Ideen und gemeinsamen Aktivitäten von Verwaltung, Politik, Wirtschaft und nicht zuletzt von Bürgerinnen und Bürgern. Dabei spielt auch die Einbindung von jungen Menschen in Planungs- und Entwicklungsprozesse eine wichtige Rolle, um deren Bedürfnisse zu berücksichtigen, positive Gestaltungs- und Demokratieerfahrungen zu ermöglichen und ländliche Städte, Gemeinden und Regionen zukunftsfähig zu machen.

Es liegt in der Verantwortung vieler, die ländlichen Räume nicht zu vernachlässigen, sondern sie als lebenswerte Orte aktiv zu gestalten und zu unterstützen. Denn letztlich geht es um nicht weniger als den Zusammenhalt unserer Gesellschaft.

Viel Spaß bei der Lektüre der Beiträge in diesem Heft

Christian Höcke  
Seniorwissenschaftler beim vhw e. V., Berlin

vhw-Verbandstag 2025  
9. Oktober 2025 in Berlin

## Entscheidend is' auf'm Platz

Kommunen im Spannungsfeld von  
Staatsreform, Lösungsorientierung  
und künftiger Handlungsfähigkeit



- 12:30 Uhr Eintreffen der Teilnehmer
- 13:00 Uhr **Begrüßung**  
Dr. Peter Kurz, Verbandsratsvorsitzender vhw e. V., Mannheim
- 13:10 Uhr **Entscheidend is' auf'm Platz: Politik zwischen Zukunftsorientierung und Gegenwartsbezug**  
Prof. Dr. Armin Nassehi, Lehrstuhlinhaber Institut für Soziologie, Ludwig-Maximilians-Universität München
- 13:40 Uhr **Mehr Lösungsorientierung mit weniger ... oder anderem Personal?**  
Prof. Dr. Jürgen Kegelmann, Professor für Verwaltungsmanagement, Hochschule Kehl
- 14:00 Uhr **Der Verwaltungsmensch der Zukunft**  
Moderierte Diskussionsrunde mit:  
**Albert Geiger**, ehem. Fachbereichsleitung Bürgerbüro Bauen und Referatsleitung Nachhaltige Stadtentwicklung, Stadt Ludwigsburg  
**Prof. Dr. Jürgen Kegelmann**, Professor für Verwaltungsmanagement, Hochschule Kehl  
MODERATION: **Henning Dettleff**, Zweiter Vorstand vhw e. V.
- 14:50 Uhr Kaffeepause
- 15:30 Uhr **Vom Umkrempeln der Stadt: Die Planungshoheit der Kommunen zwischen Gestaltungsengpässen und Transformationserfordernissen**  
Stefan Thabe, Stadtrat Stadt Herne
- 15:50 Uhr **Von kleinen Schritten und großen Hindernissen**  
Moderierte Diskussionsrunde mit:  
**Matthias zu Eicken**, Leiter Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik Haus & Grund, *angefragt*  
**Monika Thomas**, Stadträtin der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen und Wohnungsbaukoordinatorin des Hamburger Senats  
**Dr. Brigitta Ziegenbein**, Leiterin des Stadtplanungsamtes, Stadt Leipzig  
**Stefan Thabe**, Stadtrat Stadt Herne  
MODERATION: **Petra Voßebürger**, Beraterin und Moderatorin, Gesellschafterin, IKU\_Die Dialoggestalter
- 16:40 Uhr **Fazit und Ausblick**  
Prof. Dr. Jürgen Aring, Erster Vorstand vhw e. V., Berlin  
anschl. bis 20:00 Uhr Netzwerken und Austausch

### Veranstaltungsort

Humboldt Carré  
Behrenstraße 42  
10117 Berlin



Alle Infos und Anmeldung  
unter [vhw.de/va/BG250101](https://vhw.de/va/BG250101)  
oder über den QR-Code.  
Es fällt keine  
Teilnahmegebühr an

**vhw** – Bundesverband für Wohnen und  
Stadtentwicklung e. V.  
Fritschestraße 27/28 • 10585 Berlin  
Telefon: 030 390473-110 • Fax: 030 390473-190  
E-Mail: [bund@vhw.de](mailto:bund@vhw.de)



Pablo Luneau

# Zwischen freiwilliger Aufgabe und wachsendem Handlungsdruck

## Die Rolle der Kommunen bei der Gesundheitsversorgung in ländlichen Räumen

Seit rund 15 Jahren wird in Deutschland zunehmend intensiv über die Sicherung der ambulanten Gesundheitsversorgung diskutiert. Während die Debatte in besonders ländlichen und peripheren Regionen begann, hat sie längst auch Eingang in urbane Räume und Beachtung in der breiten Gesellschaft gefunden. Denn das Thema Gesundheitsversorgung ist ein besonders sensibles. Wenngleich die Sicherung der ambulanten (vertragsärztlichen) Versorgung im Wesentlichen den Kassenärztlichen Vereinigungen obliegt, wächst in vielen Kommunen der Druck, das Thema auf die Agenda zu setzen. Denn die Kommunen werden von ihren Bürgerinnen und Bürgern nicht nur als erste Ansprechpartnerin, sondern auch in einer grundsätzlichen Zuständigkeit für die Fragen der lokalen Daseinsvorsorge und Lebensqualität wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund werden sie mit den vor Ort spürbaren Problemen, wie Praxisschließungen, langen Wartezeiten und größer werdenden Distanzen für den Arztbesuch, konfrontiert. Diese Probleme sind das Ergebnis einiger seit Jahren oder gar Jahrzehnten zu beobachtenden Entwicklungen.

So stellen etwa der demografische Wandel und die Alterung der Bevölkerung eine wesentliche gesellschaftliche Herausforderung unserer Zeit dar. In vielen Regionen Deutschlands, insbesondere in ländlichen bzw. peripheren Räumen, führt die Alterung trotz des häufig zu beobachtenden Bevölkerungsrückgangs zu einem höheren Bedarf an ärztlicher Versorgung. Denn die Zahl der jährlichen Arztkontakte steigt mit dem Alter enorm an (s. Abb. 1; Riens et al. 2012). Die Zahl der chronisch kranken und multimorbiden Patientinnen und Patienten nimmt im Alter deutlich zu und damit auch der Zeitaufwand für die behandelnden Ärztinnen und Ärzte – zum einen für die Behandlung selbst und zum anderen für den notwendigen fachlichen Austausch untereinander.

Auf der anderen Seite führt ebendiese Alterung in den kommenden Jahren zu einer Welle an Renteneintritten innerhalb der Ärzteschaft. Die zahlenmäßig besonders bedeutsame Baby-Boomer-Generation befindet sich bereits zu großen Teilen im typischen Renteneintrittsalter oder erreicht dieses in den nächsten Jahren. Zahlen der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) auf Basis des Bundesarztregisters unterstreichen dies sehr deutlich: Das Durchschnittsalter der Hausärztinnen und Hausärzte liegt bei rund 55 Jahren. Mehr als ein Drittel ist mindestens 60 Jahre, ein weiteres Drittel mindestens 50 Jahre alt (KBV o. J. a; Datenjahr 2023). Allein diese Zahlen lassen den Nachbesetzungsbedarf in den kommenden Jahren erahnen. Diesbezügliche Prognosen sind jedoch mit Vorsicht zu genießen, weil es eine Altersgrenze zur Ausübung des ärztlichen Berufs in der vertragsärztlichen Versorgung nicht (mehr) gibt. Der Zeitpunkt des Renteneintritts ist demnach eine sehr persönliche, multifaktorielle Entscheidung, die sehr unterschiedlich ausfallen kann. Sie hängt häufig – so zeigen unsere Erfahrungen in mehreren Regionen – von der Gesamtsituation vor Ort und der Zufriedenheit der Ärztinnen und Ärzte ab.

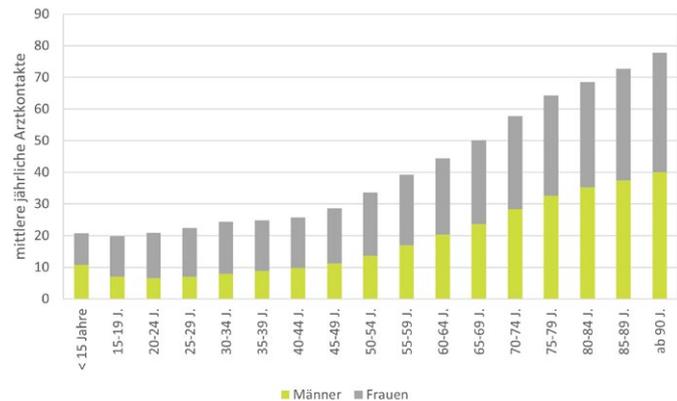


Abb. 1: Mittlere jährliche Arztkontakte in Deutschland im Jahr 2007 nach Altersgruppen (eigene Darstellung nach Riens et al. 2012)

Seitens der nachrückenden Medizinerinnen und Mediziner kommen Entwicklungen hinzu, die diesen Effekt zusätzlich verstärken. Zu nennen ist hier insbesondere der zunehmende Wunsch nach Teilzeitarbeit, für dessen Umsetzung Angestelltenverhältnisse besonders geeignet und entsprechend gefragt sind. Allerdings geht auch bei Niedergelassenen der Trend zur Arbeitszeitreduzierung: Während die Zahl der Ärztinnen und Ärzte mit vollem Versorgungsauftrag zwischen 2014 und 2023 um fast 21 % abgenommen hat, haben hälftige Versorgungsaufträge mit einem Zuwachs von 189 % einen regelrechten Boom erlebt (s. Abb. 2; KBV o. J. b). Insofern darf die steigende absolute Zahl der Ärztinnen und Ärzte in Deutschland nicht mit steigenden Kapazitäten gleichgesetzt werden.

Das Bild des traditionellen Landarztes mit 80-Stunden-Wochen, abendlichen Hausbesuchen und Wochenendarbeit ist für den Großteil der nachrückenden Medizinergeneration kein Vor-, sondern Sinnbild für ein Arbeits- und Familienmodell, das nicht mehr ihren Wünschen und Vorstellungen

entspricht. Vielmehr ist sowohl für Ärztinnen – die Allgemeinmedizin in Deutschland ist zunehmend weiblich – als auch für Ärzte die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bedeutsamer geworden, u. a. aufgrund der heute stärkeren Aufteilung von Erwerbs- und Carearbeit.

## Welchen Beitrag können Kommunen leisten?

Für die Sicherung der vertragsärztlichen Versorgung sind, wie eingangs erwähnt, die Kassenärztlichen Vereinigungen verantwortlich. Die kommunale Ebene hat hier keine gesetzlich verankerten Regelungsbefugnisse und Zuständigkeiten. Es stellt sich die Frage, welchen Beitrag Städte und Gemeinden in diesem System und unter Berücksichtigung der bestehen Aufgaben- und Arbeitsteilung überhaupt leisten können. Eine Reihe von möglichen Handlungsansätzen wird im Folgenden beschrieben.

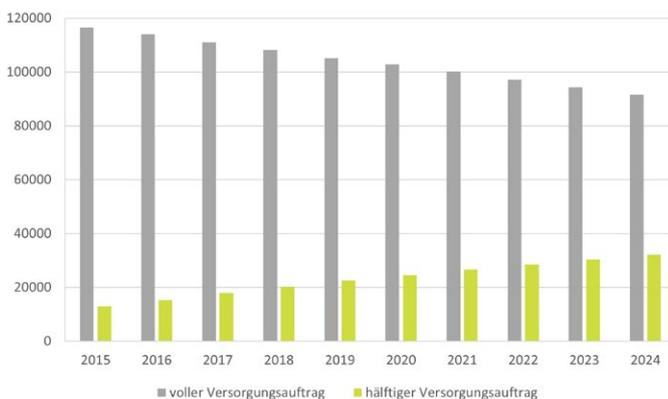


Abb. 2: Entwicklung der häftigen und der vollen Versorgungsaufträge in der vertragsärztlichen Versorgung zwischen 2015 und 2024 (eigene Darstellung nach KBV o. J. b)

## Kommunikation, Monitoring und Planung

Vor dem Hintergrund der (Nicht-)Zuständigkeit von Kommunen erscheint es zunächst so, als sei das Engagement der Städte und Gemeinden im Wesentlichen auf Kommunikations- und Informationsstrategien begrenzt. Dies ist auch ein erster, wichtiger Schritt. Einzelne Kommunen in ländlichen Räumen kommen mit ihren Mitteln unter den oben beschriebenen Rahmenbedingungen allein kaum weiter. Im ersten Schritt empfiehlt es sich, den Dialog mit Nachbargemeinden zu suchen, eine interkommunale Zusammenarbeit aufzubauen und dafür geeignete Teil- bzw. Handlungsräume zu definieren. Hierfür ist je nach Kommune und bestehendem „Leidensdruck“ mehr oder weniger Sensibilisierungsarbeit in der Lokalpolitik zu leisten.

Auf der Basis einer zwischen den Gemeinden abgestimmten Vorgehensweise kommt es darauf an, mit geeigneten Dialogformaten ein überörtliches Netzwerk zwischen den Gesundheitsakteuren (im Wesentlichen die Leistungserbringer/Praxen) und den jeweils beteiligten Gemeinden aufzubauen. Der Dialog sollte dabei an folgenden Facetten ausgerichtet werden:

- **Versorgungssituation:** Wiederkehrend sollte der Versorgungsalltag diskutiert werden, um im Sinne einer gesicherten, qualitativ hochwertigen Gesundheitsversorgung Handlungsbedarfe bei z. B. einzelnen Patientengruppen, Krankheitsbildern oder in Teilräumen identifizieren zu können.
- **Versorgungsrisiken:** Ebenfalls sollten Probleme der Praxisentwicklung thematisiert werden. Dies betrifft insbesondere den Fachkräftebedarf und die Praxisweitergabe. Insbesondere die frühzeitige Kenntnis bevorstehender Praxisabgaben und die Beurteilung der Erfolgsaussichten einer Weitergabe sind von hohem Wert, um drohende Versorgungslücken frühzeitig erkennen zu können.
- **Lösungsansätze:** Aus der laufenden Auseinandersetzung mit dem Versorgungsalltag und den Versorgungsrisiken sind letztlich Lösungsansätze zu entwickeln und nach Möglichkeit in die Umsetzung zu bringen. In dieser Hinsicht dient der Dialog auch der Kooperationsanbahnung für die Umsetzung von Maßnahmen und Lösungen.

Unabhängig von den kurz- bis mittelfristig erzielbaren Ergebnissen sollte es Ziel sein, die Dialoge als Teil eines langfristigen Versorgungsmonitorings zu etablieren und in der Gesundheitsplanung zu berücksichtigen. Hierbei geht es darum, die dynamische Entwicklung der lokalen Bedarfslagen und von Nachbesetzungs- und Abgabeprozessen zu dokumentieren. Das lokale Wissen wird somit für Politik und Verwaltung transparenter. Die wesentlichen Bausteine eines Monitorings bestehen demzufolge aus einer Bedarfsanalyse bzw. -ermittlung, einer Angebotsanalyse, einer anschließenden Synthese (Identifizierung von Versorgungslücken oder -risiken) sowie der Erfassung von innovativen Versorgungsmodellen, z. B. aus anderen Regionen, und ihrer Bewertung hinsichtlich der Umsetzbarkeit vor Ort.

Auf Basis der Erkenntnisse aus diesen Bausteinen kann die Gesundheitsplanung langfristige Strategien entwickeln und in enger Abstimmung mit den lokalen Gesundheitsakteuren im Rahmen der Teilraumdialoge entscheiden, welche Bausteine zur Sicherung und Modernisierung der ambulanten Versorgung für die spezifische Versorgungssituation im Teilraum besonders geeignet erscheinen.

## Medizinischen Nachwuchs gewinnen – und binden

Die Suche nach einer Nachfolge stellt für einen Großteil der Praxen in ländlichen Räumen eine der zentralen Herausforderungen dar. Jene Ärztinnen und Ärzte, die ihre Praxis erfolgreich abgeben, finden Nachfolgelösungen häufig im näheren persönlichen oder beruflichen Umfeld. Bislang spielten Praxisbörsen und spezielle Vermittler unserer Erfahrung nach eine eher untergeordnete Rolle. Übergaben erfolgen häufig an (ehemalige) Ärztinnen und Ärzte in Weiterbildung (ÄiW) oder an vormalige Angestellte. Persönliche Kontakte und ein entsprechendes Netzwerk sind hierbei



von Bedeutung. Erfahrungen in mehreren Regionen zeigen, dass eine frühzeitige Bindung des ärztlichen Nachwuchses die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass dieser nach etwaigen anderen Stationen im Zuge der Ausbildung in die Region zurückkehrt bzw. dort nach der fachärztlichen Weiterbildung verbleibt. Insofern empfiehlt es sich, für die verschiedenen Stationen der Ausbildung attraktive Angebote zu entwickeln und diese aktiv zu bewerben.

Dabei spielen (regionale) Weiterbildungsverbände (WBV) eine wichtige Rolle. Die Zusammenschlüsse von Krankenhäusern und Praxen koordinieren die Weiterbildung der Medizinerinnen und Mediziner. Zwar gibt es solche Verbände deutschlandweit, allerdings unterscheiden sie sich teils stark in ihrer Beratungs- und Unterstützungsintensität, dem Grad der Bewerbung ihrer Region, dem Informationsangebot im Internet usw. Hier können Städte und Gemeinden – oder besser: interkommunale Handlungsräume bzw. Regionen – ihre Weiterbildungsverbände unterstützen. So könnte beispielsweise in Zusammenarbeit von WBV und kommunaler Ebene eine zentrale Servicestelle aufgebaut und betrieben werden, die je nach Zielen und Bedarfen verschiedene Aufgaben übernehmen kann, z. B. in den Bereichen Information und Vermittlung („Matchmaking“), Beratung von angehenden ÄiW, Unterstützung der lokalen Ärzteschaft bei der Beantragung der Weiterbildungsbefugnis, Konzeption und Koordinierung der Nachwuchsarbeit usw. Mit Blick auf die begrenzten Medizinstudienplätze in Deutschland – hier sind die Länder in der Verantwortung – und dem damit einhergehenden Nachwuchsmangel sollte zudem ein Augenmerk darauf liegen, Ärztinnen und Ärzte mit ausländischen Qualifikationen bei der Anerkennung ihres Berufs zu unterstützen und adäquat im Arbeitsmarkt zu integrieren. Auch dies könnte Aufgabe einer solchen Stelle sein.

### Gesundheitsversorgung und Strukturen modernisieren

Es ist deutlich geworden, dass die Praxisübergabe an Nachfolger eine der zentralen Herausforderungen darstellt, sowohl auf Mikroebene für die abgebenden Praxisinhaberinnen und -inhaber als auch auf Makroebene für die Kommunen und Regionen im Sinne einer gesicherten Gesundheitsversorgung. Das Ziel sollte deshalb lauten, die freiwerdenden Kassensitze organisatorisch so zu fassen bzw. einzubetten, dass die daraus entstehenden Arbeitsbedingungen zu den Präferenzen der nachrückenden Generation passen. Auch in Zukunft wird es noch junge Medizinerinnen und Mediziner geben, die eine „traditionelle“ Praxis mit umfassender fachlicher, organisatorischer, juristischer und wirtschaftlicher Verantwortung favorisieren. Diese Nachfrage kann aus dem Bestand abzugebender Praxen ohne Weiteres bedient werden. Allerdings sind gerade Frauen, die in der Allgemeinmedizin überproportional vertreten sind, weniger bereit, Einzelpraxen zu übernehmen (Van den Bussche et al. 2019).

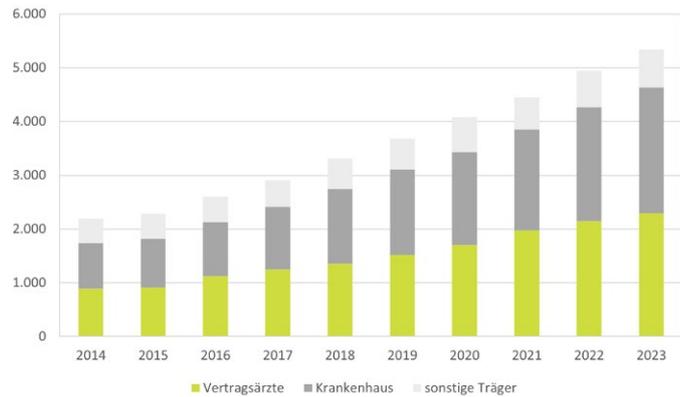


Abb. 3: Entwicklung der Anzahl von MVZ in Deutschland zwischen 2014 und 2023 nach Trägerschaft (eigene Darstellung nach KBV o. J. c)

Es zeichnet sich insgesamt ab, dass ein großer Teil des ärztlichen Nachwuchses andere Vorstellungen von der Berufsausübung hat, was sich mit folgenden Aspekten und Tendenzen verbindet:

- flexible und verlässliche Arbeitszeiten
- reduzierte Wochenstunden, mehr Teilzeit
- Spezialisierung und fachliche Zusammenarbeit im Team
- Konzentration auf die ärztliche Tätigkeit und Entlastung von administrativen und Routinetätigkeiten
- mehr Anstellungsverhältnisse und weniger Selbstständigkeit.

Diese Aspekte sind insbesondere in größeren Strukturen, wie Berufsausübungsgemeinschaften (BAG) und medizinischen Versorgungszentren (MVZ) mit mehreren Ärztinnen und Ärzten, umsetzbar. Verschiedene Arbeitszeitmodelle, fachliche (auch interprofessionelle) Zusammenarbeit in größeren Teams und die Entlastung des medizinischen Personals durch administrative oder anderweitig qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Praxismanager, kaufmännische Angestellte, Versorgungsassistenten in der Hausarztpraxis, nichtärztliche Praxisassistenten etc.) sind erst in größeren Strukturen möglich und wirtschaftlich darstellbar.

Ein wesentlicher Handlungsansatz für Kommunen besteht vor diesem Hintergrund darin, den voranschreitenden Betriebsformenwandel proaktiv mitzugestalten: Der Gesetzgeber hat der kommunalen Ebene hierfür in den letzten Jahren den Weg geebnet. Medizinische Versorgungszentren sind 2004 als neuer Typus in die ambulante Versorgung eingeführt worden. Sie unterscheiden sich insofern von klassischen Teilnahmeformen (Einzelpraxen, Berufsausübungsgemeinschaften), als dass eine organisatorische Trennung von Inhaberschaft und ärztlicher Behandlungstätigkeit möglich ist. Als Gründer von MVZ kamen zunächst zugelassene Ärztinnen und Ärzte sowie Krankenhäuser, Erbringer von nichtärztlichen Dialyseleistungen, bestimmte gemeinnützige Träger und anerkannte Praxisnetze infrage.

Mit dem GKV-Versorgungsstärkungsgesetz 2015 hat der Gesetzgeber auch Kommunen als Träger zugelassen. Seither können Städte, Gemeinden und Landkreise MVZ in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form betreiben – am verbreitetsten ist bislang die GmbH. Es bedarf hierfür u. a. einer ärztlichen Leitung, die in medizinisch-fachlichen Entscheidungen unabhängig ist.

Die Zahl der MVZ und der dort tätigen Ärztinnen und Ärzte hat in den letzten Jahren massiv zugenommen. Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend auch langfristig nicht umkehren wird – im Gegenteil. Gab es 2014 etwas mehr als 2000 MVZ in Deutschland, waren es 2023 bereits knapp 4900 (s. Abb. 3; KBV o. J. c). Kommunale MVZ machen bislang jedoch nur einen Bruchteil aus. Insofern befeuert ein kommunales Engagement diese Entwicklung nicht wesentlich, was häufig von kleineren Praxen befürchtet wird, wenn ein kommunales Engagement zur Debatte gestellt wird. Vielmehr scheint es sinnvoll, solche Lösungen zu entwickeln und voranzutreiben, soll der zunehmende Einfluss rein renditeorientierter Investoren gebremst werden. Neben genossenschaftlichen Modellen können auch kommunale Ansätze hierzu beitragen. Von hoher Bedeutung ist dabei, solche Ideen gemeinsam mit den Akteuren vor Ort zu diskutieren und zu entwickeln, um eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im Sinne der örtlichen bzw. regionalen Gesundheitsversorgung zu sichern.



Abb. 4: Auf der Suche nach Gesundheitsversorgung in ländlichen Räumen (Foto: Jost)

Gegenüber rein informativen, kommunikativen oder sonstigen flankierenden Leistungen seitens der kommunalen Ebene stellt die Trägerschaft eines MVZ eine weitgehende Aufgabenwahrnehmung in der Gesundheitsversorgung dar. In Regionen, in denen Versorgungslücken oder -risi-

ken herrschen, ein solches Engagement jedoch „aus dem Markt“ heraus nicht entsteht, erscheint dies jedoch dringend erforderlich. Dass das Instrument erfolgreich umgesetzt werden kann, zeigen diverse Beispiele in Deutschland. Bundesweit gibt es schätzungsweise rund 50 MVZ in kommunaler Trägerschaft – Tendenz steigend.

Von heute auf morgen sind die beschriebenen Maßnahmen nicht umsetzbar. Städte und Gemeinden, die sich zunehmend mit Problemen der ärztlichen Versorgung konfrontiert sehen und in dem Themenfeld noch am Anfang stehen, sollten sich proaktiv in einen konstruktiven Austausch mit den lokalen Akteuren begeben, um erfolgsversprechende Lösungen zu identifizieren und diese voranzutreiben. Dialogformate dienen als erster Ansatzpunkt und als Forum für entsprechende Entwicklungen.



**Pablo Luneau**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter,  
Quaestio Forschung & Beratung, Köln

#### Quellen:

KBV – Kassenärztliche Bundesvereinigung (o. J. a): Gesundheitsdaten. Niedergelassene Ärztinnen und Ärzte werden immer älter. Abrufbar unter: <https://gesundheitsdaten.kbv.de/cms/html/16397.php>.

KBV – Kassenärztliche Bundesvereinigung (o. J. b): Gesundheitsdaten. Immer mehr Ärztinnen und Ärzte, Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten arbeiten Teilzeit. Abrufbar unter: <https://gesundheitsdaten.kbv.de/cms/html/16400.php>.

KBV – Kassenärztliche Bundesvereinigung (o. J. c): Gesundheitsdaten. Kooperationsform MVZ weiter attraktiv. Abrufbar unter: <https://gesundheitsdaten.kbv.de/cms/html/17021.php>.

Riess, B./Erhard, M./Mangiapanne, S. (2012): Arztkontakte im Jahr 2007 – Hintergründe und Analysen. Zentralinstitut für die kassenärztliche Versorgung in Deutschland (Zi). Versorgungsatlas-Bericht Nr. 12/02. Berlin 2012.

Van den Bussche, H./Boczor, S./Siegert, S./Nehls, S./Selch, S./Kocalevent, R.–D./Scherer, M. (2019): Die Resultate von sechs Jahren Weiterbildung für die hausärztliche Versorgung in Deutschland – Ergebnisse der KarMed-Studie (Teil 2). In: Zeitschrift für Allgemeinmedizin 1/2019.

Swantje Grotheer, Martina Hülz

# Wie die ENERGIEWENDE in ländlichen Räumen zur Sicherung der Daseinsvorsorge beiträgt

Eine Erfolgsgeschichte aus dem Rhein-Hunsrück-Kreis

**Die Energiewende in den verschiedenen Sektoren (Strom-, Wärme- und Verkehrssektor) zeigt sich in ländlichen Räumen mit spezifischen Charakteristika. Diese unterscheiden sich erheblich von anderen Raumkategorien, wie z. B. von stärker verdichteten stadt-regionalen Gebieten. Den ländlichen Räumen werden aufgrund bestehender Standortvorteile, wie großen Freiflächenpotenzialen, positive Entwicklungschancen durch die Energiewende zugeschrieben. Aber was steckt wirklich dahinter? Wo stehen wir mit der Energiewende auf dem Land? Wie sehen heute die tatsächlichen Potenziale für den ländlichen Raum und das Gelingen der Energiewende aus? Und welche Konflikte treten dabei vielleicht zutage?**

Gebietskörperschaften in ländlichen Räumen sind zunächst einmal in der Lage, durch die gezielte Nutzung von Standortvorteilen ihre eigene ökonomische Basis zu verbessern und die Wertschöpfung im Bereich erneuerbarer Energien zu intensivieren bzw. zu regionalisieren. Die Möglichkeit des Ausbaus von erneuerbaren Energien auf bestehenden Flächen sowie die Energieeinsparung und die Steigerung von Energieeffizienz generieren und halten Wertschöpfung in der Region, sodass auch die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar und mittelbar daran teilhaben können. Exemplarisch für diese Entwicklungschancen wollen wir in diesem Beitrag anhand verschiedener Beispiele aus dem Rhein-Hunsrück-Kreis Verknüpfungen mit regionalen Projekten zur Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge vorstellen. Diese können zur Lösung aktueller regionalspezifischer Herausforderungen beitragen und die Potenziale aus der Energiewende können erheblich für eine zukunftsfähige Regionalentwicklung genutzt werden.

## Die Energiewende im Rhein-Hunsrück-Kreis

Der rheinland-pfälzische Rhein-Hunsrück-Kreis (105.566 Einwohner im Jahr 2022; Einwohnerdichte 107 EW/km<sup>2</sup> und eine Grundfläche von 991 km<sup>2</sup>) (Statistisches Landesamt RLP) setzt bereits langjährig stark auf die Energiewende und hier besonders auf die „Steigerung der Energieeffizienz und -einsparung“ sowie den Einsatz von „erneuerbaren Energien“, um den Landkreis zukunftsfähig zu gestalten und dadurch ganz gezielt auch die regionale Daseinsvorsorge zu sichern. Der Landkreis ist im Bereich des „Klimaschutzes“ und der erneuerbaren Energien besonders stark engagiert und gilt deutschland- und europaweit als Vorbild.<sup>1</sup> Er verfügt zudem über erhebliche Potenziale, um sich

in Richtung Klimaneutralität weiterzuentwickeln. Zum Ende des Jahres 2023 befanden sich im Landkreis insgesamt 285 Windenergieanlagen am Netz (RHK o. J.). Die meisten davon sind auf kommunalem Eigentum errichtet.

Im Jahr 2023 wurde im Landkreis bilanziell 390 % seines Gesamtstromverbrauchs dezentral und erneuerbar erzeugt. Die Windkraft hat mit rund 360 % den mit Abstand größten Anteil daran. Auch die Stromerzeugung mittels Solarenergie liegt deutlich über dem Bundesdurchschnitt: Insgesamt 7734 Anlagen tragen zu einem Anteil von 24 % am Gesamtstromverbrauch bei (RHK o. J.). Bei der Photovoltaik sind es vor allem private Hausbesitzer, die auf ihren Hausdächern Anlagen realisiert haben und in Verbindung mit einem Batteriespeicher und einem privaten Elektroauto persönlich (finanziell) von der Energiewende profitieren. Darüber hinaus gibt es im Kreis einige weitere zukunftsweisende Projekte im Bereich Energie: Neben der Stromerzeugung geht es um die Versorgung mit Wärme durch zahlreiche „Nahwärmeverbünde“ und die Nutzung von Baum- und Strauchschnitt als Heizmittel.

Seit dem integrierten Klimaschutzkonzept des Landkreises vom September 2011 (RHK 2011) ist es das Ziel, die jährlichen Energiebezugskosten in Höhe von rund 292 Millionen Euro überwiegend in regionale Wertschöpfung umzuwandeln. Von den Pachteinahmen und Gewerbesteuern, die sich aus den installierten Windenergieanlagen ergeben, profitieren die (Orts-)Gemeinden im Rhein-Hunsrück-Kreis direkt (RHK 2021). Die Gemeinden und der Landkreis konnten zudem durch die umfangreichen Einnahmen und durch die Reduzierung von Kaufkraftabflüssen – beispielsweise durch die insgesamt reduzierten Ausgaben für Energieimporte – ihre finanzielle Situation deutlich verbessern. Im Jahr 2024 verfügen die Ortsgemeinden im Landkreis über Rücklagen (liquide Mittel) in Höhe von 135 Millionen Euro (Uhle 2025).

<sup>1</sup> 2023 wurde dem Rhein-Hunsrück-Kreis bundesweit als erstem Landkreis das ERNEUERBAR-Kreis-Zertifikat in Platin verliehen, „Energie-Kommune des Jahrzehnts“ AEE 2018, Europäischer Solarpreis 2011.

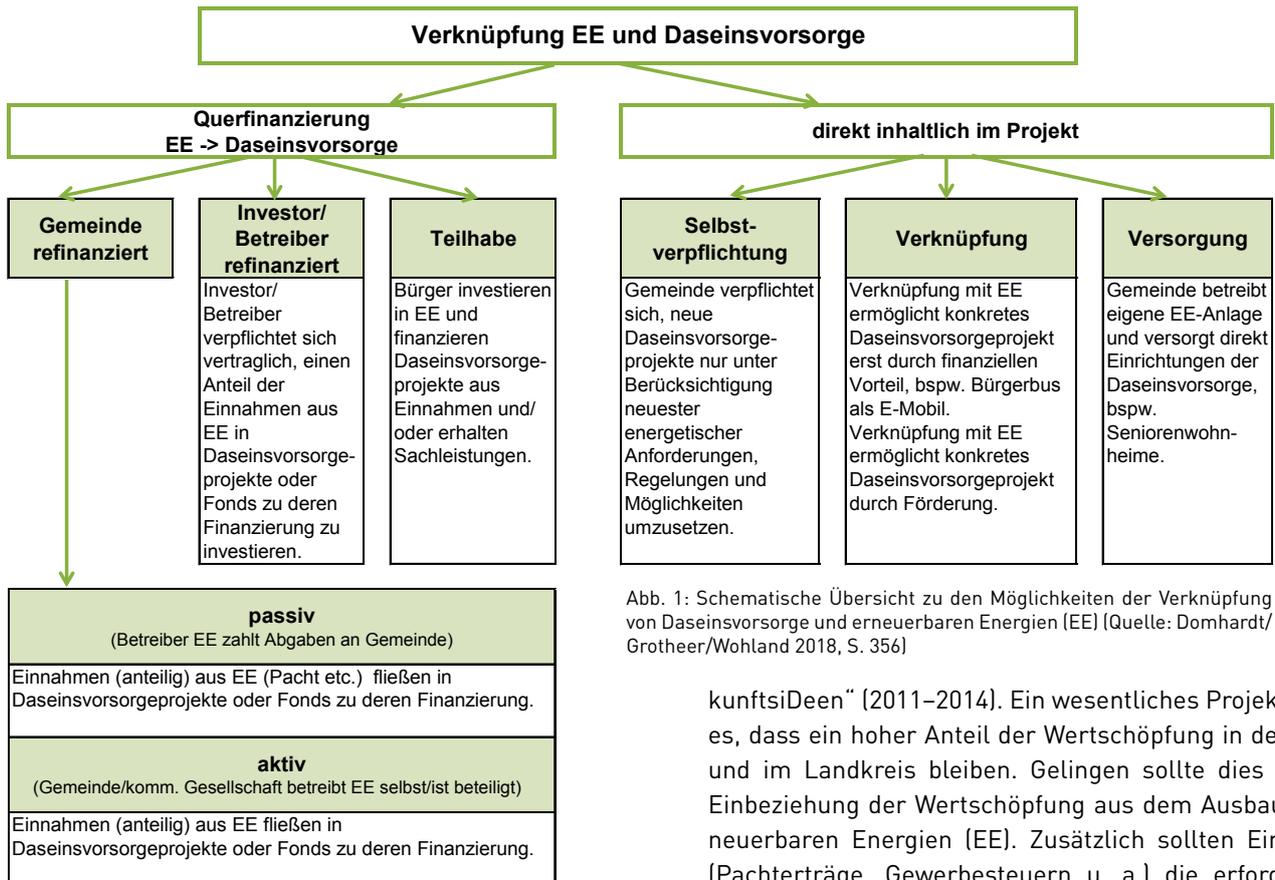


Abb. 1: Schematische Übersicht zu den Möglichkeiten der Verknüpfung von Daseinsvorsorge und erneuerbaren Energien (EE) (Quelle: Domhardt/Grotheer/Wohland 2018, S. 356)

Der Ausbau der Windkraftanlagen im Kreis ist weitgehend abgeschlossen, eine erste Phase des Repowerings – das bedeutet, alte, weniger leistungsfähige Windenergieanlagen durch neue, leistungsstärkere zu ersetzen – ist bereits abgeschlossen (hier: 27 Windräder, die nach 1995 errichtet wurden). Derzeit sind real 3,3 % der Fläche für Windenergieanlagen ausgewiesen und tatsächlich bebaut (Uhle 2025). Der Flächenanteil variiert dabei zwischen den Gemeinden (ca. 3 bis 5 % Flächenanteil in den Verbandsgemeinden). Auch mit Berücksichtigung der Photovoltaikanlagen ist der Bereich der regionalen Stromerzeugung als sehr positiv einzuschätzen. Die Sektoren Wärmeversorgung und Mobilität sind hingegen noch ausbaufähig, was den Verantwortlichen durchaus bewusst ist. Besonders hervorzuheben sind die positiven Entwicklungen in den Bereichen Daseinsvorsorge und Bevölkerungsentwicklung im Landkreis, die unter anderem auf die erfolgreiche Strategie bei der Nutzung der Energiewende für die Finanzierung regionaler Projekte zurückzuführen sind, wie die nachfolgend dargestellten Projekte exemplarisch zeigen.

## Verknüpfung von erneuerbaren Energien und Daseinsvorsorge im Rhein-Hunsrück-Kreis

Die Finanzierung von Projekten der Daseinsvorsorge durch Erlöse aus und Einsparungen durch erneuerbare Energien war ein relevanter Bestandteil des BMBF-Projekts „Zu-

kunftsiden“ (2011–2014). Ein wesentliches Projektziel war es, dass ein hoher Anteil der Wertschöpfung in der Region und im Landkreis bleiben. Gelingen sollte dies über die Einbeziehung der Wertschöpfung aus dem Ausbau der erneuerbaren Energien (EE). Zusätzlich sollten Einnahmen (Pachterträge, Gewerbesteuern u. a.) die erforderlichen Kosten einer zukünftigen Daseinsvorsorge im Landkreis decken. Mit der im Projekt erarbeiteten Systematik zur Verknüpfung der Bereiche Daseinsvorsorge und erneuerbare Energien (vgl. hierzu Domhardt/Grotheer/Wohland 2018, S. 356) lassen sich systematisch Schnittstellen identifizieren. Das ermöglicht es, Maßnahmen der Daseinsvorsorge schneller, rentabler und nachhaltiger umzusetzen. Dabei kann es etwa um einen „Seniorenbus als E-Mobil“ gehen, um einen vom nahen „Windrad mit Strom versorgten Kindergarten“ oder um einen „mobilen Ärztedienst“. Letzterer könnte sich aus einem Gesundheitsfonds finanzieren, der sich aus Einnahmen aus erneuerbarer Energie speist.

In Abbildung 1 wird deutlich, dass sich grundsätzlich zwei Verknüpfungsmöglichkeiten hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge und der Errichtung und dem Betrieb von erneuerbaren Energien darstellen lassen. Die erste ist die Querfinanzierung von Projekten zur Qualifizierung oder Sicherung der Daseinsvorsorge aus entsprechenden Einnahmen. Die zweite ist die unmittelbare Verbindung in einem Projekt, z. B. eine Selbstverpflichtung bei der Umsetzung kommunaler Projekte (z. B. Bau und/oder Sanierung von Kindergärten, Schulen o. ä.) unter Berücksichtigung neuester (erneuerbarer) Energiestandards.

In Gesprächen mit drei Fachleuten (Landkreisverwaltung, politische Entscheidungsträger) aus dem Rhein-Hunsrück-Kreis im Jahre 2021 wurde u. a. der Frage nachgegangen, wie sich die in der Abbildung dargestellten Verknüpfungen



zu diesem Zeitpunkt darstellen, um nachzeichnen zu können, welche real am häufigsten vorzufinden sind und demnach als recht erfolgreich gelten können und welche nur eine geringe Bedeutung entwickelt haben.

Insgesamt sehr bedeutsam sind nach Ansicht der befragten Fachleute die Querfinanzierungen in den verschiedenen Ausprägungen. In der Fallgruppe „Gemeinde refinanziert“ zahlt in aller Regel der EE-Betreiber (passiv) Abgaben an die Gemeinde, während die Gemeinden bisher selbst nur selten aktiv eine EE-Anlage betreiben oder an ihr beteiligt sind. In Zukunft ist für den Rhein-Hunsrück-Kreis hier ein Strategiewechsel geplant, wie aus einem Gespräch mit dem Klimaschutzmanager 2025 hervorgeht. Mit der Gründung einer Energiegesellschaft Rhein-Hunsrück im Jahr 2025, bei der der Landkreis, die Stadt Boppard, die vier kreisangehörigen Verbandsgemeinden des Landkreises sowie der kommunale Abfallwirtschaftsbetrieb Rhein-Hunsrück Entsorgung 100 % der Anteile halten sollen, ist die Umsetzung des Strategiewechsels hin zu einem mehr an aktiv selbst betriebenen Windenergieanlagen einerseits und der unmittelbaren Versorgung energieintensiver Betriebe mittels eigener Stromtrassen aus leistungsfähigen Anlagen andererseits vorgesehen. Im Zuge des nächsten anstehenden Prozesses zum Repowering, bei dem ca. 180 Anlagen, die nach 2007 gebaut wurden und durch weniger, dreimal leistungsfähigere Anlagen ersetzt werden können, ist es das Ziel, einen Teil der Windenergieanlagen in kommunales Eigentum zu bringen und so langfristig unabhängiger von externen Einflüssen bei der Energieversorgung zu werden.

### Zum Beispiel Mörsdorf

Prominente Beispiele für Querfinanzierungen (passiv) finden sich zum Beispiel in der Gemeinde Mörsdorf. Dort befindet sich die „Hängeseilbrücke Geierlay“. Die touristische Attraktion wurde auf Initiative der Gemeinde realisiert. Die kleine Gemeinde Mörsdorf (ca. 600 EW im Jahr 2021) konnte das Projekt nur aufgrund von Einnahmen aus der Windenergie verwirklichen. Windkraftanlagen stehen seit 2014 auf dem Gemeindegebiet, teilweise auch auf gemeindeeigenen Flächen, wodurch die Gemeinde Pachteinahmen erzielt. Die Hängeseilbrücke hat die Wertschöpfung im Ort und in der Region erhöht, die Standortattraktivität gesteigert und dadurch auch zur Sicherung der Daseinsvorsorge vor Ort beigetragen.

Um dem steigenden Tourismus gerecht zu werden, errichtete Mörsdorf darüber hinaus ein „Besucherzentrum“. Von dort ist die Brücke 1,8 Kilometer entfernt. Zusätzlich gibt es verschiedene Wanderwege rund um die Geierlay. Fremdenverkehrs- und Gastronomiebetriebe sowie Nahversorgungseinrichtungen profitieren von den Besucherströmen. Gezielte Marketingmaßnahmen haben die Brücke und die Region noch bekannter gemacht.

Auch die Daseinsvorsorge profitiert von dieser Entwicklung. So bleiben Nahversorgungseinrichtungen – beispielsweise die Bäckerei oder ein Dorfladen – erhalten, weitere sind sogar neu entstanden. Auch die Grundschule bleibt durch die gestiegene Attraktivität der Gemeinde für junge Familien erhalten, so der Klimaschutzmanager des Rhein-Hunsrück-Kreises, Frank-Michael Uhle.

Im Jahr 2021 konnte die Gemeinde Mörsdorf vor dem Hintergrund ihrer finanziellen Situation und den bestehenden kontinuierlichen Einnahmen aus der Windenergie zudem einen kommunalen Lern- und Begegnungsort gründen, für den 2024 der erste Spatenstich erfolgte. Dieser Begegnungsort, der mit regional produziertem Holz gebaut wird, wird zukünftig die kommunale Kita, Räume für die Nachmittagsbetreuung der Grundschüler der Mörsdorfer Grundschule, ein Arztzimmer, ein Sprechzimmer für die Gemeindegewerkschaft sowie einen Speisesaal mit Küche für Kindergarten- und Schulkinder sowie Senioren, die täglich kostenlos eine warme Mahlzeit mit den Kindern einnehmen können, beherbergen.<sup>2</sup>

Im Rhein-Hunsrück-Kreis sind die entsprechenden Kompetenzen zur Umsetzung von Klimaschutzprojekten durch die vielfältigen Aktivitäten in den letzten Jahren in den Gemeinden kontinuierlich gewachsen. Gleichzeitig ist die Akzeptanz wegen der unmittelbar spürbaren (finanziellen) Vorteile für die Einwohner nach Einschätzung der lokalen Experten bei unterschiedlichen Akteuren im Grundsatz gestiegen, was beispielsweise auch durch die Beschlüsse zur Gründung der kreisweiten Energiegesellschaft oder die Durchführung der Kommunalen Wärmeplanungen zeitlich gemeinschaftlich in einem „Konvoiverfahren“ zeigen. Somit lassen sich die Herausforderungen einer erneuerbaren und dezentralen Wärmeversorgung sowie einer zukünftig nachhaltigen (elektrischen) Mobilität leichter angehen. Unter Berücksichtigung der hohen Pendlerzahlen und -distanzen zeigen sich im Bereich Mobilität erhebliche Einsparpotenziale sowie Potenziale zur Erhöhung der lokalen Kaufkraft, die vor allem auf Ebene der privaten Haushalte und einer hohen Zahl von Elektroautos stattfindet.

### Chancen und Herausforderungen für eine zukunftsorientierte Regionalentwicklung

Wie exemplarisch dargestellt, haben die verschiedenen energiebezogenen Projekte im Rhein-Hunsrück-Kreis erheblich zur regionalen Wertschöpfung beigetragen. Sie haben damit auch geholfen, die Daseinsvorsorge in diesem ländlichen Raum aktuell und zukünftig zu sichern. Zudem stieß das Projekt „ZukunftsIdeen“ neue Akzente und Maßstäbe für kommunale Klimaschutzmaßnahmen durch die Förderung erneuerbarer Energien im Gebiet des Landkreises an und schaffte so finanziellen Spielraum für die

<sup>2</sup> <https://moersdorf-hunsrueck.de>



Sicherung von Maßnahmen zur Daseinsvorsorge. Das zeigt unter anderem, dass sich neue Kooperationsfelder in der Kommunal- und Regionalentwicklung erschließen lassen. Die Entwicklung und Umsetzung von Konzepten und Projekten zur Energieeinsparung, Energieeffizienz sowie zu erneuerbaren Energien in den Kommunen des Rhein-Hunsrück-Kreises ermöglichte den Aufbau von regionalen Wertschöpfungsketten, die bei der Ausgestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge helfen. Demzufolge hat das Projekt einerseits kommunale und regionale Strategien der Daseinsvorsorge gestärkt und andererseits eine größere Unabhängigkeit von großräumigen, zentralisierten Energieversorgungssystemen eröffnet. Letzteres beispielsweise durch die Errichtung von Nahwärmenetzen und zukünftig durch die geplante Umsetzung der unmittelbaren Nutzung mit dezentralen Leitungen des von leistungsfähigen Windenergieanlagen erzeugten Stroms durch energieintensive Unternehmen im Landkreis bzw. in unmittelbarer räumlicher Nähe. Viele Projekte zum Klimaschutz sowie zur Energiewende ließen sich durch konkrete Initiativen vor Ort erfolgreich starten, wobei deren Erfolg wie immer stark vom persönlichen Engagement der Personen abhängig ist, die sich vor Ort kümmern und ansprechbar sind. Auch ein entsprechend innovatives Umfeld in Politik und Verwaltung ist hierbei von entscheidender Bedeutung.

Die teilweise sehr kleinteiligen Siedlungsstrukturen helfen durch die unmittelbar spürbare Betroffenheit, bestehende Herausforderungen schnell, direkt und gemeinsam anzugehen. Dies zeigt sich auch am Beispiel zur kreisweiten Kooperation der aktuell stattfindenden kooperativen Umsetzung der Kommunalen Wärmeplanung im Rhein-Hunsrück-Kreis. Nachdem die Initiative des Landkreises, die Wärmeplanung kreisweit umzusetzen, aus förderrechtlichen Gründen nicht möglich war, konnten alle kreisangehörigen Kommunen überzeugt werden, diese parallel im Konvoiverfahren zu realisieren, um vergleichbare Ergebnisse in einem einheitlichen Planungshorizont zu erlangen. Die zukünftigen Potenziale liegen – nach aktuellem Bearbeitungsstand – aufgrund der dispersen und von Einzelhäusern geprägten Siedlungsstruktur insbesondere in der dezentralen Nutzung von solarer Energie (Photovoltaik, Wärmepumpen, Elektromobilität) und damit in der weiteren Umsetzung des diesbezüglich bisher eingeschlagenen Wegs.

Allerdings braucht es meist für größere Aufgaben und Projekte sowie aus verschiedenen Quellen stammende Finanzierungen auch überörtliche Strategien und Lösungen genauso wie gebündelte Kompetenzen und gezielten Wissenstransfer. Von daher sind die in Folge des Projekts Zukunftsideen entstandenen Netzwerkstrukturen im Rhein-Hunsrück-Kreis positiv zu bewerten: Es gibt Klimaschutzmanager in vielen Gemeinden, auf Kreisebene sowie auf regionaler Ebene. Sie können als Vorbild für ähnliche Projekte in anderen Gebietskörperschaften dienen.

Wegen der sehr kleinteiligen rheinland-pfälzischen Kommunalstrukturen kooperieren die beteiligten Gemeinden bereits frühzeitig. Schon in der Planungsphase ist es ihnen ein Anliegen, über eine faire Verteilung der Lasten (Investitionen, räumliche Belastung etc.) und der Vorteile (finanzielle Einnahmen) zu sprechen und Einigkeit zu erzielen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden aufgrund geänderter rechtlicher Rahmenbedingungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes von 2023 (§ 6 EEG Finanzielle Beteiligung der Kommunen am Ausbau, erstmals 2021 in das EEG aufgenommen) zukünftig grundsätzlich von erneuerbaren Energieanlagen, wie Windkraft und Photovoltaik, finanziell profitieren können. Somit ist es nicht mehr zwingend erforderlich, dass Windkraftanlagen auf kommunalem Grund und Boden stehen müssen, um finanzielle Vorteile für die jeweiligen Gemeinden zu generieren. Damit lässt sich eine sinnvolle und faire Verteilung der zusätzlichen Wertschöpfung erreichen.



### Dr.-Ing. Swantje Grotheer

Wissenschaftliche Mitarbeiterin als Akademische Rätin am Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung an der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau



### Dr. Martina Hülz

Leiterin des Referats „Wirtschaft und Mobilität“ der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover

### Quellen:

Domhardt, H.-J./Grotheer, S./Wohland, J. (2018): Die Energiewende als Basis für eine zukunftsorientierte Regionalentwicklung in ländlichen Räumen. In: Kühne, O./Weber, F. (Hrsg.): Bausteine der Energiewende. Wiesbaden, S. 345–368.

Domhardt, H.-J./Grotheer, S. (2022): Die Energiewende als Basis für eine zukunftsorientierte Regionalentwicklung in ländlichen Räumen – Erfolgsfaktoren und Herausforderungen im Rhein-Hunsrück-Kreis. In: Energiewende und Strukturwandel – Politische Ziele regional verankern, Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 1/2022, S. 86–97.

RHK – Rhein-Hunsrück-Kreis (Hrsg.) (o. J.): Energiesteckbrief 2023. Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien im Rhein-Hunsrück-Kreis. <https://www.kreis-sim.de/Klimaschutz/Ziele-Motto-und-Konzept/Energiesteckbrief/> (20.03.2025).

RHK – Rhein-Hunsrück-Kreis (Hrsg.) (2011): Integriertes Klimaschutzkonzept. [http://www.kreis-sim.de/media/custom/2052\\_142\\_1.PDF?1360058295](http://www.kreis-sim.de/media/custom/2052_142_1.PDF?1360058295) (29.10.2021).

RHK – Rhein-Hunsrück-Kreis (Hrsg.) (2021): Zusammenstellung von Daten zu Pachtzahlungen, Gewerbesteuer, Zahlungen Solidarpakte nach Angaben der Verbandsgemeinden zum Jahr 2019, erstellt von Bernd Kunz, Regionalreferent Mittelrhein der Energieagentur RLP, unveröffentlichtes Dokument.

Uhle (2025): Interview mit dem Klimaschutzmanager Frank-Michael Uhle, Kreisverwaltung Rhein-Hunsrück-Kreis, Fachbereich Kreisentwicklung, am 14.03.2025.



Dörte Burg

# Wasser kennt keine Umleitung

## Infrastrukturerhalt im ländlichen Raum

**Sauberes Trinkwasser rund um die Uhr und eine leistungsfähige Abwasserbehandlung sind essenzielle Bestandteile unserer Lebensgrundlage und ein wichtiger Standortfaktor für Kommunen und das gesamte Land. Ohne die öffentliche Wasserwirtschaft gäbe es – sowohl im ländlichen als auch im urbanen Raum – keine Wohngebiete, keine Gewerbegebiete, kein Wachstum, keinen Wohlstand. Der ländliche Raum versorgt die Ballungsgebiete mit Nahrung und Wasser, weshalb es essenziell ist, ihn funktionsfähig zu halten. Die Wasserversorgungsunternehmen stehen dabei vor zentralen Herausforderungen: Mengenmanagement, Wasserqualität und Infrastrukturerhalt sind strategische Kernaufgaben, die angesichts des Klimawandels und der Energiewende immer wichtiger werden. Gleichzeitig erfordert die Sicherung der wasserwirtschaftlichen Daseinsvorsorge erhebliche Anstrengungen – verschärft durch Fachkräftemangel und wachsende bürokratische Anforderungen.**

Die öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbehandlung gehören zur kritischen Infrastruktur Deutschlands. Globale und lokale Krisen der letzten Jahre haben ihre zentrale Bedeutung für die Daseinsvorsorge verdeutlicht. Die Betreiber dieser Infrastruktur tragen eine hohe Verantwortung – nicht nur in Krisenzeiten, sondern für das tägliche Funktionieren unserer Gesellschaft. Mit dem gesellschaftlichen Wandel wachsen auch die Anforderungen an die Wasserversorber. Der Anpassungsbedarf führt zu steigenden Investitionen, die sich zwangsläufig in höheren Gebühren und Entgelten widerspiegeln. Der Wert des Wassers steigt – und mit ihm die Verantwortung, diese lebenswichtige Ressource nachhaltig zu sichern.

### Erneuerungsbedarf

Mit einem Anschlussgrad von jeweils über 97 % der Bevölkerung an der öffentlichen Wasserversorgung und der zentralen Abwasserbehandlung ist die erstmalige zentrale Erschließung weitestgehend abgeschlossen. Die Aufgabenträger befinden sich nun in einem Übergang von der Herstellung zur Erneuerung. Ein wirtschaftlicher und technischer Substanzerhalt ist Grundlage einer generationengerechten Ausrichtung der Daseinsvorsorge im Bereich Wasser.

Während die oberirdische bzw. leicht zugängliche Infrastruktur, wie z. B. Kläranlagen und Wasserwerke, bedarfsgerecht erneuert und permanent dem Stand der Technik angepasst wird, baut sich im Untergrund an den Rohrleitungssystemen zunehmend eine Erneuerungswelle auf. Der milliarden schwere Schatz im Untergrund wird immer älter. Dies belegen die wiederkehrenden landesweiten Kennzahlenvergleiche. Aber auch das von BDEW und WWT gemeinsam initiierte länderübergreifende Projekt „Investitionsstrategie Wasserwirtschaft“ macht deutlich, welche Erneuerungsbedarfe im Untergrund entstehen und mit welcher Strategie man dem entgegen treten muss.

### Pilotprojekt „Investitionsstrategie Wasser“

Der Substanzerhalt der Infrastruktur sowie der sich daraus ergebende Investitionsbedarf ist ein Kernthema, dem sich die Wasserwirtschaft stellen muss. Das o. g. Projekt von BDEW und WWT, betreut und durchgeführt von der confideon Unternehmensberatung GmbH in Zusammenarbeit mit am-tec Switzerland AG, schafft eine belastbare Datengrundlage für die Unternehmen als Basis für strategische Entscheidungen. Für jedes Unternehmen werden individuell mehrere Strategien mit Auswirkung auf Versorgungssicherheit und Entgelte simuliert. Andererseits wurden die Daten anonym und aggregiert zusammengeführt, um erstmalig eine belastbare Datenbasis für die politische Diskussion zu generieren.

Im ersten Durchlauf haben sich 35 Unternehmen des ländlichen Raums aus Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Niedersachsen zum Pilotprojekt „Investitionsstrategie Wasser“ zusammengeschlossen, um die langfristigen finanziellen und technischen Herausforderungen zu beleuchten und zu diskutieren. Die Wiederbeschaffungswerte der im Projekt betrachteten Leitungsnetze und Anlagen belaufen sich auf rund 18,4 Mrd. Euro. Dies zeigt die Relevanz des Themas und die Notwendigkeit, die langfristige Finanzierung dieser lebensnotwendigen Infrastruktur ins Bewusstsein von Öffentlichkeit und Politik zu rücken.

Die Ergebnisse bestätigen, dass die aktuellen Anstrengungen zu niedrig sind, um langfristig Substanzerhalt zu gewährleisten. Hierbei muss auch die Altersstruktur berücksichtigt werden: Der Investitionsbedarf ist am Anfang sehr niedrig, steigt dann aber sukzessive an. Um langfristig gut aufgestellt zu sein, wird dringend eine Finanzstrategie benötigt, weil die alleinige Finanzierung über Entgelte zu einer übermäßig hohen Belastung der Endkunden führen würde. Hierbei ist es besonders wichtig, technische und finanzielle



Realisierung sowie operatives Vorgehen (Fokus 1–5 Jahre) und langfristige Strategien (Fokus 10–100 Jahre) für Anlagen und Netze zusammenzudenken und aufeinander abzustimmen.

## Das Projekt hat gezeigt, dass...

- **... aus strategischer Sicht** die Investitionen in die Leitungsnetze einen besonders hohen Stellenwert genießen. Rund 93 % der Wiederbeschaffungswerte fallen auf das Leitungsnetz – das sind im Rahmen des Projekts 17,2 Mrd. Euro von 18,4 Mrd. Euro. („Das Geld liegt im Boden“).
- **... aus operativer Sicht** sich die Leitungsnetze und Anlagen in einem ausreichend guten Zustand befinden (keine überalterte Infrastruktur). In der Vergangenheit hat nur ein geringer Anteil aller Leitungen einen Zustand erreicht, der einen Ersatz aus technischer Sicht notwendig machte. Demnach waren hohe Reinvestitionsquoten bisher weder notwendig noch sinnvoll. Dieses führte in der Konsequenz zu eher niedrigen Entgelten, was in der Regel den gewünschten politischen Rahmenbedingungen entsprach.

## Warum das Thema jetzt an Relevanz gewinnt

Aufgrund des ausgeprägten Auf- und Ausbaus der Leitungsnetze im ländlichen Raum in den Jahren 1960 bis ca. 1980 erreichen oder überschreiten in naher Zukunft viele Leitungen ihre technische Standardnutzungsdauer und nähern sich damit ihrem erwartbaren „Lebensende“. Dabei zeigt sich, dass der Reinvestitionsbedarf zur Erhaltung der Versorgungssicherheit stark ansteigen wird und muss. In der Vergangenheit waren aufgrund des Netzalters nur geringe Reinvestitionen notwendig und sinnvoll (neue bzw. gut erhaltene Leitungen erfordern keine Erneuerung). Würde in den im Projekt beteiligten Unternehmen jedoch weiterhin so investiert werden, wie es für das Netz bisher ausreichend und sinnvoll war, müssten langfristig Nutzungsdauern von 317 Jahren realisiert werden – das ist technisch unmöglich.

Durch das Erreichen der Standardnutzungsdauern für einen großen Anteil des Netzes wird nun an vielen Stellen zeitgleich eine Erneuerung erforderlich. Je weniger heute investiert wird, umso höher wird der Berg an zukünftig notwendigen Reinvestitionen („Generationenschuld“). Gleichzeitig können die Investitionen in die Leitungsnetze nicht in wenigen Jahren gestemmt werden. Daraus ergibt sich die zentrale Notwendigkeit, Investitionsstrategien zu entwickeln, die über die Fünf-Jahres-Betrachtung der Wirtschaftsplanung hinausgehen.

## Ergebnisse und notwendige Folgerungen aus dem Pilotprojekt

Ein Handeln weg von einer Schadensbeseitigungs- und Erweiterungsstrategie (Neubau) hin zu einer Substanzerhaltungsstrategie (Ersatz und Erneuerung) wird zwingend erforderlich. Hinzu kommen Investitionen, die in Hinblick auf mehr Resilienz und Klimaanpassungsmaßnahmen notwendig werden. Im Projekt wurden diese, soweit von den Unternehmen schon erkennbar, berücksichtigt.

Das Projekt hat gezeigt, dass Investitionen in Leitungsnetze und Anlagen deutlich erhöht werden müssen, um den hohen Standard der Versorgungssicherheit zu halten (Investition in die „zweite Generation des Netzes“). Zur Finanzierung werden auch die Entgelte steigen müssen; die aktuellen Entgelte reichen nicht aus, um den Erhalt der Leitungsnetze und Anlagen und damit auch die Versorgungssicherheit langfristig zu gewährleisten. Hierzu benötigt es ein Bewusstsein und ein Umdenken in Politik und Öffentlichkeit.

Aus technischer Sicht war es folgerichtig, nicht in junge Netze und Anlagen zu investieren. Damit konnten auch sinnvollerweise die Entgelte niedrig und stabil gehalten werden. Mit Blick auf die Zukunft gilt es allerdings, die Weichen neu zu stellen. Dazu braucht es auch unterstützende Lösungen, wie finanzielle Anreize oder zinslose Darlehen, für deren Bereitstellung ein politisches Umdenken erforderlich ist. Fakt ist: Je länger die heutigen Generationen ihren Verpflichtungen nicht nachkommen und auf Kosten der Zukunft leben, desto größer wird der Investitionsberg, den kommende Generationen bewältigen müssen.

### Wiederbeschaffungswerte von Assets mit Alter größer oder gleich Standardnutzungsdauer

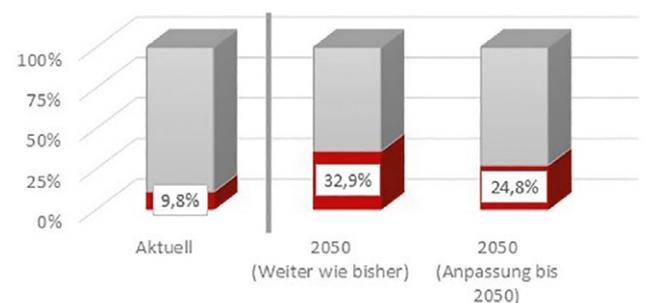


Abb. 1: Wiederbeschaffungswerte von Assets

Die bisherigen Ausgaben (ca. 71 Mio. Euro/a bei den im Projekt beteiligten Unternehmen) für den Substanzerhalt der Anlagen und der Netze reichen zukünftig aufgrund der erreichten Lebensdauer der Netze nicht mehr aus und würden langfristig zu einer deutlichen Verschlechterung des Anlagen- und Netzzustands führen. Grund hierfür ist, dass sich der Anteil der Anlagen und Netze, die ihre individuelle Standardnutzungsdauer überschreiten, deutlich erhöhen



wird (von heute 9,8 % auf 32,9 % im Jahr 2050). Bei einem Anpassungsszenario mit deutlich höheren Investitionen erhöht sich der Anteil der Anlagen, die ihre Standardnutzungsdauer überschritten haben, „nur“ auf 24,8 %.

In ebendiesem Szenario „Anpassung bis 2050“ werden die Investitionen bis ins Jahr 2050 kontinuierlich erhöht und auf das langfristig notwendige Investitionsniveau angepasst. Konkret bedeutet dies, dass die Investitionen der am Projekt beteiligten Aufgabenträger von aktuell 71 Mio. Euro pro Jahr bis 2050 auf 276 Mio. Euro pro Jahr steigen müssen (+287 %). Teuerung und Inflation, die die Investitionskosten noch weiter erhöhen würden, sind nicht berücksichtigt. Das Anpassungsszenario berücksichtigt, dass die Transformation von einer reinen Schadensbeseitigungs- und Erweiterungs- in eine Substanzerhaltungsstrategie bis 2050 abgeschlossen ist. Ab dann können die Unternehmen mit einer kontinuierlichen und gleichbleibenden Investition den Anlagenbestand (ohne neue Investitionspeaks) sichern. Die mittleren Investitionen von 2024 bis 2050 belaufen sich in diesem Szenario auf jährlich ca. 164,6 Mio. Euro.

Doch selbst dieses Szenario verhindert nicht, dass die Infrastruktur im betrachteten Zeitraum 2024 bis 2050 älter wird (Zunahme des mittleren Alters von 40,1 auf 52,1 Jahre), sich mehr Leitungen in einem technisch schlechteren Zustand befinden und mit mehr Schäden zu rechnen ist (+54 %). Langfristig (deutlich über 2050 hinaus) wird sich mit dieser Substanzerhaltungsstrategie allerdings ein Zustand einstellen, bei dem die durchschnittlichen Nutzungsdauern der Rohrleitungen bei 82 Jahren (mittleres Alter 41 Jahre) liegen.

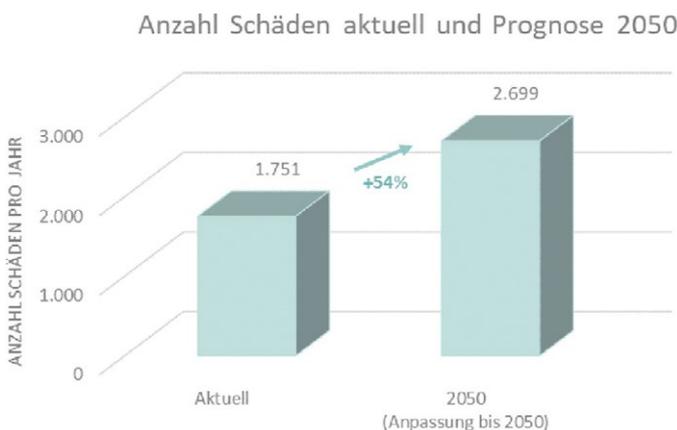


Abb. 2: Anzahl der Schäden aktuell und Prognose 2050

Ungeachtet von Betriebskosten und Inflation wird der Anteil der Entgelte, der ausschließlich für die Finanzierung der Anlagen und Netze – speziell für Substanzerhalt (Abschreibung und Zinsen) – vorgesehen ist, bis 2050 um 36 % steigen. Um die angestrebten mittleren Nutzungsdauern der Substanzerhaltungsstrategie zu erreichen, ist über das Jahr 2050 hinaus mit einem Anstieg ebendieses Entgeltanteils um 87 % zu rechnen. Die besondere Herausforderung

für einen nachhaltigen Substanzerhalt liegt darin, dass die Kostenstruktur laut Branchenzahlen zu rund 75 bis 80 % aus fixen Kosten besteht, die unabhängig von den angeschlossenen Kunden oder transportierten Wassermengen anfallen. Das macht die ganze Sache für dünn besiedelte Bereiche und den ländlichen Raum wesentlich teurer als in urbanen Gebieten mit vielen Anschlüssen.

Wasserversorgungsunternehmen werden häufig aufgrund ihrer Entgelte miteinander verglichen. Die Entgelte allerdings ausschließlich nach ihrer Höhe zu bewerten und sich am günstigsten Entgelt zu orientieren, ist kein objektiv nachhaltiges Vorgehen. Denn dies sagt nichts darüber aus, ob im Entgelt die für die Zukunft notwendigen Investitionen ausreichend berücksichtigt sind. Geringe Entgelte sind kein ausreichendes Kriterium für die Wirtschaftlichkeit eines Wasserversorgers.

## Das Projekt zeigt klar auf, ...

...dass deutlich erhöhte Investitionen in Leitungsnetze und Anlagen notwendig sind, um die Versorgungssicherheit langfristig zu gewährleisten. Eine Prioritätensetzung für die umzusetzenden Maßnahmen in den Unternehmen ist dafür erforderlich. Kontinuierliche Reinvestitionen sind unerlässlich, um finanzielle Lücken zu vermeiden und die Finanzierbarkeit vor dem Hintergrund technischer Alterung sicherzustellen. Dies wird unweigerlich zu höheren Entgelten führen. Dabei ist auch die Politik gefordert, durch geeignete finanzielle Anreize, wie z. B. zinslose Kredite, unterstützend einzugreifen. Der WVT setzt sich schon lange dafür ein, die Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen an den Trinkwasser- und Kanalnetzen als förderfähig einzuordnen.

Es muss ein Umdenken hin zu nachhaltigen und generationengerechten Investitionsstrategien erfolgen, um die Herausforderungen anzugehen und nicht in die Zukunft zu verlagern. In mittelfristiger Zukunft ist also sowohl mit steigenden Kosten für die Wasserinfrastruktur zu rechnen als auch mit einer Erhöhung der Schadenszahlen (ungeplante Versorgungsunterbrechungen).

## Fazit: Wasser kennt keine Umleitung

Infrastrukturanlagen, wie Straßen, Schienen und Brücken, stehen momentan stark im Fokus der Gesellschaft, weil der Sanierungsbedarf offensichtlich ist. Dieser Entwicklung wollen wir für unser Trink- und Abwassernetz zuvorkommen – denn Wasser kennt keine Umleitung. Es gibt keinen Plan B für defekte Leitungssysteme, die Folge wäre immer eine Unterbrechung der Ver- bzw. Entsorgung. Deshalb arbeiten wir mit einer umfassenden Strategie an einer Stärkung unserer Netze. Darunter fällt auch die Anpassung an den Klima- und Gesellschaftswandel.



Abb. 3: Zukunftsbaustelle (© dysign-werk.de/WVT)

Zukünftig ist es entscheidend, gemeinsam eine nachhaltige, ganzheitliche und generationengerechte Trinkwasserversorgung und Abwasserbehandlung zu gestalten. Es liegt in unser aller Verantwortung, die Versorgungssicherheit für unsere Kinder und Enkelkinder zu bewahren. Was mit dem Trinkwasser und Abwasser in unserer Region geschieht, ist von großer Tragweite für die gesamte Wirtschaft und Gesellschaft. Die Trink- und Abwasserverbände im ländlichen Raum machen sich deshalb für ein nachhaltiges und ganzheitliches Denken stark.

Gemeinsames Ziel von Politik und kommunaler Wasserwirtschaft muss es daher sein, die mit dem Erhalt der Infrastrukturen verbundenen Herausforderungen noch stärker ins öffentliche Bewusstsein zu rücken. Hierfür fordern wir einen Dialog der unterschiedlichen Akteure und Interessensvertreter ein. Die Ressource Wasser muss wirksamer als bisher in Planungs- und Entscheidungsprozesse einfließen.



### Dörte Burg

Dipl.-Ing., stv. Geschäftsführerin beim Wasserverbandstag e. V. Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt; Referentin Deutscher Bund verbandliche Wasserwirtschaft (DBVW e.V.), Hannover

Der Wasserverbandstag Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt e. V. (WVT) vertritt die Interessen seiner rund 1000 Mitglieder aus Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und unterstützt sie bei der Umsetzung ihrer Aufgaben, wie Gewässerunterhaltung, Trinkwasserversorgung und Abwasserbehandlung, Hochwasserschutz im Binnenland sowie Küstenschutz, Landschaftspflege sowie Be- und Entwässerung. Der WVT vereint als einzige Organisation alle Bereiche der Wasserwirtschaft und verfügt damit über jahrzehntelange Erfahrung im Bereich der integrativen Wasserwirtschaft. Ausgehend von einem umfassenden Systemverständnis steht die integrative Wasserwirtschaft für einen nachhaltigen Umgang mit der Ressource Wasser.

**Webinar SOMMER**

Erleben Sie Ihr **Fortbildungs-Festival** am Schreibtisch

 **Jetzt buchen**  
vhw-webinarsommer.de

**vhw** Fortbildung



Johanna Bretthauer, Christian Krajewski, Patrick Küpper

# Neue Nahversorgung auf dem Land: smarte 24/7-Märkte

## Bestandsaufnahme, Bewertungen, Handlungsempfehlungen

**In den zurückliegenden Jahrzehnten ist die Anzahl an Lebensmittelgeschäften in Deutschland stark gesunken. Heute fehlt für mehr als die Hälfte der ländlichen Bevölkerung eine Nahversorgung. Seit 2019 erproben Start-ups und Einzelhandelsketten smarte 24/7-Märkte, die ohne Verkaufspersonal auskommen und deshalb neue Möglichkeiten zur Sicherung der Nahversorgung für ländliche Standorte mit geringem Kundenpotenzial bieten. Solche digitalen Angebotsformen sind gefragt, um vorhandene Versorgungsdefizite in ländlichen Räumen abzubauen.**

Nahversorgung bedeutet eine ortsnahe Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs in fußläufiger Entfernung, also innerhalb von ca. zehn Gehminuten oder einem Kilometer. Zu den spezifischen Gütern des täglichen Bedarfs, die zur Nahversorgung gehören, zählen Lebensmittel, Getränke, Genusswaren sowie Gesundheits- und Drogerieartikel (Krajewski/Steinführer 2020, S. 251). Der fortschreitende Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel stellt eine wachsende Herausforderung für den wirtschaftlichen Betrieb etablierter Nahversorgungsangebote in ländlichen Räumen dar und trägt damit zur Verschärfung bestehender Versorgungsdefizite bei (Eberhardt et al. 2021). Deshalb gewinnen flexible und digitale Formen der Nahversorgung an Bedeutung, um gleichwertige Lebensbedingungen in allen Regionen zu gewährleisten.

Seit 2019 sind in ländlichen Räumen Deutschlands die ersten 24-Stunden/7-Tage-Märkte entstanden. Diese Selbstbedienungsläden, die hauptsächlich ohne Personal betrieben werden, sollen die Nahversorgung an nachfrageschwächeren, ländlichen Standorten sicherstellen. Die im Folgenden als smarte 24/7-Märkte bezeichneten Angebotsformen ermöglichen Kundinnen und Kunden durch den Einsatz digitaler Technologien, ihren Einkauf selbstständig und ohne Anwesenheit von Service- oder Kassenpersonal zu organisieren, indem überwiegend bargeldlos (entweder über Kassen-Selfcheckouts oder per App) bezahlt wird (Schumacher/Rüschen 2022, S. 4). Der Zugang zu den Verkaufsräumen, die über eine übliche Verkaufsfläche von 15 bis 200 m<sup>2</sup> verfügen, erfolgt normalerweise durch Identifizierung am Eingang mittels App oder Kundenkarte nach vorheriger Verifizierung. Die Geschäfte sind üblicherweise rund um die Uhr geöffnet, auch zu Zeiten, in denen eine Besetzung mit Personal nicht rentabel oder möglich ist, wie beispielweise sonntags. Es gibt zudem hybride Lösungen, bei denen zu bestimmten Zeiten Kassenpersonal vor Ort ist, um freien Zugang und Barzahlung zu ermöglichen. Es wird geschätzt, dass deutschlandweit bis zu 4000 Standorte für solche Märkte geeignet sind (Küpper et al. 2024, S. 7).

In unserem Beitrag, der auf Erkenntnissen von Bretthauer et al. (2024) basiert und diese um eine praxisorientierte Perspektive erweitert, untersuchen wir die Bedeutung dieser innovativen Angebote für die Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen. Wir zeigen auf, wo sich die mittlerweile etwa 100 smarten 24/7-Märkte in ländlichen Gebieten befinden und berücksichtigen Erkenntnisse aus sieben Interviews mit Betreibenden und Handelsexperten. Zwei quantitative Fallstudien mit 161 befragten Verbrauchern im Einzugsgebiet von zwei smarten 24/7-Märkten liefern Einblicke in die Bedeutung und Akzeptanz dieser Konzepte. Das betraf zum einen den hybriden Tante Enso in Blender mit 1400 Einwohnern in Niedersachsen und zum anderen den teo von Tegut in Michelsrombach mit 1100 Einwohnern in Hessen. Abschließend leiten wir daraus Handlungsempfehlungen ab.

## **Etwa 100 smarte 24/7-Märkte in ländlichen Räumen**

Zum Jahresende 2023 wurden acht Unternehmen als Betreiber von smarten 24/7-Märkten in ländlichen Räumen Deutschlands identifiziert. Diese betrieben ca. 130 Filialen, von denen gemäß der Thünen-Klassifizierung ländlicher Räume (Küpper 2016) 96 in ländlichen und ca. 30 in urbanen Gebieten lagen. Die Chrisma GmbH, Tegut und myEnso vereinten mit ihren Konzepten Tante-m, teo und Tante Enso etwa 80 % der Standorte. Zusammen mit Emmas Tag & Nacht Markt eröffneten sie 2019/2020 die ersten smarten 24/7-Märkte. Später kamen die nahkauf Box der Rewe Group, Dorfladenbox, Kistenkrämer und Edekas Pilotprojekt Smart Box hinzu. Die Anzahl der Geschäfte stieg so deutschlandweit von acht (2020) auf etwa 130 (2023). Die Unternehmen expandieren meist lokal (s. Abb. 1): Tante-m im Raum Stuttgart, Tegut in Osthessen, Emmas Tag & Nacht Markt in Thüringen, Dorfladenbox und Kistenkrämer in Bayern. Tante Enso ist bundesweit aktiv. Die Rewe Group testet die nahkauf Box bisher in fünf Bundesländern. Zukünftig wird sich die Expansion weiter fortsetzen.

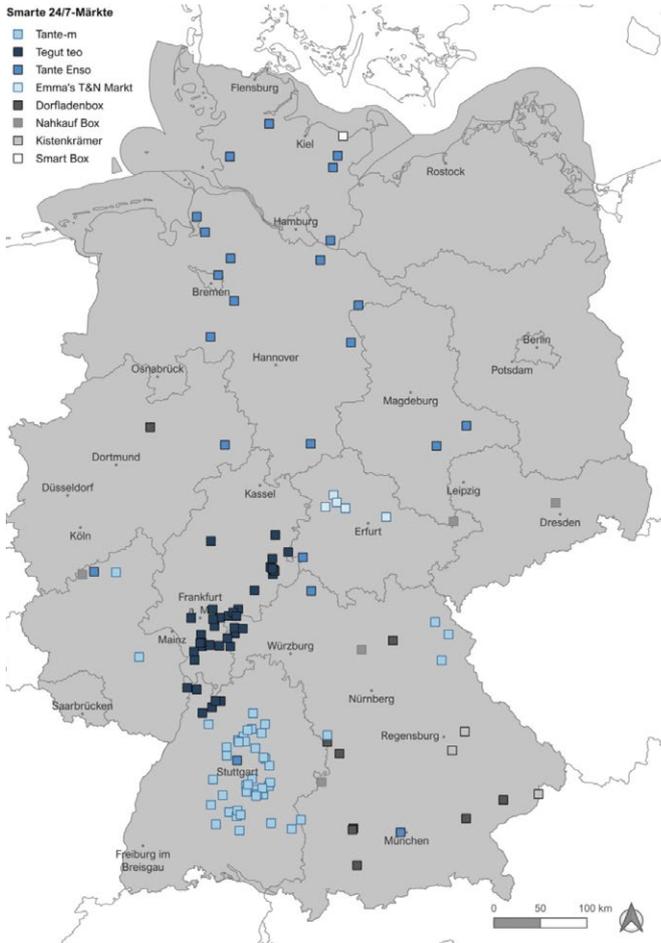


Abb. 1: Der Bestand smarter 24/7-Märkte in Deutschland (Quelle: eigene Darstellung, Datenstand: Ende 2023)

Neben Rewe, Edeka und Tegut als etablierten Handelsunternehmen sind die meisten Unternehmen Start-ups. Alle Unternehmen sind privatwirtschaftlich organisiert und streben Gewinnmaximierung an. MyEnso verfolgt zudem ein Modell zur Beteiligung der lokalen Bevölkerung über eine Genossenschaft (mind. 300 Anteile je 100,- Euro je Gemeinde). Emmas Tag & Nacht Markt erhielt als einziges Unternehmen öffentliche Fördergelder und meldete im Februar 2023 als einziges Insolvenz an. Beim Ladenbau setzt ein Großteil der Betreibenden auf Containerformate mit 15–50 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche. Tante Enso, Tante-m und Emmas Tag & Nacht Markt nutzen hingegen bestehende Ladenräume oder bauen neu mit etwa 100–200 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche. Dabei steigt die Sortimentsbreite und -tiefe proportional zur Verkaufsflächengröße. Kleinflächige 24/7-Märkte bieten im Schnitt zwischen 450 und 950 Artikel, größere Märkte etwa 1200–3000 Artikel (s. Tab. 1). Tante Enso und Tante-m setzen als einzige Formate Verkaufspersonal zu begrenzten Zeiten ein (hybride Lösungen), die Beratung und Barzahlung ermöglichen.

Betriebswirtschaftlich haben die Betreibenden smarter 24/7-Märkte unter Einsatz digitaler Technologien eine Anpassungsstrategie für die Nahversorgung in ländlichen Gebieten entwickelt. Durch Personalkostensenkung können sie nun auch in kleinen, nachfrageschwächeren Orten eröffnen und sich durch Sonntagsöffnungen abheben. Eine Mindestbevölkerung von 1000 Einwohnenden und ein Radius von 3 bis 6 Kilometern ohne größere Konkurrenz

Merkmale	Tante-m	Tegut teo	Tante Enso	Emmas TNM	Dorfladenbox	nahkauf Box	Kistenkrämer	Smart Box
Anzahl Filialen	34	27	17	4	4	6	3	1
Bauart	Bestand	Container	Bestand/Neubau	Neubau	Container	Container	Container	Container
Betriebstyp	hybride Lösung	Smartphone-Scanning und Kassen-SCO	hybride Lösung	Kassen-SCO	Smartphone-Scanning	Kassen-SCO	Kassen-SCO	Kassen-SCO
Zahlungsmittel	EC-/Kreditkarte, Kundenkarte (Personalzeiten: Bargeld)	EC-/Kreditkarte, App	Kundenkarte, (Personalzeiten: EC-/Kreditkarte, Bargeld)	EC-/Kreditkarte, Kundenkarte	App	EC-/Kreditkarte	EC-/Kreditkarte, Bargeld	EC-/Kreditkarte
Identifikation	keine	EC-/Kreditkarte, App	Kundenkarte	Kundenkarte und Pin	App	EC-/Kreditkarte	keine	EC-/Kreditkarte
Kassenpersonal	zu bestimmten Tagen/Zeiten	nein	4–5 Stunden pro Tag, außer sonntags	nein	nein	nein	nein	nein
Ø VKF in m <sup>2</sup>	80	50	200	100	15	39	15	38
Ø Artikelanzahl	1200	950	3000	1200	450	700	450	500

Tab. 1: Bestandsaufnahme der Konzepte von smarten 24/7-Märkten in ländlichen Räumen (Quelle: eigene Darstellung, Datenstand: Ende 2023)



werden dabei als wirtschaftlich notwendige Standortanforderungen genannt. Auch die Zusammenarbeit mit den Standortkommunen ist wichtig. Insgesamt weisen die Expertenaussagen jedoch auf deutliche Unterschiede im Betriebsergebnis der Formate hin. Während Tegut teo wegen hoher Skalierungskosten bisher keine Gewinne erzielt und Emmas Tag & Nacht Markt insolvent ist, bescheinigen die Experten den hybriden Modellen Tante Enso und Tante-m positive Betriebsergebnisse. Ein Experte hybrider Lösungen betont diesbezüglich, dass die hohen Bau- und Investitionskosten im Ladenneubau ein großer Nachteil seien und diese durch die Nutzung von Bestandsgebäuden deutlich reduziert werden könnten. So würde für den wirtschaftlichen Betrieb eines hybriden Konzepts ein Mindestumsatz von etwa 300.000,- Euro pro Jahr ausreichen.

### Bei 24/7-Märkten überwiegen Ergänzungseinkäufe und hybride Lösungen mit stärkerer sozialer Funktion

Die smarten 24/7-Märkte versuchen, durch ein fußläufiges Angebot und uneingeschränkte Öffnungszeiten eine attraktive Einkaufsmöglichkeit für die Bevölkerung bereitzustellen. Dies stärkt, laut Experteneinschätzung, die Kundenbindung, erzielt Mindestumsätze und sichert ihren wirtschaftlichen Erfolg und das langfristige Bestehen. Die uneingeschränkten Öffnungszeiten stellen demnach die Basis ihrer Attraktivität dar, indem sie unabhängiges Einkaufen und Besorgungen an Sonn- und Feiertagen ermöglichen. Hinzu treten die Erreichbarkeit, Sortiments- und Preisgestaltung (besonders Frischeprodukte, regionale

Erzeugnisse und konkurrenzfähige Preise) sowie ergänzende Dienstleistungen der 24/7-Märkte. Im Rahmen der Verbraucherbefragung wurden die Teilnehmenden gebeten, die genannten Aspekte anhand einer Likert-Skala (1 = sehr zufrieden, 5 = sehr unzufrieden) zu bewerten. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Bewertungsergebnisse.

Insgesamt lag die Zufriedenheit der Verbraucherinnen und Verbraucher mit verschiedenen Angebotskriterien der untersuchten 24/7-Märkte überwiegend zwischen einer mittleren und einer höheren Bewertung. Besonders positiv wurden bei beiden Formaten die Erreichbarkeit und die Handhabung des eigenständigen Bezahlers bewertet. Auch die Auswahl der Produkte und deren Qualität wurden im Mittel als zufriedenstellend bewertet. Bei allen weiteren Angebotskriterien differiert die Zufriedenheitsbewertung teilweise deutlich zwischen den Formaten (die Unterschiede wurden mittels nichtparametrischem Mann-Whitney-Test untersucht; der r-Wert gibt die Effektstärke an, mit der die Gruppenzugehörigkeit die Unterschiede erklärt: Werte ab 0,3 geben mittlere, ab 0,5 hohe Stärke an; Field 2009, S. 550). In Hinsicht auf Preise ( $r=0,37$ ), regionale Produkte ( $r=0,55$ ) und soziale Aspekte, wie Bekannte treffen ( $r=0,16$ ), Umsetzung von Kundenwünschen ( $r=0,41$ ), persönliche Beratung und Hilfe bei technischen Problemen ( $r=0,55$ ), fiel die Zufriedenheit für Tante Enso höher aus. Das Angebot ergänzender Dienstleistungen ( $r=0,38$ ) wurde hingegen bei Tegut teo besser bewertet. Dieses Konzept integriert standardmäßig eine kleine Sitzbank sowie eine Fahrradreparatur- und eine Bücherbox an der Außenwand des Containers. Insgesamt bestätigen die Ergebnisse der Verbraucherbe-

### Vergleich der Mittelwerte

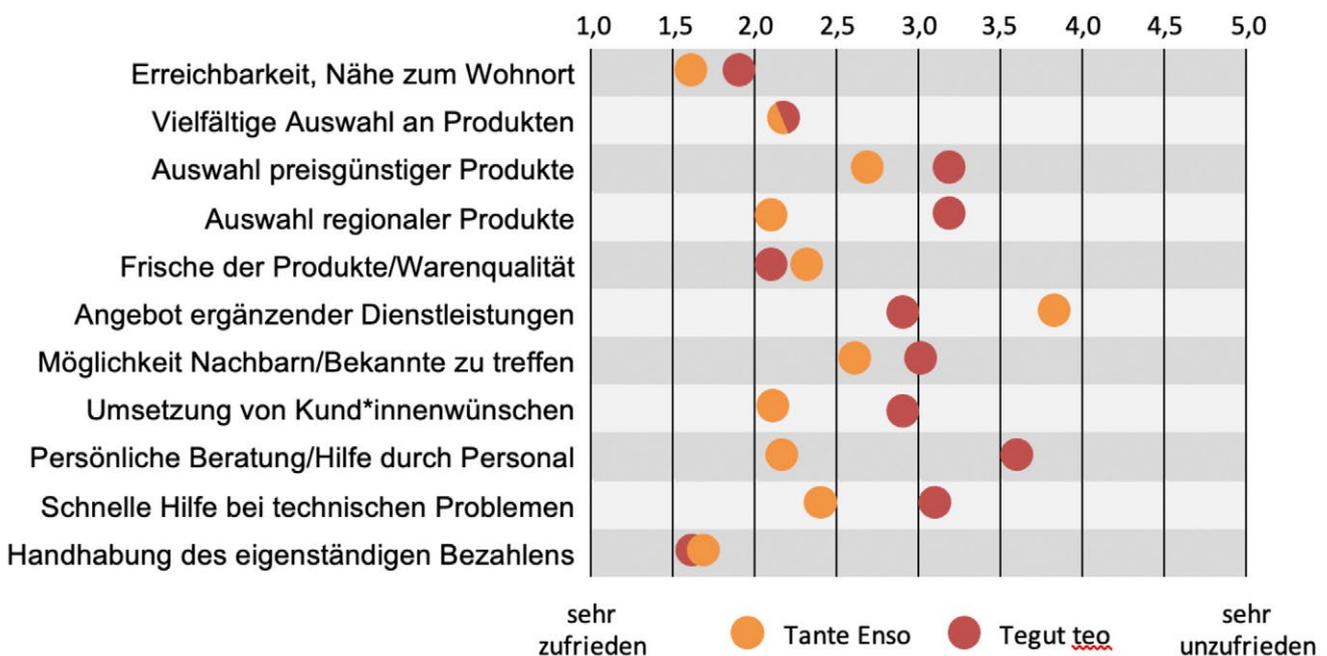


Abb. 2: Bewertungsergebnisse verschiedener Angebotskriterien smarter 24/7-Märkte aus Verbrauchersicht (Quelle: eigene Darstellung 2024)

fragung die Vermutung, dass hybride Konzepte von smarten 24/7-Märkten mit personalbesetzten Öffnungszeiten besser hinsichtlich ihrer sozialen Funktion beurteilt werden als personalfreie.

Neben den genannten Aspekten wurde in der Verbraucherbefragung mit drei Items abgefragt, ob sich die Versorgungssituation aus Sicht der Befragten mit der Eröffnung des smarten 24/7-Marktes verbessert habe. Der Aussage, dass die Eröffnung das Angebot an Lebensmitteln wesentlich verbessert habe, stimmten in beiden Fallstudien ca. 35 % der Befragten zu; weitere 35 % stimmten eher zu. Dass man kaum noch auf externe Hilfe bzw. Mitfahrgelegenheiten angewiesen sei, wird nur von einzelnen Befragten bestätigt. Des Weiteren stimmte etwa ein Fünftel der Befragten der Aussage zu bzw. ein Viertel eher zu, dass sie zum Einkaufen nun weniger auf den Pkw angewiesen seien.



Abb. 3 und 4: Tante Enso in Blender (Niedersachsen) – smarter 24/7-Markt im Bestandsgebäude mit temporärem Personalbesatz (alle Fotos: Johanna Bretthauer 2023)

Dennoch zeigen die Befragungsergebnisse, dass die smarten 24/7-Märkte in erster Linie für Ergänzungskaufe genutzt werden. Dies gaben 80 % der befragten Kundinnen und Kunden von Tante Enso und 90 % von Tegut teo an. Demgegenüber nutzten lediglich 7 % bzw. 3 % der Befragten die Märkte als Haupteinkaufsstätte, während 13 % bzw. 6 % das Angebot

bisher noch überhaupt nicht genutzt hatten. Dementsprechend liegen auch die durchschnittlichen Einkaufsbons relativ niedrig bei ca. 15 Euro im Tante Enso und 13 Euro im Tegut teo. Es ist deshalb davon auszugehen, dass selbst die größeren 24/7-Märkte die heterogenen Ansprüche und die hohe Preissensibilität der Kunden im Lebensmitteleinzelhandel nicht gänzlich erfüllen können. Aufgrund ihrer hohen Individualmobilität dürften Menschen in ländlichen Räumen deshalb vermutlich auch zukünftig vorrangig das klassische Angebot der unterschiedlichen Betriebsformen im Lebensmitteleinzelhandel für die eigene Versorgung nutzen.

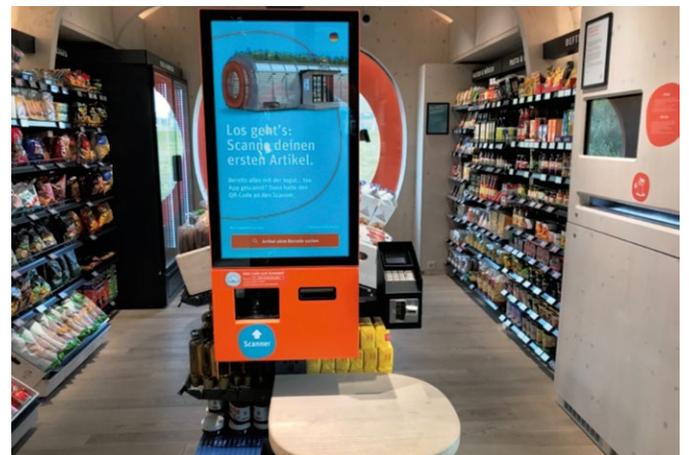


Abb. 5 und 6: Tegut teo in Michelsrombach (Hessen) – 24/7-Nahversorgung aus dem Container

## Fazit und Handlungsempfehlungen

Die mittlerweile rund hundert 24/7-Märkte tragen als innovative Angebotsformen zur Gewährleistung einer fußläufig erreichbaren, wirtschaftlich tragfähigen Nahversorgung in ländlichen Räumen Deutschlands bei – insbesondere an Grenzertragsstandorten, also in kleineren Siedlungen mit mindestens 1000 Einwohnenden. Ein Blick auf die Ergebnisse der quantitativen Fallstudien weist auf gewisse Unterschiede zwischen den verschiedenen 24/7-Konzepten hin. Besonders die hybriden Betriebsmodelle, wie Tante-m und Tante Enso, können im Vergleich eine qualitativ höherwertigere Versorgung ihrer Kunden gewährleisten. Sie bieten



durch die Nutzung von Bestandsgebäuden mehr Verkaufsfläche sowie eine größere Sortimentsbreite und -tiefe, was eine Vollversorgung ermöglichen kann. Ihre personalbesetzten Zeiten lassen sich als Erfolgsfaktoren identifizieren. Sie bieten damit einen zusätzlichen Mehrwert, besonders für ältere bzw. weniger mobile Menschen, und können zudem die soziale Funktion der Nahversorgung im Vergleich zu personalfreien Containerlösungen besser bedienen.

Aus den gewonnenen Erkenntnissen und Erfahrungen lassen sich verschiedene Handlungsempfehlungen ableiten, die eine erfolgreiche Etablierung smarter 24/7-Märkte unterstützen:

- Eine Grundvoraussetzung für die Attraktivität und wirtschaftliche Tragfähigkeit von 24/7-Märkten sind durchgehende Öffnungszeiten, insbesondere an Sonn- und Feiertagen. Ausnahmeregelungen von den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten zählen demnach zu den zentralen Herausforderungen der Expansion smarter 24/7-Märkte, die es seitens der Politik zu bewältigen gilt.
- Die Nutzung von Bestandsgebäuden ermöglicht üblicherweise sowohl eine Senkung der Investitionskosten als auch größere Verkaufsflächen, die für ein Basissortiment (mit mindestens 2000 Artikeln) und damit für mehr als nur Ergänzungskäufe notwendig sind. Ggf. können zudem leerstehende Gebäude im Dorfkern wiederbelebt werden. Kommunale Politik und Planung können bei der Suche nach geeigneten Objekten bzw. Flächen unterstützen sowie Genehmigungsverfahren zügig bearbeiten und für den Einkauf in smarten 24/7-Märkte vor Ort werben.
- Bei der Standortentscheidung müssen die örtlichen Gegebenheiten Berücksichtigung finden. Eine zentrale Lage im Ortskern mit guter Erreichbarkeit erhöht die Attraktivität.
- Die Berücksichtigung der individuellen Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger ist ein wesentlicher Faktor für die erfolgreiche Etablierung von 24/7-Märkten. Der Dialog zwischen Betreibenden und Nutzungswilligen sollte durch lokale Entscheidungsträger unterstützt und aktiv vorangetrieben werden.
- Das Sortiment sollte nachfragestarke Produkte aus dem Vollsortiment umfassen. Dabei sind vor allem frische und regionale Produkte von großer Bedeutung. Durch Kooperationen mit regionalen Unternehmen und Lebensmittelherstellern können Synergien genutzt sowie die lokale Ökonomie gestärkt werden.
- Die soziale Funktion der Nahversorgung kann durch ein multifunktionales Konzept mit ergänzenden Dienstleistungen, z. B. einem integrierten Café, sowie einem hybriden Betriebsmodell mit personalbesetzten Zeiten gefördert werden.

Das Expansionsgeschehen konzentriert sich bisher vornehmlich auf wirtschaftsstarke Regionen, weil die Höhe der Ausgaben im smarten 24/7-Markt mit dem Einkommens-

niveau zusammenhängt. Die wirtschaftliche Tragfähigkeit von smarten 24/7-Konzepten in wirtschaftsschwächeren Regionen könnte ggf. durch lokale bzw. regionale genossenschaftliche Ansätze oder staatliche Förderanreize erhöht werden. Es bleibt abzuwarten, inwiefern gestiegene Bau-, Finanzierungs- und Energiekosten den Expansionskurs der 24/7-Märkte bremsen und sich diese innovative Angebotsform flächendeckend am Markt durchsetzen und damit einen substantziellen Beitrag zur Sicherung einer zukunftsfähigen Nahversorgung mittels digitaler Technologien in ländlichen Regionen zu leisten im Stand sein wird.



**Johanna Bretthauer**

Junior Consultant im Bereich Einzelhandel, bulwiengesellschaft AG, Hamburg



**Dr. Christian Krajewski**

Akademischer Oberrat am Institut für Geographie, Universität Münster



**Dr. Patrick Küpper**

Projektleiter am Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, Braunschweig

## Quellen:

Bretthauer, J./Krajewski, C./Küpper, P. (2024): Der Beitrag von smarten 24/7-Märkten zur Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen. Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl (Z'GuG). Schwerpunkttheft zur Digitalen Daseinsvorsorge im ländlichen Raum (2), S. 136-158, <https://doi.org/10.5771/2701-4193-2024-2-136>.

Eberhardt, W./Küpper, P./Seel, M. (2021): Dynamik der Nahversorgung in ländlichen Räumen verstehen und gestalten. Impulse für die Praxis. Thünen-Institut, Braunschweig, [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn064077.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn064077.pdf).

Field, A. (2009): *Discovering Statistics Using SPSS*. SAGE, London.

Krajewski, C./Steinführer, A. (2020): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen und ihre Ausgestaltung zwischen Staat, Markt und Ehrenamt. In: Krajewski, C./Wiegandt, C.-C. (Hrsg.): *Land in Sicht. Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung*. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 242-260.

Küpper, P. (2016): *Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume*, Braunschweig, Thünen Working Paper 68.

Küpper, P./Mettenberger, T./Bermes, L. (2024): Pilotprojekte zur Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen. Start-ups, sozialorientiertes Unternehmertum und Fördermittel als Treiber? *Raumforschung und Raumordnung* 82, S. 99-113, <https://doi.org/10.14512/rur.1699>.

Schumacher, J./Rüschchen, S. (2022): *Smart Stores 24/7 – eine Nische etabliert sich*, Whitepaper 15, Schriftenreihe Handelsmanagement der DHBW Heilbronn, <https://handel-dhbw.de/schriftenreihe/whitepaper/smart-stores-24-7-eine-nische-etabliert-sich/>, abgerufen am 03.06.2024.

Bernd Fuhrmann

# Flächendeckender Glasfaserausbau: Das Netz der Zukunft kommt

## Warum die Stadt Bad Berleburg eigenwirtschaftlich für alle Haushalte baut

Von der Vision bis zur Wirklichkeit war es ein langer Weg – aber einer, den die Stadt Bad Berleburg mit aller Konsequenz erfolgreich gegangen ist. Und der sich gelohnt hat. Denn derzeit entsteht „Unser BLB-Netz“ – damit gelingt der südwestfälischen Kommune mit seinen rund 19.000 Einwohnenden der Anschluss an die Datenautobahn. Für uns ist klar: Das Netz der Zukunft ist jetzt. Wir wollen mit innovativen Ideen und Projekten wagemutig vorangehen und schnelles Internet für buchstäblich alle Menschen realisieren – lückenlos. Deshalb erhalten alle Haushalte, die dies wünschen, einen kostenlosen Glasfaserhausanschluss. Ich löse damit ein Versprechen ein, das ich zu Beginn meiner Amtszeit im Jahr 2004 gegeben habe: den Anschluss an die Datenautobahn. Der gelingt nun gemeinsam mit dem starken Partner „GREENFIBER“ mit Sitz in Hamburg.

### Gleichheit der Lebensverhältnisse im Fokus

Bereits in den Vorjahren hat die Stadt Bad Berleburg mit zahlreichen potenziellen Providern intensive Gespräche geführt, um den Glasfaserausbau zu realisieren. Ziel war es stets, ein Angebot für alle Haushalte in der 275 Quadratkilometer großen Kommune zu schaffen. Es ging und geht uns dabei um die Gleichheit der Lebensverhältnisse im ländlichen im Vergleich zum urbanen Raum. Wir haben eine gesellschaftliche Verantwortung, der wir gerecht werden wollen – genau das steckt hinter unserer Idee und der Notwendigkeit eines flächendeckenden Glasfaserausbaus ohne Ausnahmen. Viele Anbieter erklärten sich bereit, den Ausbau mit der Stadt Bad Berleburg zu realisieren. Allein, mit maximal wirtschaftlicher Brille kamen stets nur Teilbereiche – die sogenannten Filetstücke – im Stadtgebiet von Bad Berleburg in Betracht. Dieses Vorgehen war für die Stadt Bad Berleburg selbst weder eine Option noch eine Alternative. Erst mit „GREENFIBER“ hat sich beim geförderten Ausbau im Kreis Siegen-Wittgenstein ein Unternehmen

gefunden, das für genau diese Projekte steht. Dass dies durchaus ein Mammutprojekt ist, verdeutlicht folgender Vergleich: Die Stadt Bad Berleburg ist flächenmäßig größer als die NRW-Landeshauptstadt Düsseldorf, zählt aber weniger Einwohnende als die Stadt Köln Mitarbeitende in der Verwaltung.

Glasfaser ist für Bad Berleburg Infrastruktur wie Wasser, Gas und Strom. Dieses Netz ist ein wesentlicher Standortfaktor für die Zukunft – und sorgt dafür, dass Arbeitsplätze bei uns vor Ort erhalten bleiben. Gemeinsam haben die Stadt und das Unternehmen aus der Hansestadt die Unser BLB-Netz GmbH gegründet. Mehrheitlich hält die Kommune 74,9 Prozent Anteile daran, sodass ein kommunales Netz entsteht, das diskriminierungsfrei ist – und das sich in den Händen der Bürgerinnen und Bürger befindet. Bei weiteren Schritten der Digitalisierung ist eine wirtschaftliche und strategische Teilhabe der Stadt Bad Berleburg damit garantiert.



Abb. 1: Bürgermeister Bernd Fuhrmann und Achim Vorbau, Leiter der Stadtwerke Bad Berleburg, informieren im Rahmen der Dörfertour der Zukunft über „Unser BLB-Netz“. (Fotos: © Stadt Bad Berleburg)



Abb. 2: Gemeinsam voran in die Zukunft – jetzt: Zusammen stellen die Stadt Bad Berleburg, Stadtwerke Bad Berleburg, GREENFIBER und die Fraktionsvorsitzenden das Projekt „Unser BLB-Netz“ GmbH vor.

Im Rahmen des eigenwirtschaftlichen Ausbaus können Synergien mit dem geförderten Ausbau grauer und schwarzer Flecken gezogen werden. Grundlage für den flächendeckenden ist deshalb der geförderte Ausbau, der allerdings für das formulierte Ziel der Stadt der Dörfer nicht auskömmlich ist. Vor dem Hintergrund unserer besonderen topografischen und geografischen Lage wollten und mussten wir einen neuen Weg einschlagen. Nur so war es möglich, unsere Vision vom Glasfaseranschluss für alle zu realisieren.

Nachdem die Stadtverordnetenversammlung von Bad Berleburg im Dezember 2021 grünes Licht für die Unser BLB-Netz GmbH gegeben hatte, begann deshalb Anfang 2022 die Vermarktungsphase. „GREENFIBER“ richtete ein Beratungsbüro vor Ort ein und gab bekannt, dass Bad Berleburg später auch technische Zentrale für das gesamte Kreisgebiet werden würde. Hintergrund ist, dass „GREENFIBER“ nicht nur den eigenwirtschaftlichen Ausbau vor Ort, sondern den geförderten Ausbau im gesamten Kreis Siegen-Wittgenstein umsetzt.

Um den Ausbau wirtschaftlich darstellen zu können, war eine Hausanschlussquote von mindestens 30 Prozent erforderlich – dafür stehen rund 8900 Privat- und 230 Gewerbeanschlüsse zur Verfügung. Im Zuge der „Dorfertour der Zukunft“ waren die Verantwortlichen in allen 23 Ortschaften vor Ort, um über den Ausbau und die Vorteile des Glasfasernetzes zu informieren. Hinzu kamen flankierend Pressemitteilungen von „GREENFIBER“ und der Stadt Bad Berleburg sowie Informationen über sämtliche zur Verfügung stehende Kanäle – als Videos, Texte und Live-Streams. Das Ziel übertrafen die Verantwortlichen innerhalb der dreimonatigen Vermarktungsphase nicht nur vorzeitig, sondern auch deutlich. Zur Information über den Stand des Ausbaus nutzt die Stadt Bad Berleburg diese Kanäle weiterhin, um Transparenz und Akzeptanz der Ausbaumaßnahmen zu schaffen. Mit Beginn des eigenwirtschaftlichen Ausbaus startete beispielsweise das regelmäßige Livestreamangebot „Unser

BLB-Netz: Das glasfaserschnelle Update“, das nicht nur informiert, sondern auch die Möglichkeit bietet, live Fragen zu stellen und eine Antwort zu erhalten.

## Das schnellste Internet Europas in der Stadt der Dörfer

Ursprünglich sollte der Ausbau noch im selben Jahr starten – bedingt durch die Auswirkungen der Coronapandemie und Putins Angriffskrieg gegen die Ukraine verzögerte sich der Ausbau allerdings deutlich. Einerseits waren es Lieferengpässe, die den Ausbau zunächst verhinderten, andererseits die extrem dynamische Lage auf dem Kapitalmarkt. Nahezu tägliche, deutliche Zinsschwankungen sorgten dafür, dass der Businessplan mehrfach einer Überarbeitung bedurfte, ehe im Jahr 2024 faktisch die Unterschrift durch alle Beteiligten erfolgte. Klar ist nun: Für einen Vollausbau beträgt das Investitionsvolumen überschlägig 21 Millionen Euro. Dies war der Startschuss für den Ausbau des „schnellsten Internets Europas“, der im selben Jahr gestartet ist – in diesem Jahr sollen die ersten Anschlüsse bereits „leuchten“, die weiteren schrittweise folgen, sobald eine Aktivierung möglich ist. Ab dann können Nutzende mit bis zu 10.000 Mbit/s im Internet surfen. Am Ende werden verlegte Leitungen und eine Glasfaserstrecke von deutlich über 100 Kilometern im gesamten Stadtgebiet stehen – exklusive des geförderten Ausbaus, der parallel läuft und über den das Gros der Haupttrassen in die Erde gelangt.

## Kupfernetz hat ausgedient

Zweifellos ist mit dem flächendeckenden Glasfaserausbau ein großer Aufwand verbunden, der aber letztlich unumgänglich ist. Und von dem künftig alle Beteiligten profitieren. Bad Berleburg braucht Glasfaser, um auch zukünftig als ländliche Kommune wettbewerbsfähig zu sein. Das bestehende Kupfernetz ist nicht mehr leistungsfähig ge-



nug und längst ausgereizt. Die Datenmengen, die wir inzwischen transportieren müssen, sind deutlich zu groß für das Kupfernetz. Hinzu kommt, dass erste Provider angekündigt haben, dieses Netz zu deaktivieren. Mit dem Glasfaserausbau schaffen wir Sicherheit für die Zukunft – und dies langfristig. Dass ein Glasfasernetz deutlich energieärmer auskömmlich ist als ein Kupfernetz, passt überdies in das strategische Handeln der nachhaltigsten Kleinstadt Deutschlands 2020.



Abb. 3: Gemeinsam voran, gemeinsam stark: Bürgermeister Bernd Fuhrmann, Stadtwerkeleiter Achim Vorbau sowie unter anderem GREENFIBER-Geschäftsführer Uwe Krabbe, die drei heimischen damaligen Bundestagsabgeordneten Luiza Licina-Bode, Laura Kraft und Volkmar Klein sowie die Stadtverordneten, Ortsvorstehenden und Mitarbeitenden der Stadt Bad Berleburg gaben mit dem Spatenstich in der Krimmelsdell gemeinsam den Startschuss für „Unser BLB-Netz“.

Als Smart City – eine von fünf in Südwestfalen – verfolgt die Stadt der Dörfer konsequent die Umsetzung ihrer Digitalisierungsstrategie. Digitalisierung – oder besser: Digitalität – ist dabei kein Selbstzweck, sondern geschieht im Sinne der Menschen. Im Kontext der Südwestfalen-REGIONALE 2025 versteht sich die Stadt Bad Berleburg als Labor. Oder anders gesagt: Die REGIONALE ist der Leuchtturm einer ganzen Region, die Kommune einer der attraktiven Häfen. Mittels Glasfaser ist es künftig möglich, nicht nur nachhaltige, sondern auch intelligente Infrastruktur im ländlichen Raum zu schaffen. Die ersten praktischen Anwendungen gibt es bereits jetzt: ein Ausweisterritorium am Rathaus, digitale Infostelen und Dorfdashboards, um nur einige Beispiele zu nennen. Weitere Beispiele: digitales Lernen in Schulen, Digitalität im Medizin-, Kur- und Rehabereich. Mittels DSGVO-konformer Datensammlung ist es künftig möglich, Prozesse deutlich zu optimieren – beispielsweise im Bereich der Müllabfuhr. Intelligente Straßenbeleuchtung passt sich an die Bedarfe der Menschen vor Ort an und sorgt gleichzeitig für signifikante Energieeinsparungen. An-

ders gesagt: Es entstehen Synergieeffekte bei öffentlicher Beleuchtung, der Abfallentsorgung sowie der Mobilität, die künftig nicht mehr wegzudenken sein werden. Nicht zuletzt ist der Glasfaserausbau auch ein Motor für den Tourismus, der eine wichtige Rolle in Bad Berleburg spielt.

Die Liste der Projekte wächst permanent. So ist Digitalität letztlich auch ein Weg, um Fachkräftemangel zu kompensieren – egal, ob innerhalb der Verwaltung, in der laut Zahlen des KGSt in nicht einmal zehn Jahren rund 40 Prozent der Mitarbeitenden fehlen<sup>1</sup>, sondern auch in Unternehmen, in der Gastronomie sowie bei Dienstleistern. Bad Berleburg hat die Möglichkeit, nachhaltige Technologievorteile für die Stadt der Dörfer zu generieren – mit Blick auf die laufenden Smart-Cities-Projekte, aber auch auf „Smart Living“ und öffentliches WLAN. Dazu ist es natürlich erforderlich, die Menschen zur Arbeit mit digitalen Medien zu befähigen. Deshalb haben sich führende Unternehmen, drei Kommunen und zivilgesellschaftliche Organisationen mit der DIGITALUM gGmbH gemeinsam der Breitendigitalisierung verschrieben. Dabei geht es darum, diese den Mitarbeitenden und den Menschen aller Altersgruppen in allen 56 Ortschaften im Altkreis Wittgenstein näher zu bringen. Digitalisierung und Digitalität sind kein Mittel zum Zweck, sondern müssen im Sinne der Menschen stattfinden – genau darum geht es der Stadt Bad Berleburg, die zu den DIGITALUM-Gründungsmitgliedern zählt. Unser BLB-Netz und damit der Glasfaserausbau in allen 23 Ortschaften von Bad Berleburg liefert die Grundlage für das Angebot. Klar ist schon jetzt: Am Ende des Projekts steht eine werthaltige Infrastruktur, von der alle Menschen in der Stadt der Dörfer auf gleich mehrere Arten und Weisen profitieren.



**Bernd Fuhrmann**

Beiratsvorsitzender der Kleinstadtakademie,  
Bürgermeister der Stadt Bad Berleburg

[Foto: Miriam Möldner, Stadt Bad Berleburg]

### Weitere Informationen:

[www.bad-berleburg.de/unser-blb-netz](http://www.bad-berleburg.de/unser-blb-netz)

[www.greenfiber.de/bad-berleburg](http://www.greenfiber.de/bad-berleburg)

[www.digitalum-wittgenstein.de](http://www.digitalum-wittgenstein.de)

[www.perspektive-blb.de](http://www.perspektive-blb.de)

<sup>1</sup> Quellen: [https://nextpublic.de/wp-content/uploads/2024/12/Nachwuchsbarometer\\_Oeffentlicher\\_Dienst\\_2019.pdf](https://nextpublic.de/wp-content/uploads/2024/12/Nachwuchsbarometer_Oeffentlicher_Dienst_2019.pdf) [online abgerufen am 18.02.2025]; [https://www.dbb.de/fileadmin/user\\_upload/globale\\_elemente/pdfs/2025/dbb\\_monitor\\_oeffentlicher\\_dienst\\_2025.pdf](https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2025/dbb_monitor_oeffentlicher_dienst_2025.pdf) [online abgerufen am 18.02.2025]



Katherina Kenanidou, Martin Weißhand

# Dankbarkeit erFahren, Freude teilen: 125 Bürgerbusse für Hessens ländliche Räume

**Mobilität ist ein entscheidender Faktor für die Zukunftsfähigkeit der ländlichen Räume. Doch der demografische Wandel sowie veränderte Lebens- und Arbeitsgewohnheiten stellen den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in ländlichen Regionen immer wieder vor große Herausforderungen. Klassische Bedienformen sind oft nur schwer in einer angemessenen Dichte aufrechtzuerhalten, meist dominiert der Individualverkehr, und insbesondere ältere Menschen haben aufgrund von Mobilitätseinschränkung zunehmend Schwierigkeiten, die Haltestellen des ÖPNV zu erreichen. Das Bürgerbusprojekt setzt genau dort an und verbessert nicht nur die Mobilität im ländlichen Raum. Darüber hinaus fördert es das bürgerschaftliche Engagement und stärkt den Zusammenhalt vor Ort.**



Abb. 1: Bürgerbusfahrerinnen und -fahrer aus Usingen (Quelle: Landesstiftung Miteinander in Hessen)

In vielen ländlichen Regionen der deutschen Bundesländer bilden ehrenamtlich betriebene Bürgerbusse oder vergleichbare Angebote eine Ergänzung zum herkömmlichen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Sie schließen Lücken, die durch reguläre Bus- und Bahnverbindungen oder flexible Bedienformen wie Rufbusse oder Anrufsammeltaxis (AST) nicht abgedeckt werden. Ein nicht unerheblicher Teil davon wird deutschlandweit als Linienverkehr mit einer Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) betrieben.

Bürgerbusse sind seit fast 40 Jahren eine Mobilitätslösung für Kommunen im ländlichen Raum Nordhessens. Seit Juni 1986 verkehrt der Bürgerbus Kirchheim im Landkreis Hersfeld-Rotenburg, er verkehrt montags bis freitags vormittags und nachmittags nach Fahrplan zwischen Ortsteilen der Gemeinden Kirchheim und Oberaula sowie dem Mittelzentrum Bad Hersfeld, der Kreisstadt des Landkreises. Als Linie 376 findet er sich auch in der Fahrplanauskunft. Trotz der langen Betriebszeit konnten stets ausreichend ehrenamtliche Fahrerinnen und Fahrer gewonnen werden, um das Angebot aufrechtzuerhalten. In Nordhessen hat er zudem die Besonderheit, das einzige Bürgerbusangebot mit einer Genehmigung nach PBefG zu sein. Die jeweilige Genehmigung (eine sogenannte Linienkonzession) wurde in dieser Zeit von mehreren kommunalen Verkehrsunternehmen gehalten – doch das Prinzip des ehrenamtlichen Engagements blieb konstant.

## Bürgerbusse außerhalb des PBefG – Flexibilität und Eigenverantwortung

Es gibt aber auch Modelle, die außerhalb des PBefG auf unterschiedliche Art und Weise betrieben werden und für Mobilität im ländlichen Raum sorgen. So gibt es in Nordhessen seit etwa zwei Jahrzehnten Bürgerbusse oder Fahrdienste in einzelnen Kommunen der Landkreise Kassel und Schwalm-Eder, die vonseiten der Landkreise unterstützt und gefördert wurden/werden.

Um landesweit solche Angebote zur Stärkung der ländlichen Räume aufzubauen, hat das Land Hessen im Jahr 2018 ein Programm zur Unterstützung von Bürgerbusinitiativen eingerichtet. Dies erfolgte in Zusammenarbeit mit der Landesstiftung „Miteinander in Hessen“ und dem hessischen „Fachzentrum für Mobilität im ländlichen Raum“, einer gemeinsamen Einrichtung des Nordhessischen Verkehrsverbunds (NVV) und des Rhein-Main-Verkehrsverbunds (RMV).



Der Betrieb von Bürgerbussen außerhalb des Geltungsbereichs des PBefG ermöglicht es den ehrenamtlich engagierten hessischen Bürgerinnen und Bürgern, ihr Mobilitätsangebot ohne unverhältnismäßig hohe formelle Hürden vor Ort zu etablieren. Zusätzlich kann das Angebot zügig an sich wandelnde Bedarfe angepasst werden. Ziel des Bürgerbusprojekts ist es, die Lücken im Nahverkehrsnetz in dünn besiedelten, ländlichen oder kleinstädtischen Kommunen niedrigschwellig zu schließen, indem der ÖPNV ergänzt, jedoch nicht ersetzt wird.

## Das Prinzip Bürgerbus: Ein landesweites Angebot entsteht

Um neue sowie bereits bestehende Projekte zu unterstützen, werden seit dem Jahr 2018 Bürgerbusse (Kleintransporter < 3,5 t) aus Mitteln des Landeshaushalts unentgeltlich bereitgestellt. Das Angebot richtet sich an hessische Gemeinden sowie Vereine und dient dabei als Anschubfinanzierung für das jeweilige Bürgerbusprojekt. Nach positiver Bewertung einer zuvor eingereichten Interessensbekundung, in der die wesentlichen Eckdaten für das geplante Vorhaben zusammengefasst sind, arbeiten die Initiativen mit Unterstützung der Landesstiftung ein Betriebs- und Finanzierungskonzept aus, das ein dauerhaftes Angebot auch nach Auslaufen der Zweckbindung des Bürgerbusses (fünf Jahre) sicherstellt.

Im Rahmen des Prozesses wurde ein Einvernehmen mit dem Aufgabenträger für den lokalen ÖPNV, d. h. der lokalen Nahverkehrsorganisation, hergestellt. Dabei wurde sichergestellt, dass das zusätzlich geschaffene Angebot den ÖPNV ergänzt und eine Konkurrenz zum Linienverkehr ausgeschlossen wird. Ebenfalls wird darauf geachtet, dass bestehende Taxiangebote nicht beeinträchtigt werden.

In den Jahren 2018 und 2024 hat das Land 125 Fahrzeuge beschafft und diese im Rahmen einer Vollfinanzierung an Kommunen und eingetragene Vereine als Anschub für die einzelnen Mobilitätsangebote vor Ort übereignet. Zunächst stellte das Land Hessen 60 dieselbetriebene Fahrzeuge im Wert von 2,5 Mio. Euro zur Verfügung. Insgesamt 40 elektrobetriebene Fahrzeuge für rund 1,7 Millionen Euro vom Typ Opel Vivaro-E Kombi M und weitere 25 Fahrzeuge vom Typ Opel Vivaro-E Kombi L folgten für rund 1,25 Millionen Euro. Bei Bedarf stellte das Land für elektrobetriebene Fahrzeuge Ladeinfrastruktur unentgeltlich bereit. Die Entscheidung für die elektrobetriebenen Fahrzeuge ist vor allem durch den Kurzstreckenbetrieb begründet, der sich mit diesen Fahrzeugen optimal umsetzen lässt.

## Bürgerbusse in Nordhessen: Erfolgsmodell für flexible Mobilität

In den fünf nordhessischen Landkreisen Kassel, Hersfeld-Rotenburg, Schwalm-Eder, Waldeck-Frankenberg und Wer-



Abb. 2: Das Bürgerbusehrenamt in Aktion (Quelle: Landesstiftung Miteinander in Hessen)



ra-Meißner sind 43 Bürgerbusse an den Start gegangen, darunter befinden sich 21 elektrisch betriebene Fahrzeuge vom Typ Opel Vivaro-E. In drei Fällen teilen sich zwei Kommunen den Bürgerbus und nutzen ihn interkommunal. Damit haben mehr als ein Drittel aller Kommunen in Nordhessen ein Bürgerbusangebot. Die Mehrzahl der Bürgerbusangebote bietet an zwei oder drei Wochentagen vormittags und/oder nachmittags die gewünschten Fahrten an und teilt die ehrenamtlichen Fahrerinnen und Fahrer dazu in Bereitschaften ein. Der Großteil der Bürgerbusse fährt seine Fahrgäste auf konkreten Bedarf hin aus den Ortsteilen der



Abb. 3: Ehrenamt im Fokus (Quelle: Landesstiftung Miteinander in Hessen)

Kommunen in den Hauptort und zurück jeweils von Haus zu Haus. Wenige Angebote fahren nach einem festen Fahrplan. Die Anmeldung der Fahrten erfolgt in der Regel am Tag zuvor über eine Telefonnummer im örtlichen Rathaus. Diese Flexibilität der Mobilität innerhalb der Gemeinde stellt eine Bereicherung für die Bürgerbusinitiativen dar.

Viele Bürgerbusse bieten auch Fahrten zu medizinischen Einrichtungen in der Umgebung der jeweiligen Bürgerbuskommune an. Die Buslinien des ÖPNV sowie ergänzende Sammeltaxis bieten zumeist gut ausgebaute Verbindungen in die nächstgelegenen Mittelzentren bzw. Kreisstädte. Damit werden Bahnhöfe, Busbahnhöfe oder das Stadtzentrum gut erreicht. Krankenhäuser und Kliniken sowie Facharztpraxen oder Ärztehäuser sind jedoch häufig nicht in unmittelbarer Nähe zentral gelegener Bushaltestellen, sodass ein weiterer Umstieg oder ein längerer Fußweg notwendig ist, was für die vor allem älteren Fahrgäste ein größeres Hemmnis darstellt. Hier kann der Bürgerbus eine umsteigefreie Anbindung zu diesen Einrichtungen schaffen. Darüber hinaus sind die Fahrerinnen und Fahrer auch gern gesehene Begleitpersonen.

Während der Hochzeit der Coronapandemie ermöglichten einige Bürgerbusprojekte den Menschen im ländlichen Raum den Besuch von Impf- oder Testzentren. Dies zeigt auch das hohe Engagement, mit dem die Fahrerinnen und Fahrer bereit sind, für ihre Nachbarn im Ort aktiv zu sein. Des Weiteren stehen in einigen Städten und Gemeinden die Bürgerbusse auch Dritten zur Verfügung, sodass die Fahrzeuge auch außerhalb der fest für die Touren der Fahrgäste geplanten Zeitfenster eingesetzt und genutzt werden können. So ist es zum Beispiel möglich, dass ein Sportverein damit seine Jugendmannschaft am Wochenende zu einem

Punktespiel fährt oder eine Konfirmandengruppe der Kirche eine Fahrt unternimmt. Denn die Bürgerbusse sollen grundsätzlich für unterschiedliche Zwecke verschiedener Bevölkerungsgruppen zur Verfügung stehen.

### Mobilität und Gemeinschaft – ohne Ehrenamt geht es nicht

Für viele Fahrgäste ist der Bürgerbus mehr als nur ein Verkehrsmittel. Insbesondere ältere Menschen, die auf den Bürgerbus angewiesen sind, nutzen ihn für alltägliche Erledigungen, wie Einkaufen, Arzt- und Apothekenbesuche, den Besuch von Gottesdiensten oder die Teilnahme an sozialen Veranstaltungen, die vom Mehrgenerationenhäusern oder Familienzentren angeboten werden. Dieser Service kommt bei den Menschen vor Ort gut an und hat sich auch als soziales Angebot fest etabliert.

Der Bürgerbus bringt den Menschen durch das Haus-zu-Haus-Angebot, die besondere Unterstützung und die persönlichen Kontakte, die im ÖPNV-Regelbetrieb nicht umsetzbar sind, ein Stück Eigenständigkeit sowie Lebensqualität zurück und schafft Möglichkeiten zum Austausch auch zwischen den Fahrgästen und den Fahrerinnen und Fahrern, die sich häufig aus dem Dorfleben kennen.

Das eigentliche Rückgrat des Bürgerbusprojekts sind die mittlerweile über 1100 ehrenamtlichen Fahrerinnen und Fahrer, die sich seit dem Jahr 2018 in den jeweiligen Projekten vor Ort engagieren. Die Koordination der Fahrten erfolgt durch ein bis zwei verantwortliche Personen, die im Durchschnitt zehn Fahrerinnen und Fahrer pro Initiative entsprechend dem erstellten Fahrplan einteilen. Diese Flexibilität ist es, die dieses Ehrenamt besonders attraktiv macht.



Abb. 4: Bürgerbustag 2024 in Grünberg (Quelle: Landesstiftung Miteinander in Hessen)

Das Engagement als Bürgerbusfahrer oder -fahrerin hat für viele von ihnen eine hohe gesellschaftliche Bedeutung. Die meisten Fahrer sehen ihren Einsatz nicht nur als ein Angebot, das die Mobilität im ländlichen Raum verbessert. Insbesondere ist es der aktive Beitrag zum Gemeinwohl und zur Förderung des Zusammenhalts in ihrer Gemeinde, der die Menschen zu diesem Ehrenamt motiviert. Neben der Suche nach einer sinnvollen Aktivität für sich selbst, zum Beispiel nach dem Eintritt in das Rentenalter, sind der Spaß am Fahren und die Freude an der Kommunikation mit anderen Menschen weitere wichtige Motivationen für das Engagement. Der Bürgerbus stärkt nicht nur die Mobilität, sondern auch den sozialen Zusammenhalt und die Gemeinschaft vor Ort.

Als gemeinschaftsorientiertes Ehrenamt spielt das gegenseitige Vertrauen zwischen Fahrgästen und Fahrenden eine wichtige Rolle. Damit sich alle Beteiligten auf eine sichere und vertrauensvolle Fahrt verlassen können, werden im Rahmen des Programms regelmäßige und für die Bürgerbusinitiativen kostenfreie Sicherheitschecks und Gesundheitsuntersuchungen durchgeführt. Diese umfassen auch Fahrsicherheitstrainings, die den ehrenamtlichen Fahrerinnen und Fahrern helfen, sich im Straßenverkehr sicher zu fühlen.

Neben der Sicherheit als zentrales Element unterstützt die Landesstiftung „Miteinander in Hessen“ die Bürgerbusinitiativen auch durch Materialien für die Öffentlichkeitsarbeit sowie gezielte Vernetzungsangebote. Dabei werden die Initiativen und ihre ehrenamtlichen Fahrerinnen und Fahrer aktiv miteingebunden. Ein Beispiel hierfür ist die Kampagne „Dankbarkeit erFahren, Freude teilen“. In Zusammenarbeit mit Bürgerbusfahrerinnen und -fahrern wurden Bilder und Materialien entwickelt, um das Ehrenamt prägnanter zu machen und um neue Fahrer zu gewinnen.

Darüber hinaus finden regelmäßige Vernetzungstreffen statt, wie zum Beispiel der Bürgerbustag oder Regionaltreffen, die den Austausch auf lokaler Ebene stärken. Letztere werden in enger Zusammenarbeit zwischen den Bür-

gerbusinitiativen und der Landesstiftung organisiert. So wird sichergestellt, dass die Inhalte und Bedürfnisse der Teilnehmer berücksichtigt werden. Ergänzend dazu bietet das digitale „Bürgerbusforum“ eine Plattform für den Austausch und die Informationsweitergabe unter den ehrenamtlichen Fahrerinnen und Fahrern.

## Fazit

Das Bürgerbusprojekt ist ein gutes Beispiel dafür, welche Chancen in den ländlichen Räumen bestehen. Dabei werden sowohl praktische als auch soziale Bedürfnisse erfüllt. Durch das Engagement der Ehrenamtlichen und die Unterstützung durch das Land Hessen ist das Bürgerbusmodell erfolgreich. Es trägt nicht nur zur Verbesserung der Mobilität bei, sondern stärkt auch den sozialen Zusammenhalt, fördert das bürgerschaftliche Engagement und kann ein Ventil gegen Einsamkeit im Alter sein. In Zukunft wird dieses Modell auch weiterhin neben den kontinuierlich ausgebauten Verbindungen im ÖPNV eine wichtige Rolle bei der Mobilitätsversorgung in Hessens ländlichen Regionen spielen und einen wichtigen Beitrag zur Lebensqualität der dort lebenden Menschen leisten.



### Katherina Kenanidou (M.A.)

Projektreferentin und stellvertretende Projektleiterin in der Landesstiftung „Miteinander in Hessen“, Wiesbaden – seit dem Jahr 2022 für das Bürgerbusprojekt in Hessen zuständig



### Martin Weißhand

Verkehrsplaner für lokalen und regionalen ÖPNV beim Nordhessischen VerkehrsVerbund, Kassel – von 2017 bis 2023 einer der nordhessischen Mitarbeiter des hessischen „Fachzentrums für Mobilität im ländlichen Raum“



Martin Schiefelbusch

# Alternative Mobilitätsalternativen

## Mobilitätsressourcen für ländliche Regionen jenseits von ÖPNV und Pkw

**Die geopolitischen und wirtschaftlichen Herausforderungen der vergangenen Monate haben Klimaschutz und Nachhaltigkeit an vielen Stellen in den Hintergrund treten lassen – der Handlungsbedarf ist hier real jedoch nicht geringer geworden. Eine „Verkehrswende“ in Richtung einer weniger autobasierten und ressourcenintensiven Mobilität sieht sich jedoch noch weiteren Schwierigkeiten gegenüber: Infrastrukturmängel und fehlendes Personal erschweren es zunehmend, Verkehrsangebote in der gebotenen Qualität zu erstellen und erfordern kostspielige Gegenmaßnahmen. Zugleich sind Mittel dafür schwerer zu bekommen, auch weil infolge von Coronanachwirkungen und der Einführung des Deutschlandtickets der „Betrieb“ des ÖPNV deutlich stärker subventioniert werden muss als zuvor.<sup>1</sup>**

Ein umfassendes Angebot, das mehr Mobilitätsoptionen schafft als nur die überkommenen Schüler- und Pendlerwege zu bedienen, ist zwingende Voraussetzung, um überhaupt Wege vom Pkw verlagern zu können. Neben dem ökologischen Nutzen schafft es Möglichkeiten zur eigenständigen Teilhabe und Sicherung der Daseinsvorsorge; ferner ist ein guter Nahverkehr auch als Signal in Richtung Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht zu unterschätzen (vgl. etwa Bundesregierung 2024, S. 8–88, S. 106–108).

Auf dem Land geht es deshalb immer auch darum, die Wirtschaftlichkeit der Angebote zu verbessern:

- durch das Gewinnen zusätzlicher Fahrgäste, insbesondere im sogenannten „Jedermannverkehr“ (außerhalb des Ausbildungsverkehrs), der vergleichsweise ertragreich ist und eher außerhalb der Spitzenzeiten stattfindet und
- durch die Weiterentwicklung von (planerischen) Angebotsformen und (betrieblichen) Organisationsweisen, die für disperse Verkehre wirtschaftlich wie praktisch geeignet sind.

Vor diesem Hintergrund will der vorliegende Beitrag den Blick auf einige Konzepte lenken, die den „alternativen Angebotsformen“ zugerechnet werden können. In Abwandlung der ursprünglichen Begriffsverwendung (BMDV 2016 S. 29f) verweist „alternativ“ dabei darauf, dass diese in der Debatte über Alternativen zum Pkw oft im Schatten stehen und auch in der Planungspraxis bisher eher wenig behandelt werden. Näher betrachtet werden dabei Taxi und Mietwagen sowie bürgerschaftlich organisierte Angebote. Diese stehen beispielhaft für eine Reihe von Ansätzen, bei denen durch eine neue Sicht auf vorhandene Ressourcen sowie institutions- und sektorübergreifende Kooperationen neue Möglichkeiten für eine nachhaltigere Mobilität und eine dezidiert „ländliche“ Verkehrspolitik (vgl. Smarta 2021) entstehen könnten.

### Taxi und Mietwagen – unterschätzte Möglichkeiten?

Taxi- und Mietwagenunternehmen (TMU) sind in der Fläche präsent und werden oft genutzt, um als Unterauftragnehmer des ÖPNV oder in direktem Auftrag der Landkreise Rufbus- oder ähnliche Leistungen zu erbringen. Sie für diese Aufgabe zu gewinnen, gelingt allerdings nicht immer. Aus einer Analyse für Baden-Württemberg lassen sich Erkenntnisse zu den Aktivitäten und Herausforderungen des Gewerbes ableiten, die auch Denkanstöße für andere Regionen geben (ausführlich hierzu Krause 2021; Krause/Schiefelbusch 2023).

#### Eckdaten des Gewerbes

2020 zählte Baden-Württemberg ca. 5500 Taxis und ca. 5000 Mietwagen, wobei die Flotte seit 2000 landesweit um rund 40 % gewachsen ist. Der Zuwachs fand vor allem bei den weniger regulierten Mietwagen (Verkehr nach § 49 PBefG) statt – ein bundesweit zu beobachtender Trend, der auch unter dem Schlagwort „Flucht in den Mietwagen“ bekannt ist. Die Mietwagenflotte ist seit 2000 um rund 70 % gewachsen. Angesichts meist regulierter Taxizahlen setzten mehr und mehr Taxibetriebe zusätzlich auf Mietwagen.

Von Bedeutung waren aber auch rechtliche Neuerungen: 2015 wurde der gesetzliche Mindestlohn eingeführt, der die Betriebe dazu bringt, den Einsatz auf umsatzstarke Zeiten zu fokussieren. Weil für Mietwagen keine Betriebspflicht besteht, sind diese für ländliche TMU zunehmend attraktiv. Vorteile im Kampf um Personal brachte den Mietwagen 2017 weiterhin der Wegfall der Ortskundeprüfung. Im ländlichen Raum sind TMU-Betriebe in den letzten Jahren größer, aber auch immer mehr zu Mietwagenbetrieben geworden. Seit der Expansion von UBER nach Baden-Württemberg Ende 2022 ist die Zahl der Mietwagen noch einmal deutlich angestiegen – hauptsächlich in und um Stuttgart und in Heidelberg.

Die Versorgung misst sich an der Taxidichte bzw. an der Taximietwagendichte, d. h. daran, wie viele Fahrzeuge je-

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag stellt keine offizielle Position der NVBW oder des Landes Baden-Württemberg dar.

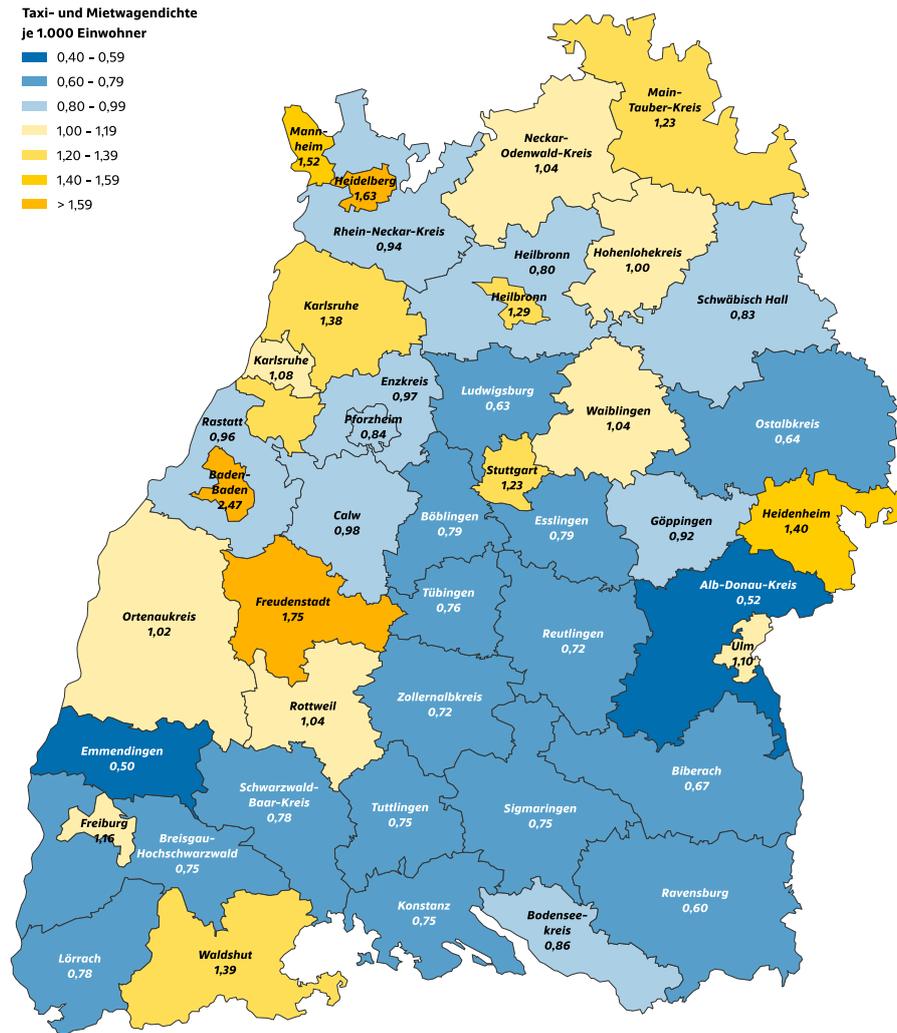


Abb. 1: Taxi- und Mietwagendichte in Baden-Württemberg

weils 1000 Einwohnern zur Verfügung stehen. Im Bundesvergleich rangiert Baden-Württemberg mit einer Taxidichte von 0,46 unter dem Durchschnitt. Gleiches gilt für die moderate Taxi-Mietwagen-Dichte von 0,96. Schaut man genauer hin, so zeigt sich, dass innerhalb Baden-Württembergs große Unterschiede existieren (Abb. 1).

Dies gilt auch bei der Betrachtung nach Gemeindegrößen: Während alle Stadtkreise und Großen Kreisstädte ausreichende Flotten haben, sind Kleinstädte und Landgemeinden unterversorgt. 33 Kleinstädte mit zusammen ca. 162.000 Einwohnern und 448 Landgemeinden mit zusammen ca. 1,41 Mio. Einwohnern sind sogar gänzlich ohne eigene Taxis oder Mietwagen.

Insgesamt erbringen Taxiunternehmen unterschiedliche Dienstleistungen für einen heterogenen Kundenkreis (Abb. 2). Während Großstadttaxis im Wesentlichen von der spontanen Nachfrage leben, liegt der Fokus im ländlichen Raum eher auf planbaren Touren institutioneller Nachfrager: Im Vordergrund stehen vertraglich gebundene Aufträge für Krankenkassen, Schulverwaltungen, Fördereinrichtungen

oder die örtliche Wirtschaft. Ein Ad-hoc-Geschäft, d. h. Fahrten vom Halteplatz, Abwinkertouren „von der Straße“ oder App-vermittelte Fahrten finden im ländlichen Taxigewerbe kaum (noch) statt. Der Nachteil: Die ohnehin schon geringen Ressourcen im ländlichen Raum sind demnach langfristig gebunden. Der Vorteil: Die Betriebe sind es gewohnt, Einsätze zu planen und zuverlässig auszuführen.

## Herausforderungen

Schon vor der Coronapandemie hatten die Betriebe erhebliche Probleme bei der Personalbeschaffung – ein Mangel, der heute zum zentralen Engpass geworden ist. Der Fahrermangel schlägt auf die Einsatzzeit durch, wobei sich auch hier Stadt und Land unterscheiden. Vereinfacht ausgedrückt: Je ländlicher, desto mehr findet das Geschäft am Tage statt. Sind Kranken- und Schülerfahrten am frühen Nachmittag erledigt, bleibt das Fahrzeug auf dem Hof.

Grundsätzlich gilt: je kleiner die Stadt, desto „zerstrittener“ das Gewerbe. Abseits der Großstädte, wo sich das Gewerbe um die Vermittlungszentrale schart, sind die Gewerbeorganisationen schwach. Stattdessen herrscht

der Unternehmertyp des „Einzelkämpfers“ mit mehreren Fahrzeugen und eigener Funkvermittlung vor. Er ist an unternehmerisches Denken und Handeln gewöhnt. Kooperatives Handeln mit anderen TMU ist von diesem durchsetzungsfähigen Typus dagegen kaum zu erwarten. Der großen Mehrzahl der kleinen TMU ist unternehmerisches Agieren dagegen weitgehend fremd. Häufig „fehlt es an grundsätzlichen Kenntnissen“, befördert durch laxen Anforderungen beim Nachweis der Fachkunde.

Andererseits beklagen die engagierteren Unternehmen ein „fehlendes Partnerschaftsbewusstsein“ aufseiten der ÖPNV-Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen. Vielfach fühlt man sich schlecht als Lückenfüller behandelt – etwa für unattraktive Randzeiten. Generell wird von den TMU ein Umgang „auf Augenhöhe“ vermisst. Dabei liegen weitere Schwierigkeiten in den im ÖPNV üblichen Vergabeverfahren: Wenn es um die Ausschreibung von On-Demand-Diensten geht, sind auch größere TMU häufig überfordert. Aber auch aus Sicht der Aufgabenträger ist das Verfahren aufwendig und führt nicht immer zum gewünschten Ergebnis. Im Gegenteil: Am Ende setzen sich meist die gleichen



## Vergleich Anteile Geschäftsfelder im Stadtkreis Karlsruhe und im Alb-Donau-Kreis

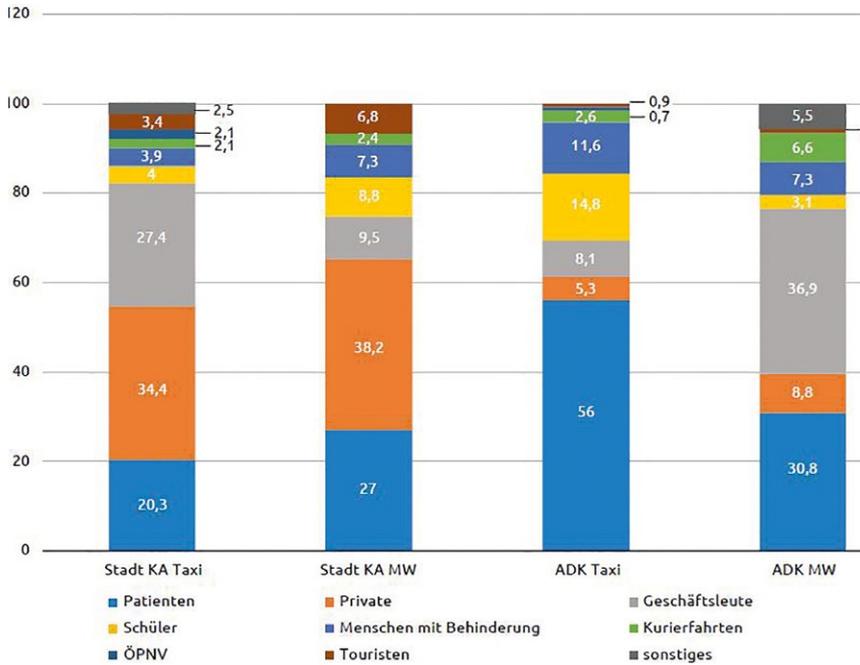


Abb. 2: Geschäftsfelder von Taxiunternehmen

teuren Anbieter durch, schon, weil die günstigen Anbieter nichts von der Ausschreibung wissen oder mit der Ausschreibung überfordert sind.

### Chancen

Alternativ sieht das PBefG sogenannte Sondervereinbarungen vor (siehe Kasten), denen alle leistungsbereiten TMU beitreten können. Damit existiert ein etabliertes Verfahren, das die Unternehmer aus ihrem „Brot- und Buttergeschäft“ für die Krankenkassen kennen und das die Zugangsschwelle erheblich senkt.

#### Sondervereinbarung

Für Taxis und Mietwagen außerhalb der Großstädte bilden sogenannte Sondervereinbarungen die tragende wirtschaftliche Säule. Sondervereinbarungen sind eine schlanke und niederschwellige Form der Vertragsgestaltung – hauptsächlich für Krankenfahrten. Rechtlich basieren sie auf § 51 Abs. 2 PBefG bzw. auf § 133 Abs. 1 SGB V. Sondervereinbarungen werden meist zwischen den Krankenkassen und den Verbänden des Taxi- und Mietwagengewerbes ausgehandelt, was zumindest ansatzweise für „Augenhöhe“ sorgt. Das Instrument ist rechtlich jedoch keineswegs auf die Krankenbeförderung begrenzt: Auch Schülerfahrten und Leistungen im Rahmen des ÖPNV können so vergeben werden. Bei Sondervereinbarungen hat die Genehmigungsbehörde das letzte Wort: Sie sind genehmigungspflichtig, zumindest aber anzeigepflichtig. Jeder leistungswillige Unternehmer kann somit der Vereinbarung beitreten.

Für eine stärkere Nutzung von Taxi- und Mietwagenunternehmen spricht ebenso die „Wirtschaftlichkeit“. Keine andere Verkehrsform ist „im Einkauf“ so günstig. In der Regel reicht ein Stundensatz von 32 bis 35 Euro. Tarifverträge haben in der Branche keine Bedeutung. Gezahlt wird selten mehr als der gesetzliche Mindestlohn. Und die Fixkosten, die bei mittelgroßen Betrieben 20 bis 25 % der Gesamtkosten ausmachen, werden bereits im Normalbetrieb eingefahren. Was zu finanzieren bleibt, sind im Wesentlichen zusätzliche Personalkosten und variable Kosten.

Kaum einer kennt die Nachfrage so gut wie die örtlichen Taxiunternehmer. Zuweilen seit Jahrzehnten sind sie mit den örtlichen Verhältnissen ihrer Stadt oder ihrer Gemeinde vertraut. Dennoch spielt ihre Expertise bei der ÖPNV-Planung praktisch keine Rolle. Das Ob und das Wie liegt bei der Politik, der Verwaltung oder beim beauftragten Planungsbüro. Das kann gut gehen, hat aber in der Branche den Ruf einer Planung vom grünen Tisch. Die Expertise der TMU bei der Planung zu berücksichtigen, heißt, ein lebensnahes Bild der Nachfrage zu gewinnen. Zuhören in der Planungsphase, wird von den TMU zudem als Zeichen der Wertschätzung empfunden und erhöht deren Akzeptanz, wenn es später darum geht, das Projekt erfolgreich auf die Straße zu bringen.

Nachdem der die letzten zehn Jahre zu beobachtende Trend zum Aufbau hochwertiger On-Demand-Verkehre als Ergänzung des Linienverkehrs vom Gewerbe zunächst kritisch gesehen wurde, wuchs zuletzt unter dem Motto „Das können wir doch auch“ bei einigen TMU die Bereitschaft, sich aktiver mit dem Thema On-Demand-Verkehr zu beschäftigen. Auch die Gewerbeverbände haben das Thema inzwischen aufgegriffen und propagieren unter dem Titel „ÖPNV-Taxi“ eine neue Form der Zusammenarbeit (anon. 2024).

In Abgrenzung zu den bisherigen ÖPNV-Einsätzen, wie dem Anruf-Sammel-Taxi (AST), suggeriert dieser Begriff mehr Gleichberechtigung mit den Auftraggebern und letztendlich auch die Aussicht auf Fördermittel. Kern des Konzepts ist – stark vereinfacht – eine Weiterentwicklung des Instruments „Sondervereinbarung“ (vgl. Kasten). Fahrgäste können unter festgelegten Bedingungen – insbesondere dem Vermeiden einer Konkurrenz zum Linienverkehr – ein Taxi bestellen und zum ÖPNV-Tarif nutzen. In einer Sondervereinbarung ist festgelegt, dass die Unternehmen die Differenz zum Taxitarif als Zuschuss erhalten. Damit besteht für sie ein Anreiz, Fahrten zu über-



nehmen, ohne dass die Leistungen vorab definiert oder ausgeschrieben werden müssen. Das erste nach diesem Prinzip arbeitende ÖPNV-Taxi-Projekt wurde 2022 in Freudenstadt begonnen und dort schrittweise auf fast das Kreisgebiet ausgeweitet. Bundesweit sind aktuell rund ein Dutzend Vorhaben in unterschiedlicher Ausgestaltung in Betrieb oder Planung. Mitte Januar hat der Verkehrsausschuss des NRW-Landtags beschlossen, das ÖPNV-Taxi weiter auszurollen.

Wer sich genauer umsieht, findet jedoch noch weitere Angebote, die von und mit TMU durchgeführt werden und ÖPNV-ähnlich sind: Das 50-50-Taxi als zielgruppenbezogenes Angebot, der freigestellte Schülerverkehr und diverse kommunale Sammeltaxen sind als Konzepte etabliert und haben mehr Freiheitsgrade als typische ÖPNV-Angebote. Damit sind natürlich Vor- wie Nachteile verbunden, die hier nicht im Einzelnen diskutiert werden können. Mit Blick auf eine bessere Nutzung der „Resource Taxi“ sind diese Ansätze jedoch einer näheren Betrachtung wert.

## Vom Bürgerbus zum Gemeinschaftsverkehr

Mobil zu sein, ist die Voraussetzung für die Teilhabe am öffentlichen Leben. In vielen ländlichen Räumen gehen Gemeinden deshalb neue Wege, um die Versorgung ihrer Bevölkerung zu sichern und die Attraktivität der Kommune aufrecht zu erhalten. Dies gilt für die Nahversorgung, für soziale Dienste und für die Mobilität. Um dies zu gewährleisten, ist ehrenamtliches Engagement unverzichtbar geworden. Dieser Ansatz kommt auch im Verkehr zur Anwendung. Durch bürgerschaftliches Engagement entstehen neue Angebote, die den hauptamtlich betriebenen ÖPNV ergänzen können.

Ehrenamtlich getragene Verkehrsangebote sind in Deutschland vor allem unter dem Begriff „Bürgerbus“ bekannt – der hierzulande erste Verkehr in Heek-Legden im Münsterland feierte im April sein 40-jähriges Bestehen (Regionalverkehr Münsterland 2025). Aktuell wird die Zahl solcher Verkehre bundesweit auf etwa 400 geschätzt. Mit diesem Begriff sind allerdings zweierlei Schwierigkeiten verbunden:

- Der Begriff Bürgerbus ist nicht eindeutig definiert und auch nicht im PBefG oder anderen Regelwerken verankert. In der Praxis wird die Bezeichnung „Bürgerbus“ zwar weitgehend, aber nicht nur konsistent verwendet.
- Neben dem Bürgerbus hat sich inzwischen eine ganze Reihe ähnlicher Mobilitätsdienste etabliert, die im regulatorischen und fachsprachlichen Kontext ebenso wenig definiert sind. Eine Beschränkung auf den „klassischen“ Bürgerbus hat wenig Sinn, zumal die Übergänge in der Praxis fließend sind.

Deshalb wird in Baden-Württemberg seit 2015 (NVBW u. a. 2015) der Begriff „Gemeinschaftsverkehr“ als Bezeichnung für alle Arten bürgerschaftlich getragener Verkehre verwendet.<sup>2</sup> Er lässt sich wie folgt definieren:

Die Grundidee von **Gemeinschaftsverkehr** ist es, Mobilitätsbedürfnisse speziell in dünnbesiedelten Räumen „gemeinschaftlich“ zu erfassen und zu bedienen, um eine ökonomisch tragbare, die sozialen Bedürfnisse respektierende und zur ökologischen Nachhaltigkeit des Verkehrs beitragende Lösung zu erreichen. Gemeinschaftsverkehre integrieren öffentliche, privatwirtschaftliche und bürgerschaftliche Ressourcen.

## Angebotsformen

Unter dem Dach des Gemeinschaftsverkehrs wurden vier Modelle ausgearbeitet, die jeweils mit einer eigenen Bezeichnung und funktionalen Merkmalen versehen sind:

Der **Bürgerbus** zählt als sogenannte alternative Bedienungsform zu den Linien- und Bedarfsbetrieben zum öffentlichen Personennahverkehr einer Kommune. Dabei steuert das ehrenamtliche Fahrpersonal einen Kleinbus, der mit Pkw-Führerschein gefahren werden darf. Es handelt sich um Linienverkehr nach festem Fahrplan und mit festen Haltestellen.

Das **Bürgerrufauto** hingegen ist eine Alternative, wenn die Nachfrage für einen Bürgerbus zu gering, aber eine Ergänzung des öffentlichen Nahverkehrs dennoch notwendig ist. Das Bürgerauto ist ein kleineres Fahrzeug, das im bedarfsgesteuerten Betrieb eingesetzt wird. Die Fahrt muss deshalb vorbestellt werden. Das Bedienungsgebiet ist räumlich und zeitlich festgelegt. Fahrtwünsche werden, soweit möglich, zusammengefasst, das Bürgerrufauto ist also kein Taxi, das den Fahrgast individuell zu seinem Ziel bringt. Die wesentlichen Unterschiede zum Bürgerbus sind Fahrzeuggröße und Betriebsweise. Das Bürgerrufauto kann von jedermann genutzt werden.

Bürgerfahrdienste hingegen sind Mobilitätsangebote, die sich stark an den Anforderungen der jeweiligen Zielgruppe orientieren und den Kreis der potenziellen Fahrgäste vorvornherein einschränken. Sie werden überwiegend für Senioren und Personen mit Mobilitätseinschränkungen angeboten und fahren nach Vorbestellung von Haustür zu Haustür. Dabei bestehen zwei Varianten:

<sup>2</sup> In der hier beschriebenen Bedeutung wurde das Konzept nach Kenntnis des Verfassers erstmals um 2000 durch G. W. Heinze im Rahmen von BMBF-Forschungsprojekten formuliert. Der Urheber sah dies als Alternative zur unhandlichen Bezeichnung ÖPNV. Das für den vorliegenden Beitrag relevante Begriffsverständnis bezieht sich mehr auf die darauf folgende Weiterentwicklung, die den Kooperationsaspekt betont.



## ■ Sozialer Bürgerfahrdienst:

Fahrten auf Bestellung mit Bündelung der Fahrtwünsche und Fahrzeug des Anbieters

## ■ Pkw-Bürgerfahrdienst:

Fahrten auf Bestellung meist ohne Bündelung in privaten Pkw der Aktiven.

Erfolgsfaktoren	Hemmnisse
örtliche „Kümmerer“, die das Projekt vorantreiben	Probleme bei der Nachfolge/Freiwilligenrekrutierung
Einbindung in den Ort	keine Grenzen in der Beanspruchung Freiwilliger
Koordination vor Ort mit relevanten Akteuren	wenig konkrete Vorstellungen der Kümmerer/Freiwilligen im Vorfeld
Nutzung von Best-Practise-Beispielen	Gründungsprobleme
persönliche Ansprache Freiwilliger/Eingehen auf deren persönliche Anforderungen	bestehende Hilfsangebote werden nicht angenommen

Jedes Projekt wird vor Ort weiter ausgestaltet, etwa hinsichtlich

Bedienzeit und Verkehrsgebiet, Trägerschaft, Organisation und Finanzierung. Lokale Kenntnisse, Bedürfnisse der Einwohner und Möglichkeiten sind dabei wichtig. Bei der Gründung eines solchen Mobilitätsangebots sind ein paar Grundregeln zu beachten:

- Bestehende Verkehrsangebote sollten ergänzt und nicht ersetzt werden. Eine gute Abstimmung mit den vor Ort bestehenden Nahverkehrsleistungen im Sinne des geltenden Nahverkehrsplans ist deshalb nötig.
- Das Angebot muss so gestaltet werden, dass es möglichst vielfältige Mobilitätswünsche bedienen kann.
- Alle sollten von dem Angebot profitieren. Zwar bilden zumeist ältere Menschen die Hauptfahrgastgruppe, ein Interesse an besserer Mobilität haben jedoch viele Bevölkerungskreise.

## Erfahrungen

Das Konzept des Gemeinschaftsverkehrs soll den ÖPNV in der Fläche nicht ersetzen – dies wäre spätestens dann zum Scheitern verurteilt, wenn die Verkehrsmengen so groß sind, dass größere Fahrzeuge erforderlich werden. Es soll aber dort ergänzen, wo klassische Konzepte an ihre Gren-

zen stoßen. Dabei geht es hier vor allem um die innerörtliche Feinerschließung, das Schließen kleinerer Netzlücken im ÖPNV und um Verkehre, bei denen eine persönliche Betreuung der Fahrgäste wichtig ist.

Die lokale Ausgestaltung ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Damit kann zum einen das Konzept bestmöglich auf die konkrete Situation zugeschnitten werden, zum anderen trägt der lokale Einfluss zu Motivation und Zufriedenheit bei. Tabelle 1 enthält Erfolgsfaktoren und Hemmnisse, wie sie im Rahmen des Projekts Komobil 2035 identifiziert wurden.

Für viele Initiativen sind die Fahrgeldeinnahmen nachrangig, und sie verstehen sich eher als soziales denn als Verkehrsprojekt. Ihre Zahl nahm deshalb nach einer Änderung des Personenbeförderungsgesetzes 2013 stark zu, bei der die Möglichkeiten für einen genehmigungsfreien Betrieb erweitert wurden. In Baden-Württemberg stieg die Zahl seitdem von ca. 90 auf knapp 300 (Abb. 3). Für die Zukunft wird entscheidend sein, wie gut die meist von jüngeren Senioren getragenen Initiativen Nachfolger für altersbedingt ausscheidende Aktive gewinnen können.

Entwicklung der Gemeinschaftsverkehre in Baden-Württemberg

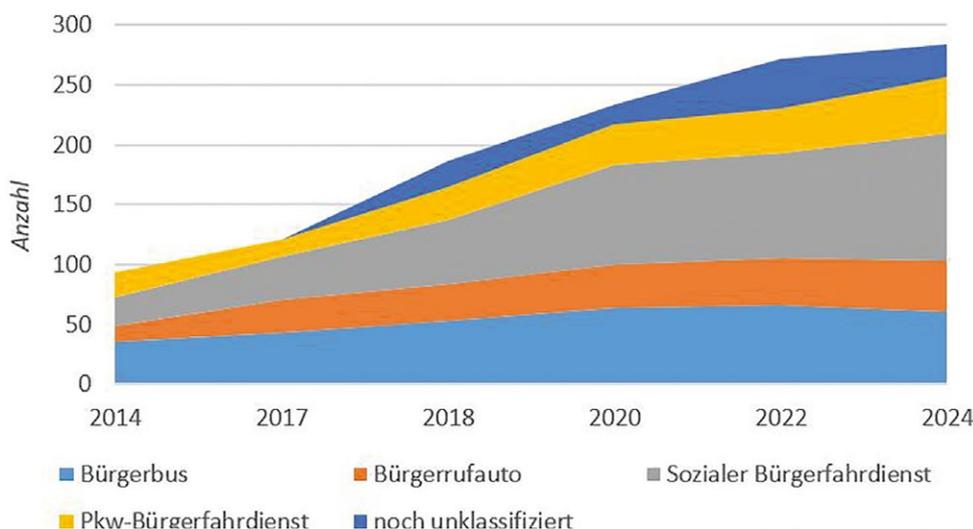


Abb. 3: Entwicklung der Gemeinschaftsverkehre in Baden-Württemberg

## Weitere Ansatzpunkte

Neben den genannten Modellen gibt es zahlreiche weitere Konzepte, mit denen ländliche Mobilität jenseits des klassischen Individual- und öffentlichen Verkehrs effizienter und nachhaltiger gestaltet werden kann. Tabelle 2 fasst diese stichwortartig zusammen.

Während es für eigentlich alle dieser Ansätze auch Anwendungsbeispiele gibt, bleibt doch festzustellen, dass besonders die auf eine Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure setzenden Ideen deutlich seltener realisiert werden. Praktische, rechtliche und organisatorische

Ansatz	Angebote (beispielhaft)
Integration bürgerschaftlichen Engagements (Gemeinschaftsverkehr)	Bürgerbusse, ehrenamtliche Fahrdienste
Integration privater Mitnahmeverkehre	ländliche Mitfahrinitiativen, Fahrgemeinschaften
Nutzung eines gemeinsamen Fahrzeugpools durch mehrere Nutzergruppen	Integration Hotel-, Kirchen- und Vereinsbusse
Nutzen von Abhol-, Liefer-, Post- und Kurierdiensten sowie Dienstleistungsfahrten	Kombifahrzeuge Personen-Güterverkehr
sektorübergreifende Nutzung von Mobilitätsressourcen	Integration Werks-, Schüler-, Patientenfahrten
mobile Dienstleistungen	mobile Läden, Bürgerbüros, mobile Arztpraxen
Unterstützung intermodaler Angebote durch Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur	Servicestationen Mobilität, Fahrradstationen, P+R-Plätze
Einrichtung virtueller Dienstleistungsplattformen	virtuelle Marktplätze, Dienstleistungsbörsen
Beratung, Kommunikation und Information zu Versorgungs- und Dienstleistungsangeboten vor Ort	Mobilitätsmanagement, Mobilitätsbroker, Servicestationen Mobilität, Bürger- oder Servicebüros

Tab. 2: Weitere Konzepte (Quelle: Schiefelbusch 2014, erweitert nach mobikult 2007)

Unterschiede sind hier oft Hemmnisse, für deren Überwindung ein besonderer Handlungsdruck und Lösungswille erforderlich ist. Während die Verkehrsplanung traditionell gewohnt ist, von oben nach unten zu denken und quasi ein „Gemälde aus einer Hand“ zu schaffen, gleicht das Vorgehen hier eher dem Zusammensetzen eines Mosaiks aus vielen Teilen. Damit ist die Frage verbunden, wer dafür zuständig sein sollte, dieses Puzzle tatsächlich zusammenzufügen. Planungswissen ist dabei weiterhin gefragt; es muss jedoch erweitert werden um die Fähigkeiten zur Kommunikation mit den verschiedenen Akteuren und zur Zusammenarbeit in neuen Konstellationen.



### Dr. Martin Schiefelbusch MA MSc

Verkehrsplaner und Geograf, Beratung und Forschung zu ländlicher Mobilität, Projektleiter Neue Angebotsformen und Gemeinschaftsverkehre bei NVBW-Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH, Stuttgart

### Quellen:

- anon. (2024): Update zum ÖPNV-Taxi, in: Taxi heute 9–10/24, S. 8–9.
- BMDV (2016): Mobilitäts- und Angebotsstrategien in ländlichen Räumen – Planungsleitfaden, online: [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/mobilitaets-und-angebotsstrategien-in-laendlichen-raeumen-neu.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/mobilitaets-und-angebotsstrategien-in-laendlichen-raeumen-neu.pdf?__blob=publicationFile).
- Bundesregierung (2024): Gleichwertigkeitsbericht der Bundesregierung 2024 – Für starke und lebenswerte Regionen in Deutschland, online: <https://www.publikationen-bundesregierung.de/pp-de/publikationssuche/gleichwertigkeitsbericht-2024-2296688>.
- Komobil 2035 (2019): Übertragbarkeit der Handlungsansätze für unterschiedliche räumliche und organisatorische Ebenen. Marburg (unveröffentlicht).
- Krause, T. (2021): Die Situation des Taxi- und Mietwagengewerbes in Baden-Württemberg, online: [https://www.zukunftsnetzwerk-oepnv.de/fileadmin/user\\_upload/Text-Dateien/Taxi\\_und\\_Mietwagen/Taxistudie-NVBW.pdf](https://www.zukunftsnetzwerk-oepnv.de/fileadmin/user_upload/Text-Dateien/Taxi_und_Mietwagen/Taxistudie-NVBW.pdf).
- Krause, T./Schiefelbusch, M. (2023): Das Taxi – neue Wege für die Zusammenarbeit mit dem ÖPNV?, in: Der Nahverkehr 9/2023, S. 22–27.
- mobikult (2007): Mobilität ist Kultur. Unveröffentlichte Projektunterlagen.
- NVBW u. a. (2015): Grundlagenpapier Bürgerbusse und Gemeinschaftsverkehre. Stuttgart, online: [https://www.zukunftsnetzwerk-oepnv.de/fileadmin/user\\_upload/Text-Dateien/Gemeinschaftsverkehre/Buergerbusse-Gemeinschaftsverkehre\\_Grundlagenpapier.pdf](https://www.zukunftsnetzwerk-oepnv.de/fileadmin/user_upload/Text-Dateien/Gemeinschaftsverkehre/Buergerbusse-Gemeinschaftsverkehre_Grundlagenpapier.pdf).
- Regionalverkehr Münsterland (2025): 40 Jahre Bürgerbus, online: <https://www.rvm-online.de/fahrgast/aktuelles/40-jahre-buergerbus>.
- Schiefelbusch, M. (2014): ÖPNV von unten: Ländliche Mobilität als ein Gemeinschaftswerk, in: Der Nahverkehr 7–8/2014, S. 7–13.
- Smarta Consortium (2021): Policy Recommendations for Sustainable Shared Mobility and Public Transport in European Rural Areas, online: [https://rurals-haredmobility.eu/wp-content/uploads/2021/03/Smarta-Policy-Recommendations\\_Final-Version\\_web.pdf](https://rurals-haredmobility.eu/wp-content/uploads/2021/03/Smarta-Policy-Recommendations_Final-Version_web.pdf).



Christian Höcke

# Kommunalpolitisches Ehrenamt – Eckpfeiler der Entwicklung ländlicher Räume unter Druck?

**Das kommunalpolitische Ehrenamt ist eine tragende Säule ländlicher Entwicklung. Hierzu zählt das Engagement ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Stadt- und Gemeinderäte sowie das der Ortschaftsräte oder Ortsvorstehenden. Die hier aktiven Personen tragen durch die ihnen im Rahmen der Kommunalverfassungen gegebenen Kompetenzen und Entscheidungsmöglichkeiten nicht nur wesentlich zur Entwicklung der Kommunen bei, sondern sie machen auch Demokratie erleb- und erfahrbar. Aus vielen Kommunen ist jedoch eine rückläufige Bereitschaft zur Inanspruchnahme des passiven Wahlrechts zu vernehmen. Belastbare, repräsentative Zahlen fehlen jedoch weitgehend. Der Beitrag adressiert diese Entwicklung mit einem Blick auf vorhandene Bewerberstatistiken und fokussiert im Besonderen auf die Ebene der Ortsteilvertretungen.**

## Zur Rolle ehrenamtlicher Ortsteilvertretungen für die Gemeindeentwicklung

Bürgerinnen und Bürger können sich im Rahmen des passiven Wahlrechts auf kommunaler Ebene u. a. in das Amt eines ehrenamtlichen Bürgermeisters, Gemeinderats oder Ortschaftsrats wählen lassen und so direkt an Entscheidungsprozessen mitwirken. Die unterste Ebene des kommunalpolitischen Engagements, die der Ortschaftsräte, Ortsvorsteher oder Ortsteilbürgermeister, leistet in vielen Kommunen auch einen signifikanten Beitrag zur Entwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Ortsteile sind ein prägender Teil kleinstädtischer Siedlungsstrukturen. Bei Fragen der Teilhabe und lokaler Demokratie kommt ihnen und ihren ehrenamtlichen Vertreterinnen und Vertretern eine zentrale Bedeutung zu. Formell geregelt sind die Aufgaben der Ortsteilvertretungen in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder sowie zusätzlich in den Hauptsatzungen der Kommunen. Hierzu zählen unter anderem Mitbestimmung bei Investitionsmaßnahmen, Unterhalt von öffentlichen Einrichtungen, Förderung von Vereinsarbeit, Pflege des Ortsbilds sowie Erfassung der Ortsteilbelange durch Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern. Die Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte sind dabei in den Ländern und Kommunen sehr unterschiedlich geregelt und variieren zwischen in der Wirksamkeit beschränkten Anhörungsrechten bis zu umfangreicheren Entscheidungsrechten, beispielsweise auch über eigene Budgets. Neben den Regelungen der Kommunalverfassung können durch die Hauptsatzungen der Kommunen erweiterte Kompetenzen festgelegt werden.

Entstanden sind die Ortsteilvertretungen im Zuge der Territorial- und Funktionalreformen in den vergangenen Jahrzehnten sowohl in West- als auch in Ostdeutschland. In

letzter Zeit haben vor allem in den neuen Bundesländern immer wieder Diskussionen zur Zukunft und zu Reformbedarfen bestehender Gebietsstrukturen stattgefunden, und es konnten aufgrund des freiwilligen Charakters der Schaffung oder Aufrechterhaltung von Ortsteilvertreterstrukturen fortwährend Auflösungen sowie Neugründungen beobachtet werden. Allerdings gibt es bisher kaum Untersuchungen, die sich näher mit der Entwicklung, Funktionsweise und der Rolle dieser Strukturen für das lokale Gemeinwesen und die Demokratie befassen (vgl. Mattern 2020; Rottnick 2011).

Im Rahmen des Modellvorhabens „Lokale Demokratie gestalten“ (vgl. Höcke/Barahona 2024) konnte hier mehr Wissen generiert werden. In Wurzen in Sachsen mit seinen 16 Ortsteilen und Bad Berleburg in Nordrhein-Westfalen mit 23 Ortsteilen wurden 35 Interviews mit Ortsteilvertreterinnen und -vertretern geführt. Untersucht wurde in den beiden Kommunen u. a. wie die Ehrenamtlichen zu ihrem Engagement gekommen sind, welche Aufgaben sie übernehmen und welche Gedanken sie sich um die Zukunft dieser Strukturen machen.

## Aufgaben und Funktionen

Aus den Gesprächen lassen sich vor allem vier zentrale Aufgabenfelder bzw. Funktionen des Ehrenamts ausmachen:

- Vermittlung zwischen Bevölkerung und Kommunalverwaltung: Die Ehrenamtlichen erklären den Bürgerinnen und Bürgern Kommunalpolitik, hören sich im Gegenzug ihre Sorgen und Anliegen an und tragen diese an die Stadtverwaltung weiter. Dies geschieht in beiden Kommunen jedoch sehr informell und meist im persönlichen Alltagsgespräch außerhalb institutionalisierter Gremiensitzungen.



- Übernahme wichtiger lokaler Gestaltungs- und Entwicklungsaufgaben (z. B. bei Infrastrukturmaßnahmen)
- Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (u. a. durch Seniorenarbeit, Vereinsarbeit)
- Unterstützung der Verwaltung bei ihrer dezentralen Aufgabenerfüllung (u. a. durch Grünpflege, Friedhofsverwaltung, Maßnahmen der Dorfverschönerung).

## Herausforderungen der Nachwuchsgewinnung

Viele der in den beiden Fallstudien Befragten sind zu ihrem Amt gekommen, weil sie direkt angesprochen und vorgeschlagen worden sind, bereits anderweitig engagiert waren oder im unmittelbaren Familien- und Bekanntumfeld auf kommunalpolitisch engagierte Personen getroffen sind. Einige haben sowohl eine Funktion als Ortsteilvertretung und ebenfalls einen Sitz im Gemeinderat inne. Durch die verschiedenen Vorerfahrungen aus der eigenen Tätigkeit in Vereinen oder teilweise in der Parteiarbeit berichteten viele der Befragten von einem einfacheren Zugang zu ihrem übernommenen Amt. Vor allem die bestehenden Netzwerke helfen bei der Erledigung der Aufgaben und ermöglichen die direkte Unterstützung durch Personen aus dem Ort sowie teilweise der eigenen Familie. Für Menschen ohne diese Vorerfahrungen und Netzwerke macht es den Einstieg deutlich schwerer.

Einige lang gediente Ehrenamtliche werden ihr Amt in den kommenden Jahren altersbedingt aufgeben. Zwar versuchen sie, teils gezielt, potenzielle Nachfolgerinnen und Nachfolger zu finden, allerdings ist dies, nach Aussagen der Befragten, zunehmend schwierig. Das hohe Arbeitspensum kann gerade Berufstätige und Personen aus Familien mit jüngeren Kindern davon abhalten, in dieses Ehrenamt einzusteigen. Auch die mit dem Amt verbundene Öffentlichkeit kann als hinderlicher Faktor für ein Engagement gesehen werden.

## Entwicklung des passiven Wahlrechts in den Gemeinderäten und Ortsteilen

Belastbare Zahlen, die neben solchen Einzelfalluntersuchungen die Engagemententwicklung in den Vertretungsgremien auf Ebene der Ortsteile nachvollziehen lassen, sind bundesweit nicht vorhanden. Diese Daten werden durch die statistischen Landesämter bzw. Wahlleitungen nicht von den Kommunen abgefragt. Ausnahmen bilden lediglich Baden-Württemberg und Sachsen.<sup>1</sup>

In Baden-Württemberg ist jedoch nur ein Blick auf die Ortschaftsratswahl von 2024 möglich. So wurden dort im vergangenen Jahr in 1445 Ortsteilen neue Ortschaftsräte ge-

wählt. Insgesamt traten dabei 20.239 Kandidatinnen und Kandidaten an. Zum Vergleich: Bei den Gemeinderatswahlen gab es zur gleichen Zeit für die 1100 Gemeinderäte insgesamt 62.854 Kandidatinnen und Kandidaten (vgl. StaLa Baden-Württemberg).

In Sachsen waren es im Jahr 2024 7619 Kandidatinnen und Kandidaten, die sich um einen Sitz in den 824 Ortschaftsräten beworben haben. Ein leichtes Plus im Vergleich zur Wahl im Jahr 2019 von 3,5 Prozent. In einem Großteil der Gremien können im Verlauf der beiden Wahlen 2019 und 2024 dabei allerdings nur geringfügige Veränderungen beobachtet werden: In 33 Prozent der Ortsteile lag die Veränderung lediglich bei einer Person mehr oder weniger, die zur Wahl angetreten ist. In 20 Prozent der Ortsteile war die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber gleichbleibend. Insgesamt lassen sich allerdings bezüglich der prozentualen Veränderungen der Bewerberinnen und Bewerber große Unterschiede zwischen den Kommunen ausmachen (vgl. Abb. 1)

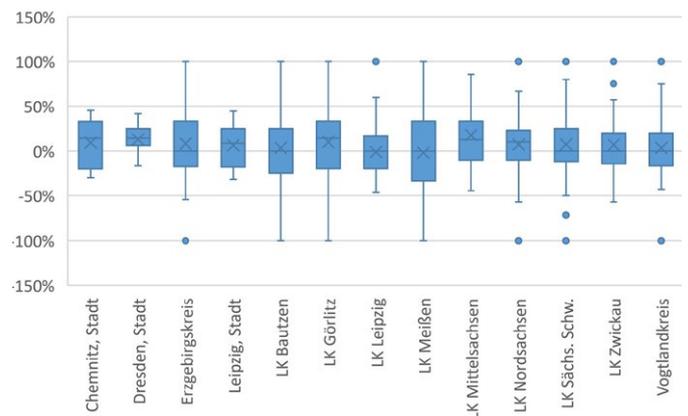


Abb. 1: Veränderungen der Bewerber zwischen 2019 und 2024 für Ortschaftsratswahlen in Sachsen in den Gemeinden in Prozent<sup>2</sup> (Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen 2024; eigene Berechnungen)

Mit den zahlenmäßigen Veränderungen sind zudem bei den Wahlvorschlagsträgern Verschiebungen zu erkennen (vgl. Abb. 2). So ist der Anteil der Wählervereinigungen in Sachsen bei den letzten Wahlen ebenfalls gestiegen. Die CDU musste mit -10 Prozent hingegen die größten Verluste hinnehmen. Die Wählervereinigung stellte 2024 mit 63,3 Prozent die meisten Kandidatinnen und Kandidaten für Ortschaftsratswahlen. Ohne die drei großen Städte Leipzig, Dresden und Chemnitz liegt der Anteil in Sachsen sogar bei 74,8 Prozent. Zum Vergleich: Sachsenweit betrug der Anteil der Kandidatinnen und Kandidaten der Wählervereinigungen bei der Gemeinderatswahl 2024 insgesamt 43,8 Prozent (vgl. StaLa Sachsen 2024).

Wie bereits geschrieben, sind Vergleiche mit anderen Bundesländern auf der Ebene der Ortsteile mangels verfügba-

<sup>1</sup> Im Frühjahr 2025 wurden alle Statistischen Landesämter angeschrieben und nach der Verfügbarkeit von Bewerberstatistiken für Wahlen zu Ortsteilvertretungen sowie Gemeinderatswahlen gefragt.

<sup>2</sup> Die blaue Box gibt den Bereich an, in dem die mittleren 50 % aller Werte liegen. Die horizontale Linie in der Box bildet den Median, das X den Mittelwert ab. Die Punkte stehen für Ausreißer.



rer Daten nicht möglich. Deshalb soll hier auch noch ein Blick auf die nächsthöhere Ebene des kommunalpolitischen Ehrenamts geworfen werden: die Ebene der Gemeinde- bzw. Stadträte. Doch auch hier sind bundesweit nur wenige Zeitreihen zur Entwicklung der Bewerberinnen und Bewerber vorhanden.

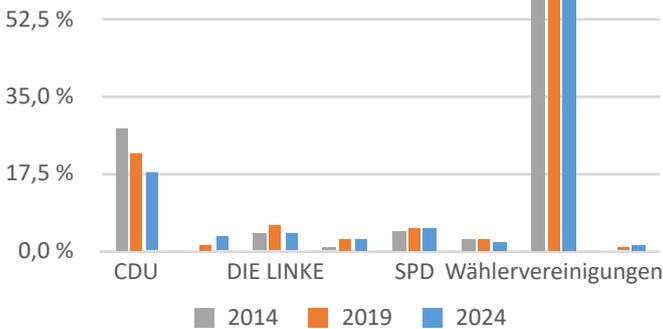


Abb. 2: Kandidatenanteile der Wahlvorschlagsträger für Ortschaftsratswahlen in Sachsen in Prozent (Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen 2024; eigene Berechnungen)

In Sachsen-Anhalt ging die Zahl der Bewerbenden bei den Gemeinderatswahlen zwischen 2014 und 2024 um 928 Personen bzw. 8,43 Prozent zurück (StaLa Sachsen-Anhalt 2024). Die Zahl der Gemeinden bzw. zu wählenden Gremien blieb dabei mit 219 unverändert. In Sachsen lag die Veränderung im gleichen Zeitraum bei -472 Personen bzw. -2,95 Prozent (StaLa Sachsen 2024). In anderen Ländern sind aber auch Zuwächse zu verzeichnen. So stieg die Zahl der Bewerbenden zwischen 2014 und 2024 in Baden-Württemberg um 5 % (StaLa Baden-Württemberg 2024) und in Brandenburg um 7 % (MIK Brandenburg 2024).

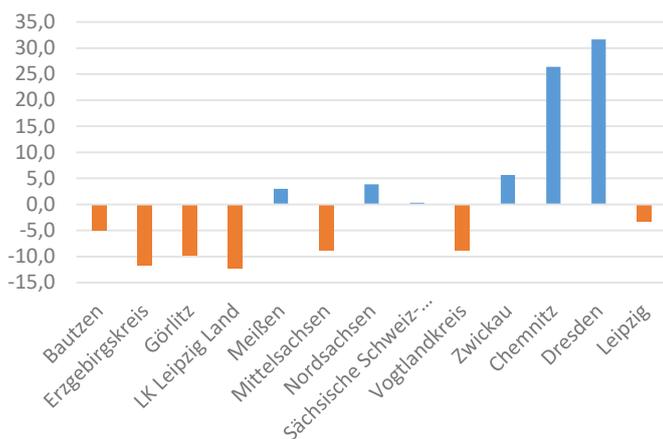


Abb. 3: Veränderung der Bewerber für Gemeinderatswahlen von 2014 bis 2024 in Prozent auf Kreisebene (Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen 2024; eigene Berechnungen)

Allerdings zeigt sich am Beispiel Sachsen, dass dort die Rückgänge in den ländlichen Kreisen gegenüber den großen Städten deutlich stärker ausgeprägt sind (vgl. Abb. 3). Die Zahl der Gemeinderäte hat sich durch Gemeindefusionen im selben Zeitraum von 429 auf 417 reduziert, ein

gleichmäßiger Zusammenhang zwischen Gemeindefusion und Bewerberentwicklung lässt sich gleichwohl bisher nicht erkennen. Und auch innerhalb der Regionen und Kreise zeigen sich auf kommunaler Ebene unterschiedliche Tendenzen. So lässt sich, wie schon für die Ortschaftsräte, in Abbildung 4 am Beispiel Sachsen eine deutliche Spreizung in der Engagemententwicklung zwischen den Kommunen ablesen.

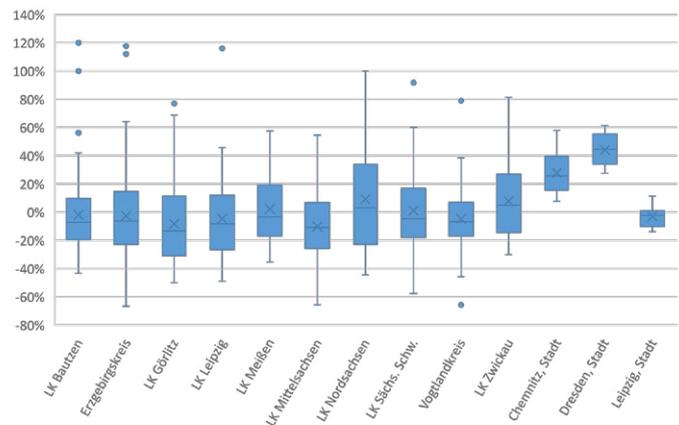


Abb. 4: Veränderungen der Bewerber zwischen 2014 und 2024 für Gemeinderatswahlen in Sachsen in den Gemeinden in Prozent (Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen 2024; eigene Berechnungen)

Ein dritter Bereich ehrenamtlichen kommunalpolitischen Engagements ist der Ortsteilbürgermeister. Auch hier können bundesweit Veränderungen beobachtet werden. So gab es 2024 in Thüringen in 91 Ortsteilen keine Kandidatinnen oder Kandidaten für die Ortschaftsbürgermeisterwahl (Zeit Online vom 26.05.2024). In Rheinland-Pfalz fehlten zu den Kommunalwahlen 2024 in fast jeder vierten der über 2200 Gemeinden Bewerberinnen und Bewerber für das Ortsbürgermeisteramt (SWR Aktuell vom 31.05.2024). In Baden-Württemberg war dies in einem Fünftel der Kommunen der Fall. Zudem gab es in beiden Bundesländern in zwei Dritteln der Gemeinden nur eine Kandidatin/einen Kandidaten (SWR aktuell vom 05.06.2024).

Es zeigt sich also ein Nebeneinander zwischen Kommunen mit einer stabilen Entwicklung des ehrenamtlichen Engagements, mit starken Rückgängen sowie mit Zuwächsen.

## Kommunalpolitisches Ehrenamt unter Druck?

Auch wenn die hier aufgelisteten Befunde kein vollständiges und repräsentatives Bild zeichnen, sind die in vielen Kommunen auf den verschiedenen Ebenen zu beobachtenden Rückgänge der Inanspruchnahme des passiven Wahlrechts durchaus bedenklich.

So lässt sich inzwischen auch auf Basis vieler Einzelfälle und ökonomischer sowie gesellschaftlicher Trends gehäuft nachlesen, dass das kommunale Ehrenamt unter Druck



Abb. 5.: Wurzen und seine Ortsteile (Foto: Cornelia Hanspach)

geraten ist. Als Gründe werden sinkende Handlungsspielräume im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sowie wachsende allgemeine Herausforderungen, wie die Vereinbarkeit des Ehrenamts mit Familie, Privatleben und Hauptberuf (BMFSJ 2014), genannt. Hinzu kommen durch demografische Veränderung altersbedingte Amtsaufgaben, wie sie auch in den beiden Fallstudien beobachtet werden konnten. Doch ebenso eine zunehmende Zahl von Anfeindungen und Polarisierungen innerhalb der öffentlichen Debatten können beobachtet werden und sich negativ auf die Bereitschaft, ein kommunalpolitisches Amt auszuüben, auswirken (Klein/Edge 2023; Salheiser et al. 2023).

Das Beispiel Sachsen und der hohe Anteil unabhängiger Wählervereinigungen macht zudem deutlich, dass es für die Bildungswerke der Parteien, die sich lange Zeit um den kommunalpolitischen Nachwuchs gekümmert haben, schwieriger wird, von zentraler Stelle Nachwuchsförderung und Qualifizierung zu betreiben. Damit steigt die Bedeutung lokaler Akteure in den Kommunen, wie sich ebenfalls in der Befragung in Wurzen und Bad Berleburg gezeigt hat.

Der zu beobachtende Rückgang des kommunalpolitischen Engagements ist zudem nicht nur ein rein zahlenmäßiges Problem. Es braucht in den kommunalen Gremien fähige und engagierte Personen, die sich der Herausforderungen, vor denen viele Kommunen heute und in den nächsten Jahren stehen, annehmen, Lösungen suchen, positive Entwicklungsprozesse gestalten und dabei konstruktiv mit der Verwaltung zusammenarbeiten. Nicht zuletzt belebt der politische Wettbewerb vor Ort in den Kommunen die Demokratie. Es braucht deshalb ein besseres Verständnis über die unterschiedlichen Veränderungen und Einflussfaktoren auf die Entwicklung des kommunalpolitischen Ehrenamts vor Ort sowie wirksame Strategien, die sicherstellen, dass auch in Zukunft Menschen bereit sind, Verantwortung für

ihre Dörfer und Städte zu übernehmen und deren Zukunft aktiv mitzugestalten.



**Christian Höcke**

Seniorwissenschaftler beim vhw e. V., Berlin

## Quellen:

BMFSJ (2014): Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen, Berlin.

Höcke, Christian/Barahona, Duncan (2024): Lokale Demokratie gemeinsam gestalten. Modellvorhaben in der Pilotphase der Kleinstadtakademie. BBSR-Online-Publikation, 104/2024, Bonn. URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2024/bbsr-online-104-2024.html>.

Klein, Markus/Edge, Joana-Eve (2023): Stütze der Demokratie unter Druck. Kommunalpolitische Herausforderungen am Beispiel Brandenburg. URL: <https://www.bpb.de/themen/stadt-land/laendliche-raeume/520013/stuetzeder-demokratie-unter-druck/#footnote-target-1>.

Mattern, J. (2020): Dörfer nach der Gebietsreform. Die Auswirkungen der kommunalen Neuordnung auf kleine Gemeinden in Bayern (1978–2008). Regensburg.

Rottnick, L. (2011): Starke Ortsteile für Brandenburg? Strategien für Ortsbeiräte. KWI-Arbeitshefte, 18, Potsdam.

Salheiser, A./Dieckmann, J./Kamuf, V./Blüml, M. (2023): Demokratie unter Druck – Anfeindungen auf Amtsträger\*innen in der Kommunalpolitik und Beschäftigte der Kommunalverwaltung Thüringens. URL: [https://www.idz-jena.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/IDZ\\_Forschungsbericht\\_Angriffe\\_Kommunalpol\\_verw\\_2023.pdf](https://www.idz-jena.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/IDZ_Forschungsbericht_Angriffe_Kommunalpol_verw_2023.pdf).

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2024): Wahlen in Sachsen-Anhalt. URL: <https://wahlergebnisse.sachsen-anhalt.de/>. 06.04.2025.

Statistisches Landesamt Sachsen (2024). Gemeinderatswahlen. URL: <https://wahlen.sachsen.de/gemeinderatswahlen.html>. 06.04.2025.

Zeit Online (2024): In mehr als 90 Thüringer Orten fehlen Kandidaten. URL: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2024-05/kommunalwahl-thueringen-kandidaten-fehlen-orte-91-ramelow>. 06.04.2025.

SWR Aktuell (2024): In mehr als 500 Gemeinden in RLP fehlen Ortsbürgermeister-Kandidaten. URL: <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/kommunalwahl/in-mehr-als-500-gemeinden-in-rlp-fehlen-ortsbuergemeister-kandidaten-100.html>. 06.04.2025.



Robert Wick, Julia Quade

# Bürgerbeteiligung in Mecklenburg-Vorpommern – hinter dem Trend?

## Erkenntnisse aus der Beteiligungspraxis

**Viele erfolgreiche Beteiligungsverfahren belegen sehr anschaulich ihren Mehrwert. Insbesondere in den großen Städten ist die Beteiligung zu einem wesentlichen Faktor in den Planverfahren geworden. Dazu ist inzwischen eine Vielzahl von – auch digitalen – Formaten entwickelt worden, mit denen es gelingt, die Bürger mitzunehmen und ihre Ortskenntnisse in den Prozess einzubringen. Unbestritten ist aber auch, dass mit den Verfahren ein erheblicher Aufwand verbunden ist, der personelle und finanzielle Ressourcen erfordert, über die die Großstädte im Regelfall verfügen. Das Kontrastprogramm hierzu liefern hingegen kleinere Städte und Gemeinden. Insbesondere in den dünn besiedelten ländlichen Räumen, deren Entwicklungsperspektive begrenzt ist, hat die Beteiligung der Betroffenen einen anderen Stellenwert als in den Großstädten. Unbestritten ist aber auch, dass mit den Verfahren ein erheblicher Aufwand verbunden ist, der personelle und finanzielle Ressourcen erfordert, über die die Großstädte im Regelfall verfügen.**

## Beteiligung in Mecklenburg-Vorpommern

Das Kontrastprogramm hierzu liefern hingegen kleinere Städte und Gemeinden. Insbesondere in den dünn besiedelten ländlichen Räumen, deren Entwicklungsperspektive mit Herausforderungen verbunden ist, hat die Beteiligung der Betroffenen einen anderen Stellenwert als in den Großstädten. Ein ganz besonderes Beispiel dazu ist das Flächenland Mecklenburg-Vorpommern, das mit 70 Einwohnern pro m<sup>2</sup> die niedrigste Einwohnerdichte ganz Deutschlands aufweist. Seit der letzten Bundestagswahl sind die Unterschiede zwischen den urbanen Räumen der Republik jetzt auch in der politischen Präferenz und den damit verbundenen Grundhaltungen ganz deutlich geworden.

Hier treffen verschiedene Faktoren aufeinander, die sich im Endeffekt dann noch gegenseitig verstärken:

- Alterung der Gesellschaft und Abwanderung jüngerer Menschen
- Fachkräftemangel
- Schrumpfung der Infrastruktur und Daseinsvorsorge
- Leerstand und Verfall von Gebäuden
- nachlassender sozialer Zusammenhalt und Engagement
- Wahrnehmung und Selbstbewusstsein (negatives Image – erschwert Investitionen, Zuzug und Innovation)
- das Gefühl, abgehängt zu sein und nicht in seinen Bedürfnissen gesehen zu werden.

Aber auch hier finden Planungsprozesse statt, in denen das BauGB eine Beteiligung vorschreibt. Auch für die Erarbeitung eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts hat das Land die Beteiligung der Bürger zwingend vorgeschrieben. Die Ausgestaltung eines Beteiligungsprozesses bleibt in der Regel aber der jeweiligen Kommune selbst überlassen.

Hier machen sich die begrenzten Ressourcen deutlich bemerkbar. Die Verwaltungen, insbesondere die Bauverwaltungen, sind hier im Gegensatz zu denen in urbanen Räumen deutlich schwächer aufgestellt. In vielen Bauämtern ist die Stelle für die Stadtplanung meist mit nur einer Person besetzt.

Die begrenzten personellen Ressourcen treffen zudem auf eine Bevölkerung, in der bürgerschaftliches Engagement nicht stark ausgeprägt ist. Gerade die letzten Wahlergebnisse belegen sehr anschaulich die Grundhaltung großer Teile der Bevölkerung, die durch Ablehnung der demokratischen Institutionen und das Gefühl, abgehängt zu sein, gekennzeichnet ist. Komplexe und abstrakte Inhalte lassen sich in solchen Strukturen nur sehr schwer vermitteln.

## Fehlentwicklungen in der Vergangenheit

Rückblickend lässt sich zudem feststellen, dass gerade vor der Gemengelage aus begrenzten Ressourcen einerseits und geringen Ambitionen zur Entwicklung einer ausgeprägten Beteiligungskultur innerhalb der Verwaltung andererseits in den Beteiligungsformaten Fehlentwicklungen zu beobachten waren. Klassische Formate, wie Bürgerversammlungen und Infoabende, funktionieren insbesondere seit Corona zunehmend schlechter, weil sie meist nur eine kleine, ohnehin politisch aktive Gruppe erreichen. Viele Menschen haben schlicht keine Lust, nach einem langen Arbeitstag abends in einem schlecht belüfteten Raum mit wenig Licht zu sitzen, sich berieseln zu lassen oder sich möglicherweise noch über kontroverse Themen zu ärgern. Zudem sind viele strategische Ansätze zu abstrakt formuliert, sodass es der Bevölkerung schwerfällt, einen direkten Bezug zu ihrem Alltag herzustellen.

Ein weiteres Problem sind Fehler in der Durchführung: Oft wurden Rahmenbedingungen nicht klar kommuniziert, unrealistische Erwartungen geweckt, die später nicht erfüllt werden konnten, oder es wurden nicht alle Menschen einbezogen, die sich beteiligen wollten. Dies führt zu Frustration und Misstrauen gegenüber zukünftigen Beteiligungsprozessen. In Mecklenburg-Vorpommern zeigt sich zudem häufig ein veraltetes Verständnis von Beteiligung – wenn man das Thema anspricht, lautet die erste Reaktion vieler Bürgermeister: „Wann soll ich die Aula in der Schule für den Infoabend reservieren?“ –, doch genau das ist keine echte Beteiligung, sondern nur eine Einbahnstraße der Information. Gleichzeitig sehen sich viele politische Gremien als alleinige Vertreter des Bürgerwillens und empfinden partizipative Verfahren als Konkurrenz zu ihrer eigenen Legitimation, was Beteiligungsprozesse zusätzlich erschwert. Ein weiteres zentrales Problem ist, dass selbst, wenn durch Beteiligung konkrete Projektideen entstehen, deren Umsetzung oft Jahre dauert. Langwierige Verwaltungsprozesse, fehlende finanzielle Mittel oder politische Prioritätenverschiebungen sorgen dafür, dass die sichtbaren Ergebnisse auf sich warten lassen – was das Vertrauen in den Sinn von Beteiligung zusätzlich untergräbt. Im Ergebnis ist eine erhebliche Skepsis gegenüber Beteiligungsformaten entstanden, die mit einer nachlassenden Beteiligungsbereitschaft einherging.



Abb. 1: Mobiles Wohnzimmer in Teterow (Fotos: LGE)

## Beispiele, die Mut machen

Die Stadt Teterow hat sich im Rahmen der Erarbeitung ihres Integrierten Stadtentwicklungsprozesses eine intensive Beteiligung der Bewohner auf die Fahnen geschrieben. Mit einem mobilen Wohnzimmer, bestehend aus Sofa, Lampe und Teppich, das an verschiedenen Orten der Stadt aufgestellt wurde, gelang es, Aufmerksamkeit zu erzeugen und mit den Bürgern ins Gespräch zu kommen. Im Ergebnis ist es in Teterow gelungen, die Erarbeitung eng mit den Aktivitäten einer lokalen Kulturinitiative zu verzahnen.

Als Auftakt für die Erarbeitung ihres Integrierten Stadtentwicklungskonzepts hat die Stadt Barth in ihrer Innenstadt unter dem Motto „Gib Deinen Senf dazu“ die Bewohner zu einem Bratwurstgrillen eingeladen. Bürgerinnen und Bürger konnten auf Postkarten festhalten, was in ihrer Stadt gut läuft und wo es Verbesserungsbedarf gibt. Als Anreiz gab es eine Bratwurst vom Bürgermeister – natürlich mit Senf. Dabei gingen über 130 Rückmeldungen zur zukünftigen Entwicklung der Stadt ein.

In der Reuterstadt Stavenhagen startete die Stadt ihre ISEK-Fortschreibung mit einem Waffelbacken in der Innenstadt und einer kostenlosen Eisaktion. Auch hier war es der Ausgangspunkt dafür, dass die Erarbeitung des Konzepts durch ein Gremium interessierter Bürger getragen werden und die Belange der Bürger gut in das ISEK eingebracht werden konnten.

Bemerkenswert in allen Fällen der Akteursaktivierung war, dass die Stadtverwaltung ein ernsthaftes Interesse an dem Prozess hatte, sich externer Unterstützung bediente und zudem die jeweiligen Bürgermeister nicht nur an den Veranstaltungen teilnahmen, sondern auch aktiv an der Vor- und Nachbereitung mitwirkten.



Abb. 2: „Gib Deinen Senf dazu“ in Barth

## Fazit

Auch unter schwierigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen können Beteiligungsprozesse gelingen. Dazu braucht es zweifellos mehr innovative und praxisnahe Formate, die Menschen dort abholen, wo sie sind. Die Erfahrungen zeigen, dass erfolgreiche Beteiligungsprozesse auf vier zentralen Elementen basieren:

- Erstens ist es entscheidend, zu Beginn eines Beteiligungsprozesses Aufmerksamkeit zu erzeugen und eine offene Gesprächsatmosphäre zu schaffen. Statt klassische Infoveranstaltungen anzubieten, sind kreative Ansätze erforderlich. Sie erzeugen Aufmerksamkeit und



bieten eine gute Möglichkeit, mit den Menschen ins Gespräch zu kommen.

- Zweitens müssen unterschiedliche Zielgruppen gezielt angesprochen werden. Durch eine ganztägige Tour durch die Stadt konnten wir verschiedene Menschen erreichen: morgens Berufstätige und Senioren, mittags Schülerinnen und Schüler, nachmittags Familien und abends Vereine oder ehrenamtlich Engagierte.
- Drittens braucht es eine tragfähige Struktur, um die gesammelten Ideen weiterzuentwickeln. Eine Steuerungsrunde aus politischen Vertretern, engagierten Bürgerinnen und Bürgern, Vereinsvorsitzenden und weiteren Akteuren der Stadtgesellschaft stellt sicher, dass die Beteiligungsergebnisse weiterverfolgt und konkrete Maßnahmen erarbeitet werden. Dabei ist es essenziell, dass auch die oftmals langen Umsetzungsprozesse in den Beteiligungsformaten mitgedacht werden. Denn häufig dauert es Jahre, bis aus einer Idee ein sichtbares Projekt wird – in dieser Zeit kann der Bürgermeister abgewählt, ältere Bürgerinnen und Bürger verstorben und junge Menschen bereits weggezogen sein. Dann stellt sich schnell die Frage: Wer hat das eigentlich entschieden? Um diesem Problem entgegenzuwirken, braucht es eine Verstetigung der Beteiligung. Ein äußerst effektiver und kleinteiliger Ansatz mit geringem Aufwand ist die Etablierung eines Verfügungsfonds. Ein solcher Fonds stellt finanzielle Mittel bereit, mit denen Bürgerinnen und Bürger kleinere Projekte eigenständig umsetzen können. Über die Vergabe der Mittel entscheidet ein Gremium, das sich aus engagierten Personen der Stadtgesellschaft zusammensetzt. Dadurch bleibt das Feuer, das durch Beteiligung entfacht wurde, erhalten, und erste sichtbare Erfolge können schnell realisiert werden. Damit ein solcher Fonds funktioniert, braucht es jedoch eine professionelle Begleitung durch einen Beteiligungsmanager. Je nach Größe des Raums sollte es für jede Region eine eigene Ansprechperson geben, die das Gremium unterstützt, Prozesse begleitet und Beteiligung kontinuierlich vorantreibt. Doch das kostet Geld – und genau hier muss auch die Politik umdenken: Wer echte Beteiligung will, muss sie auch langfristig finanzieren.
- Viertens ist es entscheidend, Problemstellungen verständlich aufzubereiten und lösungsorientiert zu arbeiten. Es geht nicht darum, Herausforderungen zu verharmlosen, sondern sie so zu formulieren, dass alle mitreden und mitgestalten können. Klare Kommunikation ist dabei ein Schlüssel zum Erfolg.

Diese vier Bausteine machen deutlich: Beteiligung kann auch in ländlichen Räumen funktionieren – und sie kann allen Beteiligten Spaß machen. Wenn die Menschen erleben, dass ihre Stimme zählt und ihre Ideen ernst genommen werden, stärkt das nicht nur die Identifikation mit ihrer Gemeinde, sondern auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt.



Abb. 3: Kommunikation ist alles – hier in Barth

Beteiligung in ländlichen und schrumpfenden Räumen ist essenziell, um die Menschen vor Ort in Entwicklungsprozesse einzubinden und tragfähige Zukunftsperspektiven zu schaffen. Auch wenn klassische Formate wie Bürgerversammlungen oder Infoabende zunehmend an Wirksamkeit verlieren, ist erfolgreiche Bürgerbeteiligung in diesen Räumen durchaus möglich – und kann sogar Spaß machen. Wenn sie gut gestaltet ist, profitieren sowohl die Bewohner als auch die Gemeinden: Die Bevölkerung fühlt sich ernst genommen, kann ihre Lebensumwelt aktiv mitgestalten, während Kommunen wertvolle Impulse für bedarfsgerechte Entwicklungen erhalten. Damit Beteiligung gelingt, braucht es individuelle, an die jeweilige Situation angepasste Formate, die transparent, praxisnah und niedrigschwellig sind. Zudem müssen sie sichtbare Ergebnisse liefern, um Vertrauen aufzubauen und die Motivation zur Mitwirkung langfristig zu stärken. Nur wenn Beteiligung als lebendiger, gemeinschaftlicher Prozess verstanden wird, kann sie zur Identifikation mit der Region beitragen und ländliche Räume nachhaltig stärken. Sie erfordert transparente Kommunikation, niedrigschwellige Angebote, eine ernsthafte Einbindung von Ideen und eine nachhaltige Beteiligungskultur, die auf langfristiges Vertrauen setzt.



### Robert Wick

Diplom-Ingenieur Raumplanung, Projektleiter mit den Tätigkeitsschwerpunkten Stadtumbau und Bürgerbeteiligung, LGE Mecklenburg-Vorpommern GmbH, Schwerin



### Julia Quade

Politologin, Projektleiterin mit den Tätigkeitsschwerpunkten Konzepterstellung und Bürgerbeteiligung, Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH, Leezen



Dominik Ringler, Liza Ruschin

# Jugendbeteiligung als Schlüssel zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume

## Standortfaktoren und die Rolle der Partizipation in der Bauleitplanung

Die Beteiligung junger Menschen ist ein zentrales Element nachhaltiger ländlicher Entwicklung. Angesichts des demografischen Wandels und der räumlichen Disparitäten in Deutschland sind viele ländliche Regionen mit Herausforderungen konfrontiert, die sich auf die Lebensqualität junger Menschen auswirken. Der 17. Kinder- und Jugendbericht zeigt, dass ungleiche Strukturen der Daseinsvorsorge, ein Mangel an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen sowie unzureichende Mobilitätsangebote dazu führen können, dass junge Menschen ihre Heimatorte verlassen (vgl. Deutscher Bundestag 2024, S. 123 ff.). Diese Disparitäten betreffen besonders die sozioökonomischen Bedingungen, den Zugang zu Bildung und die Verfügbarkeit von Freizeit- und Kulturangeboten.

Zusätzlich zeigt z. B. die Publikation von Grunert und Ludwig (2024), dass die fortschreitende Peripherisierung ländlicher Räume in Verbindung mit Abwanderungstendenzen nicht nur infrastrukturelle Probleme verstärkt, sondern auch soziale Strukturen destabilisiert. Kommunen, die aktive Jugendbeteiligung fördern, können dem entgegenwirken, indem sie Möglichkeiten zur politischen Partizipation und sozialen Vernetzung schaffen. In Regionen, die Beteiligungsformate für junge Menschen etablieren, zeigt sich, dass Jugendliche eine stärkere Bindung zu ihrem Wohnort entwickeln und sich eher für eine Rückkehr nach einer Ausbildungs- oder Studienphase entscheiden.

## Wanderungsmotive junger Menschen im ländlichen Raum

Die Beweggründe für das Bleiben, Weggehen oder Zurückkehren junger Menschen in ländliche Regionen sind vielschichtig. Studien belegen, dass vor allem drei Faktoren entscheidend sind: Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten, die Qualität sozialer Netzwerke und das Vorhandensein attraktiver Freizeit- und Mobilitätsangebote. Während wirtschaftliche Perspektiven häufig ausschlaggebend für Abwanderung sind, spielen soziale Bindungen und Lebensqualität eine wichtige Rolle für Rückkehrentscheidungen (vgl. Gemeinsame Landesplanung 2010, S. 41). Besonders die Einbindung in kommunale Strukturen und partizipative Prozesse kann einen entscheidenden Unterschied ausmachen. Jugendliche, die frühzeitig an Entscheidungen beteiligt werden, entwickeln eine stärkere emotionale Bindung zu ihrer Region und engagieren sich langfristig für deren Entwicklung (vgl. Fehser et al. 2024, S. 103 ff.).

## Kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung als Standortfaktor

Kinder- und Jugendbeteiligung kann somit als Standortfaktor wirken und erheblich zur Attraktivität ländlicher Regionen beitragen. Erfolgreiche Beteiligungsformate bauen auf den gesetzlichen Regelungen auf, wie die UN-Kinderrechtskonvention (insb. Art. 3 und 12), das Baugesetzbuch (insb. §§ 1, 3 BauGB), die Kinder- und Jugendhilfe (Sozialgesetzbuch VIII) und die Landesgesetzgebungen (Übersicht im 17. Kinder- und Jugendbericht: Deutscher Bundestag 2024, S. 186). Sie umfassen außerdem eine ausgewogene Mischung aus Mitwirkungsangeboten in kommunalen Entscheidungsprozessen, Kinder- und Jugendgremien, Jugendforen, Unterstützung des (ehrenamtlichen) Engagements und Angebote der (politischen) Bildung. Zur fachlichen Einordnung kann das sogenannte Vier-Felder-Modell dienen (Ringler 2023, S. 94 ff.):

- **Eigenständige Mitwirkung:** Junge Menschen werden verbindlich in Planungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen. Dazu gehören frühzeitige Beteiligungsverfahren in der Stadt- und Regionalplanung sowie Mitsprachemöglichkeiten in Jugendhilfe- und Bildungseinrichtungen.
- **Interessenvertretung:** Jugendparlamente und Beiräte agieren als Sprachrohre. Erfolgreiche Beispiele zeigen, dass eine enge Verzahnung mit kommunalen Gremien notwendig ist, um eine tatsächliche Einflussnahme zu gewährleisten.
- **Politische Bildung:** Angebote zur Demokratiebildung bereiten Jugendliche auf politische Teilhabe vor. Dies umfasst sowohl schulische als auch außerschulische Bildungsangebote, die ein grundlegendes Verständnis für demokratische Prozesse vermitteln.



- **Ehrenamtliches Engagement:** Junge Menschen engagieren sich in zivilgesellschaftlichen Strukturen und Projekten. Hierbei ist es entscheidend, dass das Engagement nicht nur freiwillig bleibt, sondern auch durch kommunale Strukturen unterstützt wird, beispielsweise durch Anerkennungsprogramme oder finanzielle Förderungen.

Aus diesen vier Feldern lassen sich Beteiligungskonzepte und -strategien entwickeln. In Brandenburg z. B. ermöglicht der „Brandenburger Weg“ (Grebe/Ringler 2023, S. 441 f.) eine systematische Einbindung junger Menschen in kommunale Entscheidungsprozesse, indem die Umsetzung der in den kommunalen Satzungen verankerten Beteiligung zwischen jungen Menschen und der Politik ausgehandelt wird. Zur Umsetzung gehören deshalb auch Verbindlichkeit, Ressourcen, Sichtbarkeit und politische Rückendeckung als zentrale Erfolgsfaktoren. Neben strukturierten Beteiligungsmodellen und (personellen) Ressourcen ist zudem die institutionelle Verankerung in kommunalen Satzungen und Prozessen entscheidend, um Beteiligung nachhaltig zu gewährleisten. In der Praxis zeigt sich, dass erfolgreiche Beteiligungsformate wesentliche Erfolgsfaktoren haben:

- **Verbindlichkeit:** Beteiligungsprozesse müssen in kommunalen Satzungen festgeschrieben werden.
- **Nachhaltigkeit:** Projekte sollten über Wahlperioden hinaus Bestand haben.
- **Transparenz:** Entscheidungen müssen nachvollziehbar an die Jugendlichen zurückgespielt werden.
- **Niedrigschwellige Zugänge:** Beteiligungsangebote müssen inklusiv gestaltet sein, um unterschiedliche Gruppen junger Menschen zu erreichen.

Die Integration dieser Faktoren in kommunale Strategien kann langfristig dazu beitragen, ländliche Räume für junge Menschen attraktiver zu machen und Abwanderungstendenzen zu verringern.

Ein besonders wichtiger Bereich, in dem die Einbindung junger Menschen gesetzlich verankert ist, betrifft die Bauleitplanung. Das Baugesetzbuch (BauGB) schreibt in § 3 Abs. 1 vor, dass die Öffentlichkeit frühzeitig an der Bauleitplanung zu beteiligen ist – ausdrücklich auch Kinder und Jugendliche. In § 1 Abs. 5 BauGB wird betont, dass die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Diese Bestimmungen unterstreichen die Bedeutung der Perspektiven von Kindern und Jugendlichen in Planungsprozessen. Dennoch zeigt die Praxis, dass diese Altersgruppen häufig kaum oder gar nicht berücksichtigt werden.

Ein zentrales Problem dabei stellt das sogenannte Beteiligungsparadoxon dar (vgl. Ruschin 2024, S. 32 ff.). Dieses beschreibt eine Situation, in der Betroffene sich im zeitlichen

Verlauf eines Planungs- oder Genehmigungsprozesses erst spät beteiligen, was jedoch negative Auswirkungen auf ihre tatsächlichen Einflussmöglichkeiten hat. Dieses Paradoxon zeichnet sich durch eine anfängliche geringe Beteiligungsbereitschaft und Interesse der Bürgerinnen und Bürger am Beginn eines Projekts oder Verfahrens aus. Gleichzeitig sind zu diesem Zeitpunkt die Einflussmöglichkeiten auf das Projekt oder die Planung besonders hoch. Im weiteren Verlauf des Planungsprozesses oder der Umsetzung nimmt das Engagement der Beteiligten und der Bevölkerung zu und erreicht oft erst in der Umsetzungsphase seinen Höhepunkt. Zu diesem Zeitpunkt bestehen jedoch nur noch geringe Einflussmöglichkeiten. Das Paradoxon verdeutlicht die Herausforderungen, frühzeitige und wirksame Beteiligungsmechanismen zu etablieren, um sicherzustellen, dass die Betroffenen bereits in den frühen Phasen eines Vorhabens substantiell Einfluss nehmen können.

## Kinder- und Jugendbeteiligung an der Bauleitplanung

Um Kinder und Jugendliche angemessen in die Bauleitplanung einzubinden, empfiehlt sich ein strukturiertes, mehrstufiges Verfahren. In der Vorphase eines Planungsverfahrens sollten Perspektivworkshops mit Verwaltung und Politik durchgeführt werden, in denen Beteiligungsgegenstände und -intensitäten festgelegt werden (vgl. dazu Grebe/Ringler 2023, S. 437 f.). Anschließend erfolgen separate Workshops mit Kindern und Jugendlichen, um deren Perspektiven gezielt einzubringen. Die Ergebnisse dieser Workshops werden in einer gemeinsamen Synopse zusammengefasst, die als Grundlage für die weitere Planung dient. In einer darauffolgenden Klausurtagung wird ein Kompromiss zwischen unterschiedlichen Interessen erarbeitet und als Leitlinie für die Kinder- und Jugendbeteiligung beschlossen.

Während der Entwurfsphase werden die Ergebnisse aus der Vorphase in den Planentwurf integriert. Bei der öffentlichen Auslegung erhalten Kinder und Jugendliche erneut die Möglichkeit, Anregungen und Bedenken zu äußern. Um sicherzustellen, dass diese Anmerkungen angemessen berücksichtigt werden, empfiehlt es sich, Informationen über die vorgenommenen Anpassungen in kind- und jugendgerechter Sprache aufzubereiten. Nach dem Satzungsbeschluss sollten junge Menschen durch leicht verständliche Informationsmaterialien über die finalen Planungen informiert werden.

Die Beteiligung marginalisierter Gruppen und von Mädchen an der Stadtplanung stellt eine besondere Herausforderung dar. Studien zeigen, dass junge Menschen aus sozial benachteiligten Milieus, mit Migrationsgeschichte oder mit Behinderung deutlich seltener an politischen Prozessen teilnehmen. Um dem entgegenzuwirken, sollten Kommu-



nen gezielte Beteiligungsangebote schaffen, die auf die spezifischen Bedarfe dieser Gruppen eingehen. Besonders für Mädchen sind geschlechtersensible Beteiligungsformate entscheidend, um ihre spezifischen Perspektiven und Bedürfnisse in die Planung einzubringen (vgl. Dellenbaugh-Losse/Ruschin 2024, 40 ff.).

### Fazit

Die Einbindung junger Menschen in Stadt- und Regionalentwicklungsprozesse ist ein entscheidender Faktor für nachhaltige Entwicklung. Besonders in ländlichen Räumen sind Kommunen gefordert, gezielte Maßnahmen zu entwickeln, um junge Menschen aktiv in Entscheidungsprozesse einzubinden. Dazu gehören die Entwicklung rechtlicher Vorgaben zur Beteiligung junger Menschen in kommunalen Satzungen, die Bereitstellung finanzieller Ressourcen für langfristige Beteiligungsformate sowie die Ausbildung von Fachkräften für Jugendbeteiligung in der Verwaltung. Ebenso sind Mobilitätskonzepte erforderlich, um jungen Menschen die Teilnahme an kommunalen Entscheidungsprozessen zu erleichtern und digitale Plattformen zur Mitbestimmung weiter auszubauen. Konkret könnte das für Kommunen bedeuten:

- **Institutionelle Verankerung von Beteiligungsprozessen:** Die Mitwirkungsmöglichkeiten (s. o.) müssen verbindlich und transparent festgeschrieben werden. Jugendgremien sollten mit Entscheidungsrechten ausgestattet und in kommunale Prozesse eingebunden werden.
- **Niedrigschwellige und inklusive Partizipationsformate:** Beteiligungsangebote sollten divers gestaltet sein, um verschiedene soziale Gruppen zu erreichen (z. B. digitale Beteiligungsplattformen, mobile Beteiligungsteams für schwer erreichbare Gruppen).
- **Langfristige Finanzierung sicherstellen:** Förderprogramme und kommunale Budgets für Jugendbeteiligung müssen dauerhaft gesichert werden.
- **Schaffung von jugendgerechten Räumen:** Städte und Gemeinden sollten Aufenthaltsorte für junge Menschen in die Stadtplanung integrieren, die zum Austausch und zur Beteiligung einladen.
- **Regelmäßige Evaluation der Beteiligungsmaßnahmen:** Kommunen sollten regelmäßig überprüfen, inwieweit Jugendbeteiligung tatsächlich die gewünschten Effekte erzielt und bestehende Ansätze weiterentwickeln.

Wenn Beteiligung junger Menschen in ländlichen Räumen mehr sein soll als gut gemeinte Rhetorik und ein „Nice-to-have“, dann braucht es den politischen Willen zur Umverteilung: von Entscheidungsbefugnissen, von Ressourcen, von Aufmerksamkeit. Beteiligung kostet – Zeit, Geld, Macht. Wer sie ernst meint, muss bereit sein, Strukturen zu verändern, eigene Routinen zu hinterfragen und Kontrolle zu teilen. Das

aber ist keine pädagogische, sondern eine zutiefst politische Frage. Jugendbeteiligung in ländlichen Räumen ist nicht nur ein Versprechen an die Zukunft, sondern ein Gradmesser für die demokratische Gegenwart. Wo junge Menschen strukturell ausgeschlossen bleiben, droht nicht nur deren Abwanderung – es droht der Verlust demokratischer Substanz.



#### Dominik Ringler

Diplom-Sozialarbeiter/-pädagoge und Diplom-Sozialwissenschaftler, Leiter des Kompetenzzentrums Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg, Potsdam



#### Liza Ruschin

Studium der Politik- und Wirtschaftswissenschaften in Halle (Saale) sowie Integrative Stadt-Land-Entwicklung an der Hochschule Wismar, seit Oktober 2024 Amtsleiterin für Gemeindeplanung in der Gemeinde Blankenfelde-Mahlow

### Quellen:

Baugesetzbuch (BauGB), aktuelle Fassung.

Deutscher Bundestag (2024): 17. Kinder- und Jugendbericht, Berlin.

Dellenbaugh-Losse, Mary/Ruschin, Liza (2024): Platz da! Bessere Städte für Mädchen durch verbesserte Beteiligung, in: Grebe, A./Ringler, D. (Hrsg.): Partizipation aus der Sicht von Mädchen\* denken, Weinheim/Basel, S. 40–45.

Euler, Jessica/Grebe, Anna/Ringler, Dominik/Schreiber, Björn (2023): Kein Netz und keine Fachkräfte? Medienpädagogik und Jugendbeteiligung als Standortfaktoren in ländlichen Räumen, in: Bröckling, Guido/Fries, Rüdiger/Narr, Kristin (Hrsg.): Mit Medienbildung die Welt retten?! – Medienpädagogik in einer Kultur der Digitalität. Schriften zur Medienpädagogik 59. München: kopaed, S. 117–130.

Fehser, Stefan/Tillmann, Frank/ Reißig, Birgit (2024): Partizipation und Abwanderung von Jugendlichen in ländlichen Regionen. Eine quantitative Untersuchung zivilgesellschaftlicher Teilhabe von Jugendlichen unter sozialgeografischen Gesichtspunkten, in: Grunert, Cathleen/Ludwig, Katja: Jugend – Ländliche Räume – Peripherisierung. Studien zur Kindheits- und Jugendforschung, Vol 11. Springer, S. 103–124.

Gemeinsame Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg (2010): BLEIBEN, WEGGEHEN, WIEDERKOMMEN? Lebenszufriedenheit und Wandermotive junger Menschen in Brandenburg.

Grebe, Anna/Ringler, Dominik (2023): Strategien zur kommunalen Jugendbeteiligung, in: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung #5, Berlin: Republik Verlag, S. 429–443.

Grunert, Cathleen/Ludwig, Katja (2024): Jugend – Ländliche Räume – Peripherisierung. Studien zur Kindheits- und Jugendforschung, Vol 11. Springer.

Richert, Elisabeth/Riekmann, Wiebke (2024): Kommunale Kinder- und Jugendpartizipation für ländliche Regionen, in: Grunert, Cathleen/Ludwig, Katja: Jugend – Ländliche Räume – Peripherisierung. Studien zur Kindheits- und Jugendforschung, Vol 11. Springer, S. 285–310.

Ringler, Dominik (2023): Jugendbeteiligung als Teil der Demokratiebildung in der Kommune, in: Bokelmann, Oliver: Demokratiepädagogik – Theorie und Praxis der Demokratiebildung in Jugendhilfe und Schule, Wiesbaden (Springer), S. 91–103.

Ringler, Dominik (2025): Kommunale Jugendbeteiligung als Demokratiebildung. Die Rolle der Sozialen Arbeit als Schnittstelle zwischen politischer Bildung und Partizipation, in: Görtler, Michael/Nugel, Martin/Schäfer, Stefan: Politische Bildung in der Sozialen Arbeit: Handlungs- und Arbeitsfelder (in Erscheinung).

Ruschin, Liza (2024): Kinder- und Jugendbeteiligung in der Bauleitplanung – Analyse, Einfluss und Empfehlungen am Beispiel Königs Wusterhausen. Masterarbeit an der Hochschule Wismar.

Jana Henning

# Zukunft Landleben: eine Frage des Könnens, nicht des Wollens

## Organisation und Anforderungen an die Betreuungsinfrastruktur in der Hansestadt Osterburg

Manchmal sind es die vermeintlich „kleinen“ Projekte, die den Laden am Laufen halten. Wenn nun zunehmend etwa junge Familien aufs Land oder in die Kleinstädte ziehen sollen, dann sind nicht nur die digitale Infrastruktur und die Möglichkeiten des Homeoffice gefragt, sondern neben Gesundheitsversorgung und Einzelhandel auch die Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für die jüngsten Familienmitglieder. Doch: Wie kann das in einer großen Flächengemeinde mit 30 umliegenden Dörfern organisiert und finanziert werden? Die Hansestadt Osterburg hat sich auf den Weg gemacht, die Auslastung der Kitas im Gemeindegebiet durch den Einsatz eines Kitabusses zu organisieren, und so Überlastungen auf der einen und Kitaschließungen auf der anderen Seite verhindert.



Abb. 1: Einkaufsstraße in Osterburg (Foto: Ralf Engelkamp)

### Osterburg: the place to go!

Zukunft Landleben? Für Bürgermeister Nico Schulz ist es eine Frage des Könnens, nicht des Wollens, also „wie“, nicht „ob“. Und vor allem ist es eine Frage des Miteinanders, denn vieles ist in Osterburg in Ordnung: das breite Spektrum an pädagogischen Konzepten in sieben Kindertageseinrichtungen mit vier verschiedenen Trägern in der Stadt und auf den Dörfern verteilt sowie Schulen für jedes Alter und jeden Abschluss mit zwei Grundschulen plus Hortbetreuung, Sekundarschule, Gymnasium und Förderschule. Die flexible Betreuungslandschaft bietet große Entscheidungsfreiheit, Bildungschancen, Sicherheit und sehr gute Rahmenbedingungen für junge Familien. Dazu kommt eine Zweigstelle der Kreisvolkshochschule, der Kreismusikschule, eine Bibliothek und das Kreismuseum. Sogar die Landessportschule befindet sich in Osterburg. Und nur 25 Kilometer entfernt kann man an der Hochschule Magdeburg-Stendal studieren. Wer ein wenig über den Tellerand blickt, der weiß, dass vergleichbare Orte in ländlichen Regionen Deutschlands froh sind, wenn sie mehr als einen

Allgemeinmediziner, einen Bäcker oder eine Grundschule haben. In Osterburg hingegen praktizieren 20 Ärztinnen und Ärzte. Bezahlbarer Wohnraum, eine lebendige Innenstadt, das umfangreiche Vereinsleben, die gute Sportförderung, kulturelle Veranstaltungen übers ganze Jahr, ländliche Idylle, Platz und Ruhe passen auch. Und manches eben nicht: der demografische Wandel mit all seinen Anforderungen.

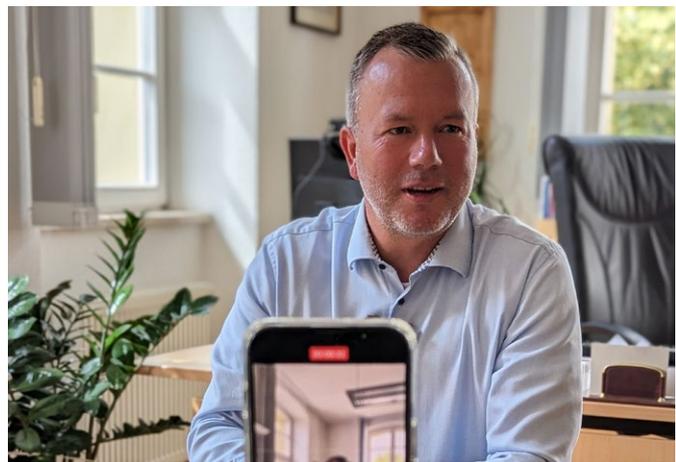


Abb. 2: Osterburgs Bürgermeister Nico Schulz (Foto: Jana Henning)

### „Wir stehen vor einer entscheidenden Entwicklungsphase“

Für den in zweiter Wahlperiode amtierenden Bürgermeister steht die Einheitsgemeinde im nordwestlichsten Zipfel Sachsen-Anhalts für sehr viele ländliche Kommunen in dünn besiedelten Regionen, wie der Altmark, einer Region etwa doppelt so groß wie das Bundesland Saarland, aber mit fünf Mal weniger Einwohnern. „Wir stehen vor einer entscheidenden Entwicklungsphase“, nennt der 51-Jährige den Bau der A14, die einsetzende „Stadtflucht“ aus den großen Ballungsräumen oder die digitale Erschließung der 9800-Menschen-Gemeinde mit den 30 Dörfern ringsum – etwa 80 Kilometer nördlich der Landeshauptstadt Magdeburg.

### Keine passive Verwaltung des Mangels, sondern aktive Begleitung des Wandels

Osterburg – was wo viel heißt wie „Burg im Osten“ und urkundlich nachweisbar erstmals 1157 erwähnt – punktet mit jeder Menge Vergangenheit, aktiv gelebter Gegenwart und Gestaltung einer vielversprechenden Zukunft. Auch in seinem 14. Amtsjahr, oder vielleicht gerade jetzt nach so vielen Learnings, versteht sich Bürgermeister Nico Schulz noch immer nicht als passiver Verwalter des Mangels, sondern als aktiver Begleiter des Wandels: „Mit positiven Vorzeichen, die wir selbst setzen“, betont er. Der Slogan „Osterburg – Wir leben Land!“ gehe weiter mit: „auf der Sonnenseite!“ – und alles andere als hinterm Mond. Zwischen Berlin, Hamburg, Hannover und Rostock – genau in der Mitte – findet man das beschauliche Städtchen mit sanierter Altstadt: eine grüne und familienfreundliche Alternative zum Leben in engen Ballungsräumen. Und neben gutem Anschluss zur Schiene nach Fertigstellung der Autobahn mit eigener Abfahrt generell noch günstiger angebunden.

Aber klar, die Augen kann niemand vor einer dennoch schrumpfenden, weil an sich zu alten Bevölkerung schließen, auch in der Stadt am Flüsschen Biese nicht – trotz eines positiven Wanderungssaldos mit mehr Zuzug als Wegzug seit etlichen Jahren. Entgegen der Prognosen setzte dieser Trend bereits 2018 ein. Im vergangenen Jahr standen 452 Zuzüge 355 Wegzügen gegenüber. Es komme darauf an, sich offen für den allgemeinen und speziellen Wandel zu zeigen und den Mut zu haben, auf neue Entwicklungen kreativ und konstruktiv zu reagieren, so Osterburgs Bürgermeister. Dazu brauche es Machermentalität, wo es Herausforderungen gibt! Es funktioniere eben nur in der Gemeinschaft aller, starke Fundamente für die Zukunft zu legen, solche, auf denen wir zuversichtlich aufbauen können. Und ein Element ist der Kitabus, 2015 als Pilotprojekt gestartet, mit dem Demografiepreis ausgezeichnet und zum tragfähigen Erfolgskonzept mit Strahlkraft in andere Regionen gewachsen.

### Der Kitabus: für den Erhalt des dörflichen Lebens

Der Kitabus ist für die Osterburger Verwaltung nicht mehr und nicht weniger als der Erhalt des dörflichen Lebens durch aktive Weiterbelebung der Kindertagesstätten. Und er macht Freude – doppelt – eigentlich dreifach. Wenn das reicht ... „Wir singen nachmittags schon auch mal Lieder hier im Bus“, ist Achim Skorz up to date in Sachen Kinderhits. Die morgendliche Tour ins zehn Kilometer entfernte Rossau startet Punkt sieben. Besser könne der Tag für den Mitarbeiter des Ordnungsamts nicht losgehen. Am Nachmittag geht es um 14:30 Uhr zurück. Und fährt der blaue Achtsitzer mit seiner fröhlich bunten Deko beim „Zwergen-

land“ vor, springen Miriam, Luis, Holly und Lena schon auf. Winken. Rufen: „Der Bus ist da, der Bus ist da ...“, wenn der 62-Jährige die aktuell vier Zwei- bis Sechsjährigen abholt. Aber Moment: noch einmal langsam von vorn.



Abb. 3: Der Osterburger Kitabus (Foto: Jana Henning)

### Die Schließung einer Dorfkita unbedingt verhindern

Wir schreiben das Jahr 2015. In der Kernstadt und auf den Dörfern existieren zwar ausreichend Kindertageseinrichtungen, doch sind die Kita- und Krippenplätze in den größeren Orten begrenzt und schnell belegt. Die Kindertageseinrichtungen auf den Dörfern dagegen sind nicht annähernd ausgelastet, und es ist sogar damit zu rechnen, dass eine Kita in absehbarer Zeit geschlossen werden muss, wenn sich die Auslastung nicht erhöht. Konkret sah die Rechnung so aus: Neun von 28 verfügbaren Plätzen waren in der modernisierten und idyllisch gelegenen Dorfkita Rossau „Zwergenland“ vergeben. Die städtische Kita in Osterburg platzte aus allen Nähten; der großen Nachfrage konnte nicht entsprochen werden; es gab Wartezeiten bis Ende 2016. Dazu kommt: Die Mobilität junger Familien ist oftmals nicht gewährleistet, der ÖPNV stellt nur selten eine Alternative dar. Folglich können Kinder die Angebote einer Kindertagesstätte nicht in Anspruch zu nehmen, und gleichzeitig sind Eltern auf dem Arbeitsmarkt schwer vermittelbar, weil sie für die Betreuung ihrer Kinder sorgen müssen. Vereinbarkeit von Familie und Beruf sieht anders aus. „Ein Teufelskreis, den wir unbedingt durchbrechen wollten, und unsere Lösung hieß: Wir machen mobil!“, erinnert sich Nico Schulz. Auch daran, dass die Stadtpolitik dem Antrag durchweg wohlwollend gegenüberstand „und steht“, unterstreicht er.

### Verwaltung und Flexibilität schließen sich nicht aus

Auch zehn Jahre nach Beantragung der Fördermittel im Landesprogramm „Demografie – Wandel gestalten“ und fünf Jahre nach Zweckbindungsfrist, in der das Fahrzeug



fahren muss, sieht alles nach Richtung Zukunft aus. Ja, die Anschubfinanzierung mit Anschaffungskosten in Höhe von rund 44.000,- Euro für den Bus und 80-prozentiger Förderung weiterer Personal-, Sach- und Investitionskosten, die sich auf rund 70.000,- Euro summierten, hat sehr geholfen. So sehr, dass zwischenzeitlich von März 2017 bis September 2021 Engpässe über eine zweite Dorfkita in Walsleben austariert werden konnten. Flexibilität ist hier eine der wichtigen Kernkompetenzen – Verwaltung und Flexibilität schließen sich eben nicht aus. Nur so geht fit für morgen – allerdings nur miteinander durch gemeinsames Suchen und gezieltes Finden von cleveren wie umsetzbaren Antworten auf vorwärtsgewandte Fragen vor allem in den Bereichen nachhaltiger Stadt- und Dorfentwicklung. Wie in jüngster Vergangenheit:

- bei der Entwicklung eines Klimaschutzkonzepts unter Beteiligung eines losbasierten Bürgerrats, dem 2025 ein zweiter mit Abstimmung an der Wahlurne folgt
- einer gezielten Initiative zu mehr Kinder- und Jugendbeteiligung mit Einstellung einer dafür Beauftragten in Festanstellung, was unüblich ist
- mit dem 2017 verabschiedeten Leitfaden zur Ärzterversorgung mit kommunalen Medizinstipendien und umfangreichem Zehn-Punkte-Maßnahmepaket.

Und wie sieht es gerade im „Zwergenland“ aus? Mit 21 belegten Plätzen, davon sieben im Krippenbereich, ist Rossau gut ausgelastet. Und Osterburg? Ist auf dem Weg zum Mittelzentrum. Durch Fortschritt mit Weitblick – was auch den Kitabus einschließt.



Abb. 4: „Alle einsteigen!“ (Foto: Jana Henning)

### Kitabus in Osterburg kompakt

#### Ziele

- Angebote zur Kinderbetreuung im ländlichen Raum erhalten
- ungleicher Auslastung von Kindertagesstätten entgegenwirken
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärken.

#### Konzept

Vor dem Hintergrund, dass Kitas im ländlichen Raum mangels Auslastung von der Schließung bedroht sind, wurde vor Ort das Projekt Kitabus entwickelt. Das Projekt soll die Tragfähigkeit von ländlichen Kitas erhalten und die Auslastung der verschiedenen Einrichtungen besser ausbalancieren. Mithilfe von Fördergeldern finanziert die Gemeinde einen Kleinbus samt Fahrer, der zwei Mal täglich die Kita „Zwergenland“ in Rossau anfährt und potenziell auch auf anderen Strecken eingesetzt werden kann.

#### Aktivitäten und Ereignisse

- Analyse der Auslastung der einzelnen Kitas in der Gemeinde Anfang 2015
- Durchführung von Diskussionen und Absprachen mit Eltern und Kitas sowie Beschluss des Stadtrats im Frühjahr 2015
- Inbetriebnahme eines Kleinbusses im September 2015
- tägliche Beförderung von zurzeit vier Kindern
- Als ein Ergebnis konnte die Auslastung der von der Schließung bedrohten Kita „Zwergenland“ in Rossau mit ihren 28 vorhandenen Plätzen von knapp 40 auf 90 Prozent im Zeitraum bis Februar 2017 gesteigert werden.

#### Besonderheiten

Das Projekt wurde mit dem Demografiepreis 2015 des Landes Sachsen-Anhalt in der Kategorie „Wachsen: Familien und Kinder stärken“ ausgezeichnet.

#### Finanzierung

Förderung durch das Programm „Demografie – Wandel gestalten“ des Landes Sachsen-Anhalt, die Förderquote beträgt 80 Prozent. Insgesamt: 55.000,- Euro Fördermittel.

Das Projekt wird von der Gemeinde Osterburg in Absprache mit örtlichen Kitas durchgeführt. Nach Auslauf der Förderung im Jahr 2017 wird das Projekt aus Gemeindegeldern finanziert.



**Jana Henning**

Projekte – Tourismus – Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Hansestadt Osterburg (Altmark)

(Foto: Sabrina Beyer)

vhw

## „Noch stärker auf die Ressourcen des vhw bauen“

Interview mit Thomas Dienberg, Bürgermeister für Stadtentwicklung und Bau der Stadt Leipzig

Unterschiedliche Anlässe brachten die Stadt Leipzig und den vhw bereits in den letzten Jahren zusammen. Seit dem 1. November 2024 ist die Messemetropole Sachsens nun Mitglied im Bundesverband – die vielseitigen Fortbildungsangebote im vhw und die Ausrichtung des Bundesverbands als Wissensakteur bei zentralen Fragen von Stadtentwicklung gaben den Ausschlag dazu. Ruby Moritz-Hell vom vhw befragte Thomas Dienberg, seit 2020 Bürgermeister und Beigeordneter für Stadtentwicklung und Bau, zu den aktuellen Herausforderungen.



Abb. 1: Thomas Dienberg, Bürgermeister für Stadtentwicklung und Bau der Stadt Leipzig

**vhw: Als „Deutsches Volksheimstättenwerk“ gegründet, hatte sich der vhw vor allem in den ersten Jahrzehnten seiner fast 80-jährigen Geschichte die Überwindung der Wohnungsnot auf die Fahnen geschrieben. Auch für den Baubürgermeister spielt bezahlbares Wohnen eine herausragende Rolle. Wie gehen Sie mit dieser Herausforderung um?**

**Thomas Dienberg (T. D.):** Die Versorgung aller Leipzigerinnen und Leipziger mit bezahlbarem Wohnraum ist eine der wichtigsten Aufgaben für mich und meine Mitarbeitenden. Auch die Frage „Wem gehört der Wohnraum?“ wird immer entscheidender. Das Wohnungspolitische Konzept (WoPoKo), im vergangenen Jahr in seiner sechsten Fassung verabschiedet, bündelt alle Instrumente, um die Verfügbarkeit von passendem Wohnraum im Neubau und Bestand für alle gesellschaftlichen Gruppen und über die gesamte Stadt verteilt sicherzustellen. Das WoPoKo formuliert konkrete Ziele und ein Handlungsprogramm mit insgesamt 32 Maßnahmen. Erstmals auch konkret adressiert: die Frage der Schaffung von Wohneigentum. Hier haben wir also ein umfassendes Portfolio an Maßnahmen.

**vhw: Sie haben Ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angesprochen: Reduzierte Mittelzuweisung von Bund und Ländern setzen Kommunen zunehmend unter Druck. Was können Städte wie Leipzig tun, um ihre Rolle als attraktive Arbeitgeberinnen auszubauen?**

**T. D.:** Um qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu halten, müssen die Arbeitsbedingungen stimmen. Dazu gehören unter anderem flexible Arbeitszeiten, Homeofficemöglichkeiten und eine gute Work-Life-Balance. Leipzig ist in diesem Bereich prima aufgestellt. Aber natürlich müssen wir immer schauen, was wir noch besser machen können.

**vhw: Wird das vor dem Hintergrund begrenzter Mittel nicht immer schwieriger?**

**T. D.:** Es ist in der Tat so, dass wir erst einmal nicht mit großen Personalzuwächsen rechnen können. Deshalb ist es umso wichtiger, dass wir die vorhandenen Ressourcen optimal nutzen und gezielt in die Weiterbildung und Entwicklung unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter investieren. Gezielt meint, dass die Weiterbildungsmaßnahmen sowohl auf die spezifischen Bedürfnisse der Mitarbeitenden als auch die Anforderungen der jeweiligen Positionen abgestimmt sein müssen. Der vhw ist da gerade für unsere Fachbereiche hervorragend aufgestellt, und wir haben guten Grund, künftig noch stärker auf seine Ressourcen zu bauen.

**vhw: Stichwort spezifische Bedürfnisse: In ihrem Dezernat arbeiten rund 1400 Menschen. Wie können Sie sicherstellen, dass Mitarbeitende und Führungskräfte einen guten Job machen?**

**T. D.:** Vor allem, indem wir gut zuhören, transparent kommunizieren und möglichst jeden Tag motivieren – das gilt natürlich auch für mich selbst als Führungskraft. Der Bürgermeisterdialog, ein neu geschaffenes Format, ist nur ein Beispiel dafür. Hier trete ich mehrmals im Jahr mit einem begrenzten und wechselnden Teilnehmerkreis aus meinem Dezernat persönlich in den Austausch. Spannend finde ich, dass ich mir so selbst ein Bild davon machen kann, wie viele tolle Leute in meinem Bereich arbeiten.

**vhw: Herr Dienberg, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.**



Dietrich Schwarz

# Wohin führt die Entwicklung der Bodenpreise für den Wohnungsbau?

**Die Preise für – voll erschlossenes – Bauland in den Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten sind in den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren um das Doppelte bis Dreifache gestiegen. Dies führt neben den gestiegenen Herstellungskosten (Baukosten) und Kapitalkosten (Zinsen) für den Wohnungsbau dazu, dass Wohnraum für große Teile der Bevölkerung trotz staatlicher Transferleistungen (Wohngeld, Kosten der Unterkunft) kaum noch bezahlbar ist, weil die Belastung der Haushalte mit Wohnungskosten mancherorts mittlerweile bis zu 50 % des Haushaltsnettoeinkommens erreicht (Mietbelastung in Deutschland, DIW Berlin, Oktober 24). Allein die Grundstücks- und Erschließungskosten, aus denen sich die Baulandpreise (im Zuge der wachsenden Anwendung von Baulandmodellen nach § 11 BauGB) in der Regel zusammensetzen, machen vielerorts ein Viertel bis ein Drittel der Gesamtgestehungskosten für den Wohnungsneubau aus. Warum ist das so?**

Allein der lapidare Hinweis auf den Grundstücksmarkt, auf dem die Preise nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage „im gewöhnlichen Geschäftsverkehr“ (Verkehrswert nach § 194 BauGB), und auf leistungslose Gewinne aus Bodenspekulation gebildet werden, reicht zur Beantwortung dieser Frage nicht mehr aus. Wenn die Kosten für die Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen der Baulandmobilisierung – sei es im Rahmen des Abschlusses städtebaulicher Verträge oder im Zuge von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen – mittlerweile einen bedeutenden Anteil der Grundstückskosten ausmachen, trägt auch dies wesentlich zur Steigerung des Bodenpreinsniveaus bei.

## Handlungsfähigkeit der Kommunen

vhw und difu empfehlen den Kommunen in der „Bodenpolitischen Agenda 2020–2030“ vom Oktober 2017, „dem kommunalen Zwischenerwerb und der strategischen Bodenbevorratung Vorrang vor städtebaulichen Verträgen einzuräumen“, um „die für eine nachhaltige Stadtentwicklung benötigten Grundstücke [...] erwerben“ zu können, nicht zuletzt zu dem Zweck, auf die Bodenpreisentwicklung dämpfend einzuwirken, soweit haushaltsrechtliche Bestimmungen der Gemeindeordnungen der Länder dies erlauben. Die Steuerungsfähigkeit der Kommunen sei über ihre Rolle als Grundeigentümer wesentlich höher als allein mit planungsrechtlichen Instrumenten. Die Herstellung der Handlungsfähigkeit der Kommunen betonen auch Fallner und Steinbach in ihrem Beitrag in Ausgabe 5/24 dieser Zeitschrift vom Oktober 2024 als wichtiges Ziel.

Die Vergabe von kommunalen Erbbaurechten im Rahmen sogenannter Konzeptverfahren soll angesichts der Lage auf dem Wohnungsmarkt den Erwerb von Wohnungseigentum für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen erleichtern und fehlendes Eigenkapital ersetzen (vgl. Löhr 2023). Die Höhe des Erbbauzinses wird nach dem Grundstücks-

wert bemessen, bei kommunalen Grundstückseigentümern in der Regel nach dem Verkehrswert. Bei steigenden Bodenpreisen kann der Erbbauzins an die Preisentwicklung angepasst werden, was die Vorteile der Erbbaurechtsvergabe zunichtemachen würde.

So weit – so gut. Als Paradebeispiel für den kommunalen Zwischenerwerb von künftigen Baugrundstücken kann die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) nach §§ 165 ff. BauGB gelten. Danach sollen die Gemeinden die Grundstücke im städtebaulichen Entwicklungsbereich erwerben (§ 166 Abs. 3 BauGB) und müssen sie nach Abschluss der Gebietsentwicklung wieder veräußern (§ 169 Abs. 5 BauGB). Den Erwerb von Grundstücken für Zwecke der allgemeinen kommunalen Bodenbevorratung lässt das Gesetz aber nicht zu. SEMs sind u. a. nur dann zulässig, wenn die Entwicklungsziele durch städtebauliche Verträge (SV) nicht erreicht werden können (§ 165 Abs. 3 Nr. 3 BauGB). Der Abschluss von SVs hat bei der Baulandentwicklung also Vorrang vor der Anwendung des Instruments der SEM, wenn aufseiten der betroffenen Grundstückeigentümer eine ausreichende Mitwirkungsbereitschaft besteht (§ 165 Abs. 3 Nr. 3 BauGB). Unabhängig davon stellt sich aber die Frage, ob die Durchführung einer SEM im Interesse der Schaffung bezahlbaren Wohnraums eher zur Dämpfung der Bodenpreise führt oder ob dieses Ziel durch den Abschluss von SVs eher erreicht werden kann.

Die städtebaulichen Instrumente SEM und SV unterscheiden sich zunächst dadurch voneinander, dass die Gemeinden bei Durchführung einer SEM die künftigen Baugrundstücke zum von der Entwicklung unbeeinflussten Wert erwerben (§§ 169 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. 153 Abs. 1 BauGB) und damit Bodenwertsteigerungen, die allein aus der Bauwartung oder einer sonstigen Wertsteigerung resultieren, zur Finanzierung der Entwicklungskosten abschöpfen können, während § 11 BauGB beim Abschluss eines SV nur eine Erstattung von kommunalen Entwicklungskosten durch den



Vorhabenträger vorsieht, die ursächlich auf das städtebauliche Vorhaben zurückzuführen sind und deren Umfang sich nach der Differenz zwischen dem Anfangswert, ggf. unter Berücksichtigung von Wertsteigerungen für Bauerwartungsland (§ 3 Abs. 2 ImmoWertV) in der Erwartung einer künftigen Bebaubarkeit des Grundstücks, und dem Endwert für voll erschlossenes Bauland bemisst.

### Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Paragraf 169 Abs. 5 BauGB schreibt den Gemeinden vor, Grundstücke, die sie zur Durchführung einer SEM, insbesondere „zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohnungen (§ 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB)“ erworben haben, wieder zu veräußern (Reprivatisierungspflicht). Dies kann nach §§ 169 Abs. 6 Satz 3 i. V. m. § 89 Abs. 4 BauGB durch Übertragung des Grundstückseigentums oder durch die Gewährung „grundstücksgleicher Rechte“, also z. B. auch von Erbbaurechten, geschehen. Der Preisbildung muss im Rahmen der Reprivatisierung nach § 169 Abs. 8 BauGB der Neuordnungswert des städtebaulichen Entwicklungsbereichs, d. h. der auf die Höhe der Entwicklungskosten beschränkte Verkehrswert voll erschlossener Baugrundstücke, zwingend zugrunde gelegt werden. Dies gilt auch für Grundstücke, die die Gemeinde zur Durchführung der Entwicklungsmaßnahme freihändig erworben hat (§§ 169 Abs. 5 BauGB). Paragraf 153 Abs. 4 BauGB, der in Sanierungsgebieten die Kaufpreisbemessung von freihändig erworbenen Grundstücken von der Preisbindung an die Entwicklungskosten ausnimmt, ist nach § 169 Abs. 1 Nr. 6 BauGB in Entwicklungsbereichen nach SEM nicht entsprechend anwendbar.

Die Bindung des Wiederverkaufspreises an den entwicklungsbedingten Verkehrswert dient dem Zweck, die Entwicklungskosten zu refinanzieren („Zur Finanzierung der Entwicklung ...“) und soll die Grundstückseigentümer im Entwicklungsbereich zugleich vor der Realisierung überhöhter Bodenwertgewinne im Grundstücksverkehr bewahren. Der Neuordnungswert besteht demnach aus der Differenz zwischen dem Anfangswert des Grundstücks (ohne Durchführung der SEM) und seinem Endwert, der sich aus der entwicklungsbedingten Neuordnung ergibt (§ 169 Abs. 1 Nr. 7 i. V. m. § 154 Abs. 2 BauGB). Änderungen in den allgemeinen Wertverhältnissen auf dem Grundstücksmarkt (§ 153 Abs. 1 Satz 2 BauGB) sind bei der Wertermittlung des Wiederverkaufspreises nicht zu berücksichtigen. Der Wiederverkaufspreis ist also auf den Neuordnungswert beschränkt (Deckel) und darf die Lücke zu einem höheren Verkehrswert des Grundstücks nicht auffüllen. Liegen die Entwicklungskosten dagegen über dem angenommenen Verkehrswert, kann der Wiederverkaufspreis nicht an den höheren Neuordnungswert angepasst werden; denn, wenn die entwicklungsbedingten Werterhöhungen des Grundstücks nur einen Teil des Kaufpreises bilden, wie § 169 Abs. 8 Satz 2 unter Verweis auf § 154 Abs. 5 BauGB nahelegt,

kann dies nur für den Fall gelten, dass der Neuordnungswert unter dem Verkehrswert liegt.

Im Fall der Durchführung einer SEM nach §§ 165 ff BauGB wird der Bodenpreis für den Wohnungsbau also durch die Gesamtsumme der anfallenden Entwicklungskosten gedeckelt und darf – im Fall über dem Verkehrswert liegender Entwicklungskosten – den Verkehrswert des Grundstücks nicht überschreiten. Der Neuordnungswert umfasst anfallende Erschließungskosten und Kostenerstattungsbeiträge für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen (§§ 169 Abs. 1 Nr. 7 i. V. m. 154 Abs. 1 Satz 3 u. 4 BauGB), sodass für die Erhebung von grundstücksbezogenen Beiträgen und Kostenerstattungsbeiträgen kein Raum mehr ist.

Zu den Entwicklungskosten zählen außerdem alle Kosten, die für die Vorbereitung und Durchführung der SEM entstanden sind (§§ 165 Abs. 4 i. V. m. 141 BauGB; 169 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. 146–148 BauGB): Darunter fallen die Kosten der vorbereitenden Untersuchungen (§ 165 Abs. 4) und anderer Planungskosten, soweit Planungsleistungen auf Dritte übertragbar sind (§ 4b BauGB), die Kosten der Bodenordnung, der Freilegung von Grundstücken (einschließlich etwa erforderlicher Bodensanierungen), der Herstellung von Erschließungsmaßnahmen, von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen und sonstigen Maßnahmen, die zur Durchführung von Baumaßnahmen notwendig sind, (§ 147) sowie die Kosten für die Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen (z. B. Kindertagesstätten und Schulen) und ggf. auch für die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung von Strom und Wärme aus erneuerbaren Energien (§ 148).

Die Entwicklungskosten einer SEM können demzufolge je nach den Besonderheiten der Grundstücke im Entwicklungsbereich in ihrer Gesamtsumme rasch Größenordnungen erreichen, die die entwicklungsbedingten Werterhöhungen der Grundstücke überschreiten. Solche überschießenden Mehrkosten sind dann von der Gemeinde zu tragen und bleiben bei der Bildung des Wiederverkaufspreises außen vor. Der vom Grundstückserwerber für Zwecke des Wohnungsbaus zu zahlende Kaufpreis entspricht dann dem (reduzierten) Verkehrswert für voll erschlossenes Bauland, der im Außenbereich in der Regel im Vergleichswertverfahren (§§ 24 ff ImmoWertV) und im Innenbereich im Ertragswertverfahren (§§ 27 ff ImmoWertV) zu ermitteln ist.

### Preisbremsende Wirkungen

Gemessen an den Erwartungen der „Bodenpolitische Agenda 2020–2030“ ist als Zwischenergebnis zunächst festzuhalten, dass die SEM durchaus preisbremsende Wirkungen entfaltet, und zwar in Form eines zweifachen Deckels:

- 1. Im Fall von Entwicklungskosten unterhalb des örtlichen Grundstückspreisniveaus kann die Gemeinde den Rahmen marktüblicher Grundstückspreise nicht aus-



schöpfen; mindestens auf die Deckung ihrer Entwicklungskosten wird sie aber nicht verzichten wollen.

- 2. Überschreiten die Entwicklungskosten dagegen den Verkehrswert, kann sie bei der Kaufpreisbemessung nicht den vollständigen Ersatz ihrer Aufwendungen einpreisen, sondern ist als Verkaufspreis auf die Beachtung des Verkehrswerts des Grundstücks beschränkt.

Dennoch ist von diesen Preisbremsen eine preisdämpfende Wirkung auf die Kosten des Wohnungsbaus nicht zu erwarten. Im zweiten Fall nimmt das Kaufgrundstück (für den Wohnungsbau) an der allgemeinen Preisentwicklung auf dem Grundstücksmarkt teil. Eine Preisermäßigung tritt nicht ein. Im ersten Fall werden zwar alle mit dem Wohnungsbau verbundenen Folgekosten bei der Wertermittlung eingepreist, können aber, wenn die Gemeinde etwa die Kosten für den Schulneubau oder für Sportanlagen in die Berechnung ihrer Entwicklungskosten einbezieht, leicht einen Umfang erreichen, der für die Bemessung der Grundstückskosten des Wohnungsbaus, insbesondere des öffentlich geförderten Wohnungsbaus (mit Obergrenzen für die Förderung anfallender Grundstückskosten), nicht mehr zuträglich ist.

Bei der Vergabe von Erbbaurechten für den Wohnungsbau stellt sich kein günstigeres Bild ein, weil der Erbbauszins nach dem Verkehrswert oder im ersten Fall nach dem Neuordnungswert des Grundstücks bemessen wird, wenn die Gemeinde im Interesse der Verwirklichung eines besonders förderungswürdigen Nutzungskonzepts nicht einen (subventionierten) niedrigeren Erbbauszins akzeptieren will. Diese Auswirkungen treten bei einer SEM im Innenbereich prinzipiell in gleicher Weise wie im Außenbereich ein, werden in der Umsetzung der Maßnahmen wegen der im Vergleich zum Außenbereich höheren Anfangswerte der Grundstücke aber zusätzlich verschärft.

### Städtebauliche Verträge

Bevor nach Wegen für die Auflösung dieses Dilemmas gesucht wird, ist zu untersuchen, ob bei Anwendung des Instruments des Städtebaulichen Vertrags (SV) nach § 11 BauGB in Konkurrenz zur SEM günstigere Ergebnisse erreicht werden können. Nach § 11 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde dem Vorhabenträger die gleichen Maßnahmen zur „Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten“ übertragen, die auch zu den Entwicklungskosten einer SEM nach §§ 165 Abs. 4 i. V. m. 141 BauGB und nach §§ 169 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. 146–148 BauGB gehören. Darüber hinaus kann sie den Vorhabenträger verpflichten, „zur Deckung des Wohnungsbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB)“ öffentlich geförderte Mietwohnungen zu errichten (Sozialwohnungsquote) oder bestimmte „Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden (§ 11 Abs. 1 Nr. 5 BauGB)“ zu erfüllen.

Wenn die Regelungsgegenstände städtebaulicher Verträge damit sogar den Umfang der Maßnahmen übertreffen, die zu den Entwicklungskosten einer SEM zählen, könnte man annehmen, dass dann auch der Umfang der Kosten steigt, die in die Preisbildung des entwickelten und voll erschlossenen Baugrundstücks einfließen, ohne dass dadurch bereits bestimmte Ertragserwartungen des Vorhabenträgers in die Preisermittlung Eingang gefunden hätten. Diese Annahme führt aber schon deswegen in die Irre, weil der Umfang der Leistungen, die die Gemeinde dem Vorhabenträger überträgt, „den gesamten Umständen nach angemessen sein“ muss (§ 11 Abs. 2 BauGB). Das Gebot der Angemessenheit verlangt nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, dass „bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorgangs die Gegenleistung des Vertragspartners nicht außer Verhältnis zu dem wirtschaftlichen Wert der von der Behörde zu erbringenden Leistung steht“ (BVerwG, Urt. v. 18.05.2021, NVwZ 2021, 1713). Dies hat zur Folge, dass – auch nach den meisten praktizierten Baulandmodellen – im konkreten Fall der Umfang der übertragbaren Entwicklungsleistungen vertraglich begrenzt werden muss, damit dem Vorhabenträger ein Eigenanteil an der Grundstückspreisentwicklung verbleibt, der häufig auf ein Drittel der Wertsteigerung begrenzt wird. Durch den SV nicht abgedeckte Entwicklungskosten sind danach von der Gemeinde zu tragen. In der Bemessung der Grundstückskosten für ein konkretes Wohnungsbauvorhaben oder der Höhe des Wiederverkaufspreises für das entwickelte Grundstück bei einem Weiterverkauf an Dritte ist der Vorhabenträger sodann frei, wenn sich aus dem Inhalt des SV keine besondere Verpflichtung zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums ergibt.

Für den Vorhabenträger nach § 11 BauGB gilt, anders als bei einer SEM, grundsätzlich keine Bindung an den Neuordnungswert oder den Verkehrswert des Grundstücks. Eine preisdämpfende Wirkung ist von der Anwendung des Instruments des SV im Gegensatz zur SEM also nicht zu erwarten. Wenn aber der Umfang der Entwicklungskosten, die dem Vorhabenträger im Rahmen der Angemessenheit seiner Leistungen aufgebürdet werden können, wesentlich unter den Gesamtentwicklungskosten liegt, an denen sich die Gemeinde dann notgedrungen beteiligen muss, kann durchaus der Fall eintreten, dass der anteilige Bodenpreis des Bauvorhabens je nach den Marktverhältnissen unter dem vergleichbaren Neuordnungswert einer SEM liegt. Für die Gemeinde wäre – wenn sie nicht kooperative Lösungsansätze vorzieht – die SEM dann kostengünstiger als der Abschluss eines SV, wobei sie in der Wahl des richtigen Instruments nicht frei ist, sondern nach § 165 Abs. 3 Nr. 3 BauGB den Vorrang des SV zu beachten hat (s. o.).

Für die Preisbildung am Wohnungsmarkt kann die Beschränkung der Entwicklungskosten auf „angemessene“ Leistungen aber durchaus von Vorteil sein, wenn der Investor seinen Preiszuschlag auf den Wert „angemessener“



Leistungen nicht überzieht. Dies anhand von Fallbeispielen näher zu untersuchen, wäre für die Weiterentwicklung des Städtebaurechts gewinnbringend. Insbesondere wäre zu betrachten, wie sich die für SEM und SV unterschiedliche Berücksichtigung von leistungslosen Gewinnen aus Bauerwartung, die den Schutz der Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG nicht für sich in Anspruch nehmen können, auf die Bildung von Preisen für baureife Grundstücke auswirkt.

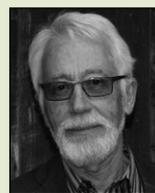
Damit ist aber auch eine grundsätzliche Frage aufgeworfen, die letztlich unter dem Regime des geltenden Städtebaurechts nicht gelöst werden kann, nämlich die Frage nach einer gerechten Verteilung der Kosten einer erhöhten Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum in Wachstumsregionen. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG verbietet zwar eine übermäßige Belastung des Grundstückseigentümers, die spätestens dann eintritt, wenn er zu Beiträgen veranlasst wird, die den Wert seiner Eigentumsrechte überschreiten. Gleichzeitig soll „sein Gebrauch dem Wohl der Allgemeinheit dienen (Art. 14 Abs. 2 GG)“. Eine am Gemeinwohl orientierte Strategie könnte eher das Ziel verfolgen, möglichst alle mit dem Wohnungsbau verbundenen Folgekosten in die Bereitstellung von Gütern der Daseinsvorsorge einzupreisen und damit die Wohnungskosten der Endverbraucher zu belasten. Sie stößt aber dort auf Grenzen, wo die Einkommen und das Vermögen der Endverbraucher (Wohnungsmieter oder -käufer) nicht mehr ausreichen, um die realen gesellschaftlichen Kosten des Wohnungsbaus einschließlich der damit verbundenen Folgekosten zu bedienen, oder wenn der Staat bei der Förderung des Wohnungsbaus oder der Subventionierung der Mieten durch Zahlung von Wohngeld oder Übernahme der Unterkunftskosten finanziell überfordert ist.

Der Boom städtischer Baulandmodelle ist weniger eine Reaktion auf den sich verengenden Wohnungsmarkt (Faller/Steinbach 2024), als vielmehr der verzweifelte Versuch mancher Städte, private Investoren an der Erfüllung von Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge finanziell zu beteiligen, wenn sie sich von möglichst vielen Folgekosten des Wohnungsbaus entlasten wollen, aber die Grundstückspreise dadurch in die Höhe treiben. Der Hinweis, dass in der bestehenden Eigentumsordnung Gewinne meistens privatisiert, Verluste dagegen sozialisiert werden, führt an dieser Stelle nicht weiter. Schnelle Lösungen der Wohnungskrise lassen sich nur durch eine Förderung der Mitwirkungsbereitschaft privater Grundstückseigentümer und Investoren erreichen. Ob die nach Art. 15 GG zulässige Vergesellschaftung von Grund und Boden in Anbetracht der dann anfallenden Entschädigungen für den Verlust des Eigentums eine mögliche Alternative wäre, ist eine offene Frage. Wenn man nicht zu diesem radikalen Mittel greifen will, bleibt es aber eine Aufgabe des Gesetzgebers, durch geeignete Neuregelungen im BauGB Entschädigungen für leistungslose Gewinne im Bodenverkehr, insbesondere bei dem Wertsprung

zwischen Ackerland und Bauerwartungsland und erst recht durch Bodenspekulation bedingte Wertsteigerungen gesetzlich auszuschließen und damit wenigstens zum Teil die Ursachen für unzumutbare Mietsteigerungen und nicht mehr tragbare Belastungen der Privathaushalte mit Wohnungskosten zu beseitigen (Vogel 2019).

### Unproduktive Transformationskosten

Solange sich in der öffentlichen Debatte aber keine Verständigung über solch kontroverse Grundsatzfragen abzeichnet, bleibt es misslich, wenn Kommunen in ihrer Finanznot zwar ihrer Verpflichtung nachkommen, im Rahmen des Wohnungsbaus Gemeinbedarfseinrichtungen zu errichten und gute öffentliche Verkehrsverbindungen sicherzustellen, aber die Entwicklungsprojekte mit den dafür entstehenden Kosten belasten. Auf diese Weise werden die Kosten für staatliche und kommunale Aufgaben nur in den Wohnungsbau verschoben und führen dort zu Preiserhöhungen, die Staat und Kommunen durch Transferleistungen wieder ausgleichen müssen. Auf diese Weise bewirkte unproduktive Transformationskosten sind nicht zu übersehen. Ob die Steuerungsfähigkeit der Kommunen über ihre Rolle als Grundeigentümer in SEM-Gebieten wesentlich höher als allein mit planungsrechtlichen Instrumenten ist und dem kommunalen Zwischenerwerb – im Gegensatz zur gesetzlichen Regelung für die SEM nach § 165 Abs. 3 Nr. 3 BauGB – deshalb Vorrang vor städtebaulichen Verträgen einzuräumen ist, wie die „Bodenpolitische Agenda 2020–2030“ (vhw/difu 2017) es fordert, bleibt fraglich, solange der Gesetzgeber nicht grundsätzlich entschieden hat, wer für welche grundstückbezogenen Folgekosten aufkommen soll. Andernfalls bleiben alle Forderungen nach der Bezahlbarkeit von Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung wohlfeil und fruchtlos.



**Dietrich Schwarz**

Rechtsanwalt, Mainz

Ehemaliger Geschäftsführer der SEG Stadtentwicklungsgesellschaft Wiesbaden mbH

### Quellen:

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaft (2024): Mietbelastung in Deutschland, Oktober.

vhw/difu (2017): Bodenpolitische Agenda 2020–2030, Oktober.

Faller, Bernhard/Steinbach, Franziska (2024): Grundgesetzlicher Eigentumschutz: Fundament und bisweilen Hemmnis der Stadtentwicklung, in: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 5/2024, S. 226 ff.

Löhr, Dirk (2023): Über den Daumen – eine Faustformel für marktgerechte kommunale Erbbaurechte (Mehrfamilienhäuser), vhw werkSTADT Nr. 64.

Vogel, Hans-Jochen (2019): Mehr Gerechtigkeit! Herder-Verlag, Freiburg i. Br., 2. Auflage.



Robert Wick, Fabian Winistädt

# Wettbewerblicher Dialog – Plädoyer für ein selten angewandtes Vergabeverfahren

**Bedingt durch strenge Vorgaben aus dem europäischen Vergaberecht vergeben Kommunen die Planungsleistungen für größere (Hoch-)Bauaufgaben in der Regel über europaweite Ausschreibungsverfahren. Schwer fällt es bei solchen Verfahren oft, Bewertungskriterien zu formulieren, die über Referenzen, Größe des Büros, Umsatz sowie Qualifikationen der Mitarbeiter hinausgehen. Als Lösung für dieses Problem werden diese europaweiten Ausschreibungsverfahren häufig mit konkurrierenden Verfahren oder mit Verhandlungsverfahren kombiniert, sodass letztendlich nicht nur die eingereichten Referenzen und die Standards der Büros als Bewertungskriterien, sondern auch Herangehensweise und eingereichte Lösungen als Bewertungsgrundlage dienen. Auch Planungswettbewerbe, die mit einem Auftragsversprechen verbunden sind, haben sich als gängige und praktikable Lösungen bewährt. Neben der gestalterischen Lösung für ein Problem wird zugleich das Planungsbüro ermittelt, das das Projekt realisieren soll. Insgesamt stehen den öffentlichen Auftraggebern verschiedene Wege offen, die sich bewährt haben.**

Grundsätzliche Voraussetzung für die Wahl eines dieser Verfahren ist allerdings, dass der Auftraggeber die Aufgabenstellung schon klar definieren kann. Vor diesem Hintergrund kommen diese Verfahren dann nicht infrage, wenn der Auftraggeber die Aufgabenstellung noch nicht abschließend und eindeutig beschreiben kann. Auch Wettbewerbsverfahren werden unter solchen Voraussetzungen eher selten durchgeführt, weil dann das Risiko besteht, an eine nicht vorhersehbare Lösung gebunden zu sein.

## Rechtsgrundlagen

In einer solchen Situation kann eine unscheinbare Regelung im Vergaberecht weiterhelfen. In § 18 der Vergabeverordnung wird mit wenigen Sätzen der „wettbewerbliche Dialog“ beschrieben. Diese Regelung schließt im Vergaberecht die Lücke für die Fälle, in denen die Aufgabenstellung noch nicht umfassend und erschöpfend beschrieben werden kann. Die Bezeichnung „wettbewerblicher Dialog“ führt interessanterweise mit den Begriffen „Wettbewerb“ und „Dialog“ zwei Begriffe zusammen, die sich im Vergaberecht auf den ersten Blick scheinbar ausschließen.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Verfahren, in denen ein Dialog zwischen Auftraggebern und Bietern/Auftragnehmern grundsätzlich ausgeschlossen ist und häufig zur Unwirksamkeit des Vergabeverfahrens führt, bietet sich beim wettbewerblichen Dialog die Möglichkeit für Auftraggeber, mit den zukünftigen Auftragnehmern in einen Dialog zu treten. In der Konsequenz bedeutet dies, dass Auftragnehmer und Auftraggeber gemeinsam einen Vorschlag zur Lösung der gestellten planerischen Aufgabe erarbeiten.

## Ablauf des wettbewerblichen Dialogs

Der wettbewerbliche Dialog gliedert sich in drei Phasen. In der Vorbereitungsphase bereitet der Auftraggeber die Unterlagen für die Bekanntmachung des Vergabeverfahrens vor und veröffentlicht diese. Die Auftragsbekanntmachung enthält bereits eine funktionale Beschreibung der Aufgabenstellung, Neben- und Rahmenbedingungen sowie eine Übersicht, welche Leistungen seitens des Teilnehmers zu erbringen sind. Daneben werden die Eignungskriterien definiert sowie die relevanten Zuschlagskriterien festgelegt.

Nach der Angebotsöffnung werden die Bieter auf ihre Eignung geprüft und die geeigneten Bieter zur Teilnahme eingeladen. Damit endet die Vorbereitungsphase, und es beginnt die Dialogphase. Auftraggeber und die ausgewählten Bieter treten nun in einen Dialog, in dem sie gemeinsam mögliche Lösungsansätze erarbeiten. Mit jedem Bieter führt der Auftraggeber dabei einen eigenständigen Dialog. In der Regel ist es sinnvoll, die Zahl der Teilnehmer, mit denen der wettbewerbliche Dialog durchgeführt wird, zu begrenzen. Ansonsten entsteht bei dem Auftraggeber ein Aufwand, der nicht mehr zu bewältigen ist. Als praktikable Teilnehmergröße haben sich drei bis fünf Teilnehmer bewährt. Die Dialogphase läuft in mehreren Runden ab. Die Bieter verarbeiten die in den einzelnen Runden gewonnenen Erkenntnisse und entwickeln ihren Lösungsvorschlag weiter. Zur Reduzierung des Verfahrensaufwands ist es grundsätzlich möglich, aber nicht zwingend vorgeschrieben, dass in jeder Phase des Dialogs die Anzahl der zu prüfenden Lösungsvorschläge verringert wird, indem der Lösungsvorschlag mit dem geringsten Potenzial aus dem Verfahren ausgeschieden wird. Sollte im Zuge der Dialogphase keine Lösung gefunden werden, darf der Auftraggeber oder die Auftraggeberin das Verfahren beenden.

Sollte nach der vorab festgelegten Zahl der Dialogrunden noch Klärungsbedarf bestehen, kann der Auftraggeber weitere Dialogrunden durchführen. Die Angebotsphase startet dann, wenn eine zuschlagsreife Lösung gefunden wurde. Der Auftraggeber fordert die Bieter formal zur Abgabe eines Angebots auf. Die Prüfung der Angebote erfolgt auf Grundlage der vorab festgelegten Zuschlagskriterien sowie den im Dialogprozess erarbeiteten Erkenntnissen. Mit der Beauftragung des wirtschaftlichsten Angebots schließt die Angebotsphase.

### Abgrenzung zum Verhandlungsverfahren

Der entscheidende Unterschied zwischen dem Verhandlungsverfahren und dem wettbewerblichen Dialog liegt darin, was Gegenstand der Verhandlung sein darf. Verhandlungsgegenstand in einem Verhandlungsverfahren sind die möglichen Vertragsinhalte und die Preise. Das impliziert eine relativ konkrete Leistungsbeschreibung. In einem Dialogverfahren dürfen hingegen, anders als in einem Verhandlungsverfahren, alle Aspekte eines Auftrags besprochen werden, also auch Änderungen bei der grundsätzlichen Lösung. Im Verhandlungsverfahren sind wesentliche Änderungen der Leistung nicht möglich.

Für Architekten- und Ingenieurleistungen, deren Lösung vorab nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbar sind (was bei solchen Leistungen der Regelfall ist), stellen sowohl das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb als auch der wettbewerbliche Dialog ein Regelverfahren dar. Wo ein Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb zulässig wäre, kann demzufolge stets auch ein wettbewerblicher Dialog durchgeführt werden.

	Ausschreibung mit Planungs-wettbewerb	Verhandlungs-verfahren	wettbewerblicher Dialog
Klarheit über die Aufgabenstellungen	erforderlich	erforderlich	bedingt erforderlich
Aufwand für Auftraggeber	mittel	mittel	hoch
Einflussmöglichkeiten des AG während des Verfahrens	gering	mittel	hoch
Berücksichtigung neuer Erkenntnisse während des Verfahrens	nicht möglich	begrenzt möglich	möglich

Tab. 1: Vergleich Ausschreibungsverfahren mit vorgeschaltetem Planungswettbewerb – Verhandlungsverfahren – wettbewerblicher Dialog

### Fazit

Der wettbewerbliche Dialog ist eine spezielle Vergabeform von öffentlichen Aufträgen und wird zurzeit (noch) relativ selten angewendet. Bei den Kommunen liegen häufig nur wenige Informationen über das Verfahren vor. Auf den ersten Blick schreckt der mit dem Verfahren verbundene

zusätzliche Aufwand ab. Die Dialoge mit den potenziellen Auftragnehmern binden in den Kommunen Kapazitäten. Weil es sinnvoll ist, das Verfahren durch externe juristische Berater und eine externe Moderation begleiten zu lassen, entstehen zusätzliche Kosten. Weitere Kosten entstehen für die Aufwandsentschädigung, die den teilnehmenden Büros zusteht. Zudem erfordert das Verfahren eine gewisse Zeit, denn die teilnehmenden Büros müssen die in den Dialogrunden gewonnenen Erkenntnisse verarbeiten, um dann ihre Lösungsansätze zu konkretisieren.

Andererseits hilft das Dialogverfahren dem Auftraggeber, weitere Klarheit hinsichtlich der Aufgabenstellung und seiner Ansprüche zu erlangen. Der Dialog bietet in besonderer Weise die Möglichkeit, das Wissen der Akteure vor Ort mit den Kompetenzen der teilnehmenden Büros zusammenzuführen. Zudem bietet er die Möglichkeit, neue Erkenntnisse in das Verfahren mitaufzunehmen, mit denen die Aufgabenstellung angepasst und weiterentwickelt werden kann. Im Dialog mit den teilnehmenden Planungsbüros werden weitere Erkenntnisse gewonnen, die helfen können, Anforderungen zu konkretisieren und die bereits bestehenden Lösungsansätze durch neue Ideen weiterzuentwickeln. Dies geht sogar so weit, dass der Auftraggeber, die Anzahl der vorgesehenen Dialoge reduzieren oder erhöhen kann. Darüber hinaus erhält der Auftraggeber einen ersten Eindruck von der Herangehensweise des jeweiligen Büros. Letztendlich behält der Auftraggeber, anders als bei Planungswettbewerben, zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens die volle Kontrolle und maximale Einflussmöglichkeit.

Der wettbewerbliche Dialog ist ein Verfahren mit viel Potenzial, das aktuell in der Praxis noch nicht vollständig ausgeschöpft wird und mehr Anwendung verdient hätte. Das Dialogverfahren vereint Elemente eines Wettbewerbs mit denen eines Vergabeverfahrens. Es bietet sich dann an, wenn die Aufgabenstellung noch nicht präzise fassbar ist oder sich aber als sehr komplex darstellt.



**Robert Wick**

Projektleiter, LGE Mecklenburg-Vorpommern GmbH, Schwerin



**Fabian Winistädt**

Rechtsanwalt bei der Kanzlei Schütte, Horstkotte und Partner, Bad Doberan



# Neues aus dem vhw

## Städtebaurecht neu gedacht

Gut gereifte Ideen für eine immer noch erforderliche BauGB-Novelle standen am 18. März 2025 im Mittelpunkt der Fachveranstaltung des vhw „Städtebaurecht neu gedacht“ in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Grundlage der Diskussion war das als vhw debatte Nr. 7 erarbeitete Papier. In den gut zweieinhalb Stunden mit über 60 Gästen aus Immobilienwirtschaft, Kommunen, Wissenschaft und Politik ging es neben der Vorstellung der Ideen vor allem darum, Einschätzungen aus anderen Perspektiven zu erhalten. Der vhw bat deshalb drei Kommentatoren, die Vorschläge aus rechtlicher, kommunaler und immobilienwirtschaftlicher Sicht mit kurzen Impulsen zu betrachten. Diese und wertvolle Impulse aus dem Fachpublikum wurden beim anschließenden Gettogether noch weiter diskutiert.



Abb. 1: Prof. Dr. Jürgen Aring eröffnet „Städtebaurecht neu gedacht“ (© vhw)

## Neues aus der Fortbildung

### Didaktiktraining für vhw-Dozentinnen und -Dozenten

Gute Dozentinnen und Dozenten mit hoher Fachkompetenz sind die Basis der vhw-Fortbildung. Erfolgreich ist eine Fortbildung aber erst dann, wenn das Fachwissen richtig vermittelt wird und das Gelernte in die Praxis umgesetzt werden kann. Deshalb schulen wir nicht nur unsere Teilnehmer, sondern auch unsere Dozenten. Sie sind Dozentin oder Dozent beim vhw und interessieren sich für unser Didaktiktraining? In diesem Jahr bieten wir Ihnen diese drei Themen mit unserem Didaktikexperten Harald Groß an:

- 9. Mai 2025: „Aktiv mit dabei: Mit Unterrichtsmethoden zu mehr Beteiligung“
- 6. Oktober 2025: „Weniger ist mehr: Lernstoff auf das Wesentliche reduzieren“
- 3. November 2025: „Umgang mit (schwierigen) Teilnehmenden“
- Die Trainings finden jeweils von 16:00 Uhr bis 17:30 Uhr online statt. Bei Interesse melden Sie sich bei Katrin Wartenberg an, unter: [kwartenberg@vhw.de](mailto:kwartenberg@vhw.de)

### Neuer E-Learning-Kurs: Basiswissen Verkehrswertermittlung

Im März startete der neue E-Learning-Kurs „Basiswissen Verkehrswertermittlung für bebaute und unbebaute Grundstücke“. In drei interaktiven Einheiten, bestehend aus kompakten Videovorträgen, Audios und vielen Aufgaben zum Selbstlösen, vermittelt der Kurs praxisnah und verständlich die wichtigsten Grundlagen der Wertermittlung. Mit

unserem KI-Lernassistenten erweitern die Teilnehmenden im Verlauf des Kurses spielerisch und nachhaltig ihr Wissen. Er stellt Fragen zu abgeschlossenen Lerninhalten und schaltet basierend auf dem Kursfortschritt der Teilnehmenden nach und nach neue Fragen frei. Gemeinsam mit unserem Dozenten Dipl.-Ing. Hans-Wolfgang Schaar hat das E-Learning-Team des vhw diesen Kurs entwickelt. Der Kurs ist auf eine Lernzeit von 13 Stunden ausgelegt und wurde von der Architektenkammer und der Ingenieurkammer-Bau NRW als Pflichtfortbildung anerkannt. Wir freuen uns auf viele neue Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

### Kooperation mit der Ingenieurakademie West

Im Februar 2025 hat die vhw-Fortbildung im Bereich E-Learning eine Kooperation mit der Ingenieurakademie West, dem Fortbildungswerk der Ingenieurkammer-Bau NRW, gestartet. Das Fortbildungsangebot der Ingenieurakademie ist auf die Tätigkeit von Ingenieurinnen und Ingenieuren mit lokalem Ankerpunkt in NRW ausgerichtet und ergänzt sich gut mit dem bundesweiten Fortbildungsangebot des vhw. Zwei von der Ingenieurakademie produzierte E-Learnings werden in das E-Learning-Programm des vhw aufgenommen und vermarktet. Es handelt sich um die Kurse: „Barrierefreiheit für Objektplanende“ und „Der gestörte Bauablauf – Anspruchsgrundlagen und Umgang mit Behinderungen“. Im Gegenzug vertreibt die Ingenieurakademie die beiden vom vhw erstellten E-Learnings „Basiswissen Vergaberecht für Einsteiger“ und „Basiswissen HOAI – Grundlagen und praktische Tipps.“

## Neues aus der Forschung

### Publikationen

#### Kommunikationsinfrastrukturen für die lokale Demokratie

In drei neu erschienenen Beiträgen der vhw werkSTADT (Nr. 69–71) werden die Entwicklungen und Perspektiven der lokalen Medienlandschaften analysiert. Sozialer Wandel und die Digitalisierung der Medien haben Folgen für die lokale Kommunikation: Wie konstituiert sich Öffentlichkeit, wie können die unterschiedlichen sozialen Milieus kommunikativ erreicht und für lokale Anliegen gewonnen werden? Die werkSTADT-Beiträge von Prof. em. Dr. Otfried Jarren (Universität Zürich) und Bernd Hallenberg (vhw e. V.) stellen die Grundlagen des laufenden vhw-Forschungsprojekts „Kommunikationsinfrastrukturen für die lokale Demokratie“ dar.

#### § 201a BauGB – Baustein einer zielgerichteten Wohnungspolitik

Die neu erschienene vhw werkSTADT Nr. 68 von Fabian Rohland (vhw e. V.) zeigt die Hintergründe zu § 201a BauGB sowie die aktuelle Anwendung der Rechtsverordnung auf Länderebene auf. Im Anschluss erfolgt ein Vergleich zwischen der derzeit gültigen Gebietskulisse nach § 201a BauGB und einer kleinräumigen Betrachtung der Wohnungsmärkte. Zudem wird näher auf die in der bisherigen Praxis angewandten Verfahren zur Bestimmung der Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt eingegangen.

#### Verortung der sozialen Milieus

Fundierte wissenschaftliche Analysen der sozialstrukturellen Zusammensetzungen der Gesellschaft haben in den Sozialwissenschaften eine lange Tradition. Ein prominenter Ansatz ist dabei das Konzept der sozialen Milieus. An Milieuanalysen, wie zum Beispiel dem weit verbreiteten Milieumodell des Sinus-Instituts, gibt es aus der Wissenschaftscommunity jedoch immer wieder Kritik.

Die vhw werkSTADT Nr. 67 von Nina Böcker (vhw e. V.) geht diesen Fragen nach und diskutiert dazu Milieukonzepte im Allgemeinen, sowie die Sinus-Milieus im Speziellen.

Zu den vhw werkSTÄDTEN:



### Veranstaltung

#### Fachgespräch „Suffizienz und Wohnflächenkonsum“

Im Rahmen des Forschungsprojekts „Suffizienz und Wohnflächenkonsum – Diskurse, Konzepte und Instrumente kritisch hinterfragt“ trafen sich am 11. März 2025 Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft, Kommunen und Wohnungswirtschaft in der vhw-Bundesgeschäftsstelle in Berlin zu einem Fachgespräch, um die bisherigen Ergebnisse des Forschungsprojekts zu reflektieren. Dabei wurde deutlich, dass Suffizienzansätze in Zeiten von Wohnungsmarktingpässen, gesellschaftlichen Veränderungen und Klimawandel eine wichtige Stellschraube für Wohnungsmarkt- und Nachhaltigkeitsstrategien darstellen können. Bis sich dieser Nachhaltigkeitsansatz im Handlungsfeld Wohnen etabliert, sind jedoch noch einige Hürden zu überwinden.

Weitere Informationen zum Projekt:

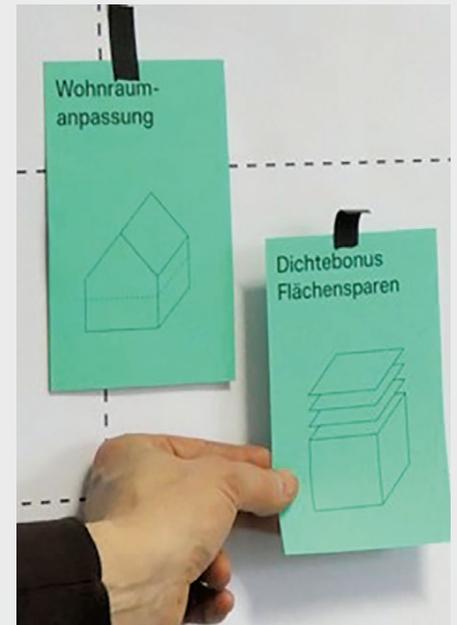


Abb. 2: Fachgespräch zum Forschungsprojekt Suffizienz und Wohnflächenkonsum der vhw-Bundesgeschäftsstelle in Berlin (© vhw)

#### Stadtmachen Akademie 2025+ gestartet

Am 14. und 15. März 2025 startete die Stadtmachen Akademie 2025+ mit einem Online-Barcamp. Die Teilnehmenden des neuen Jahrgangs aus 18 Stadtmachen-Initiativen aus Deutschland und Österreich trafen sich im digitalen Raum für einen ersten offenen Austausch und gemeinsames Kennenlernen. Dabei stand das Leitthema dieses Jahrgangs, „Lokale Demokratie und Transformation“, im Fokus. Für die Akademie 2025+ sind noch drei Präsenztermine und ein öffentlicher Abschluss im April 2026 geplant.



Rainald Manthe

## Demokratie fehlt Begegnung

### Über Alltagsorte des sozialen Zusammenhalts

154 Seiten, X-Texte zu Kultur und Gesellschaft, transcript Verlag, Bielefeld 2024,

ISBN 978-3-8376-7141-4

24,00 Euro

Demokratie fehlt Begegnung: Schwimmbäder, Jugendclubs, Bibliotheken oder Sportvereine werden weniger. Individuelle Freizeitgestaltung, digitale Medien und zuletzt die Coronapandemie haben vielen Begegnungsstätten den Rest gegeben. Aber Demokratie braucht Räume des Zusammentreffens, damit sie dauerhaft funktioniert. Rainald Manthe fokussiert auf solche Begegnungsorte des Alltags: Straßen und Bahnen, Parks und Cafés, die Dorfkneipe und Elternabende. Denn nur durch die Wahrnehmung von Diversität, durch die Bildung sozialer Beziehungen und durch gemeinsame Aktivitäten entsteht die unverzichtbare Basis, auf der moderne, vielfältige Demokratien funktionieren und sich den großen Transformationen unserer Zeit stellen können.

Rainald Manthe, geb. 1987, ist Soziologe und Autor. Er war Direktor des Programms „Liberale Demokratie“ beim Think-Tank „Zentrum Liberale Moderne“. Rainald Manthe hat über transnationale Treffen sozialer Bewegungen – die Weltsozialforen – promoviert und schreibt regelmäßig zu Fragen der Demokratieentwicklung.



Gabu Heindl, Drehli Robnik

## Nonsolution.

### Zur Politik der aktiven Nichtlösung im Planen und Bauen

110 Seiten, 18 × 12 × 0,5 cm, Softcover, adocs Verlag, Hamburg 2024

ISBN 9783943253825

18,00 Euro

Probleme erfordern Lösungen. Was aber wird als ein Problem beschrieben, und wie werden Antworten und Lösungen gefunden? Angesichts der Klimakatastrophe, der ungerechten Verteilung von Reichtum oder der Forderung von lebenswertem Wohn- und Stadtraum für alle werden oft rein technische Lösungen propagiert, die politische Kontexte und komplexe Bedingungen ausblenden. Zugleich halten sich Zugänge, die nur Fragen stellen, ohne sich mit möglichen Antworten zu positionieren, oder aber im Gegenteil dazu auf unveränderliche Maximalösungen beharren. Solche puristischen Ansätze und die technisch-administrativ verkürzten Lösungen lassen geltende Herrschaftsverhältnisse unangetastet. Dem entgegen schlagen die Autorinnen und Autoren mit „nonsolution“ einen radikaldemokratisch politisierten Ansatz zum Problem der Lösung vor.



Sally Below, Christopher Dell (Hrsg.)

## Piazza Spinelli

### Übungsraum für die Stadt

320 Seiten, 190 farb. und s/w Abb., 17 × 24 cm, Broschur, JOVIS Verlag, Berlin 2024

ISBN 978-3-98612-067-2

39,00 Euro

E-Book

ISBN 978-3-98612-068-9

39,00 Euro

An der Schnittstelle zwischen Stadtentwicklung und Netzwerkarbeit hält „Piazza Spinelli“ ein überzeugendes Plädoyer für eine neue Planungskultur. Auf der Grundlage jahrelanger Erfahrungen in einem Konversionsprozess in Mannheim-Käfertal untersuchen Sally Below und Christopher Dell gemeinsam mit Expertinnen und Experten unterschiedlicher Disziplinen, wie sich bauliche Bestände lokal verankert weiterdenken und -entwickeln lassen. Am Beispiel des Spinelli FreiRaumLabs, einem Netzwerk von Institutionen, Kirchengemeinden und Verwaltung, zeigt dieses Buch, wie aus institutionsübergreifenden Verhandlungen, Umnutzungskonzepten, dem Erzeugen von Öffentlichkeit und Interventionen im Maßstab 1:1 eine kooperative Methodik zum Umgang mit komplexen städtischen Situationen geschaffen werden kann.

Robert Kretschmann

## Die Bedeutung ländlicher Räume im Kontext von Wind- und Solarenergie

Die Windenergie ist eine der wichtigsten Säulen der erneuerbaren Energieerzeugung in Deutschland. Nach Angaben des Marktstammdatenregisters lag die potenzielle Gesamtleistung im März 2025 bei knapp über 73.000 Megawatt, die sowohl onshore als auch offshore betrieben werden können. Die Windverhältnisse eignen sich in vielen ländlichen Regionen, insbesondere in Norddeutschland, optimal für die Energieerzeugung. Die Betrachtung der Gesamtleistung zur verfügbaren Fläche der einzelnen Bundesländer spiegelt diese Aussage wieder (vgl. Abb. 1). Die Stadtstaaten, aufgrund ihrer baulichen Dichte, und die südlichen Flächenstaaten schneiden hier deutlich geringer ab. Eine detailliertere Betrachtungsebene (Kreise oder Gemeinden) würde einen noch schärferen Fokus auf die ländlichen Regionen richten, sprengt jedoch den Bearbeitungsaufwand im Rahmen dieses Beitrags.

Neben der Windenergie hat auch die Solarenergie in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Im ländlichen Raum können zahlreiche Möglichkeiten für die Installation von Photovoltaikanlagen auf Dächern von Wohnhäusern, Scheunen und landwirtschaftlichen Betrieben oder als Solarparks in der Freifläche genutzt werden. Im Gegensatz zur Windenergie sind es hier Bayern und Baden-Württemberg mit hohen Leistungswerten in Relation zur Fläche. Aber auch Brandenburg kann hier wiederum einen hohen Wert aufweisen (vgl. Abb. 2). Insgesamt beträgt das Gesamtleistungspotenzial aller Solaranlagen nach Angaben des Marktstammdatenregisters in Deutschland über

102.000 Megawatt, ebenfalls mit Datenstand März 2025. Diese verteilen sich auf knapp 5 Millionen Anlagen – ein gewaltiger Unterschied im Vergleich zu den etwas mehr als 31.000 Windkraftanlagen. Das hat damit zu tun, dass auch die sogenannten Balkonkraftwerke und andere kleine private Solaranlagen in dem Register geführt werden.

Trotz der zahlreichen Vorteile und der steigenden Anteile von Solar- und Windenergie am Gesamtenergiemarkt gibt es in Deutschland weiterhin Vorbehalte und Risiken, die bei der Planung und Umsetzung von Projekten berücksichtigt werden müssen. Die Akzeptanz in der Bevölkerung hinsichtlich des Schutzes von Biodiversität, der visuellen Beeinträchtigung, der Lärmemissionen sowie der Flächenkonkurrenz sind technologische Risiken und die Netzstabilität zentrale Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt. Eine enge Zusammenarbeit, gute Kommunikation und Aufklärung zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sind notwendig, um die Potenziale erneuerbarer Energien optimal zu nutzen und gleichzeitig die Bedenken der Bevölkerung ernst zu nehmen.

### Quellen:

Bundesnetzagentur: Statistik zur Stromerzeugungsleistung ausgewählter erneuerbarer Energieträger - Februar 2025, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/ErneuerbareEnergien/EE-Statistik/DL/EEStatistikMaStR\\_XLS.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile&v=26](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/ErneuerbareEnergien/EE-Statistik/DL/EEStatistikMaStR_XLS.xlsx?__blob=publicationFile&v=26)- Datenstand: 13.03.2025.

<https://www-genesis.destatis.de>, Statistisches Bundesamt (Destatis), Deutschland, 2024.

Kartengrundlage: VG250 (Bundesländer), 31.12.2022 © GeoBasis-DE/BKG, eigene Darstellung.

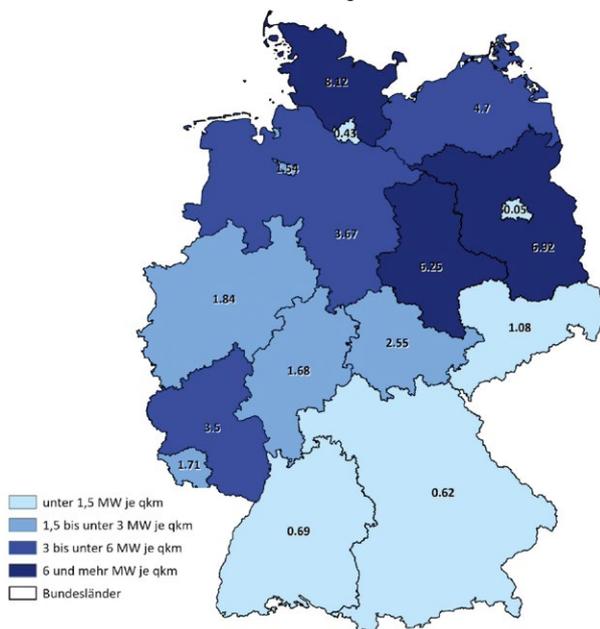


Abb. 1: Verhältnis der Gesamtleistung der Windenergieerzeugung je Quadratkilometer Bodenfläche (Stand Februar 2025) in den Bundesländern

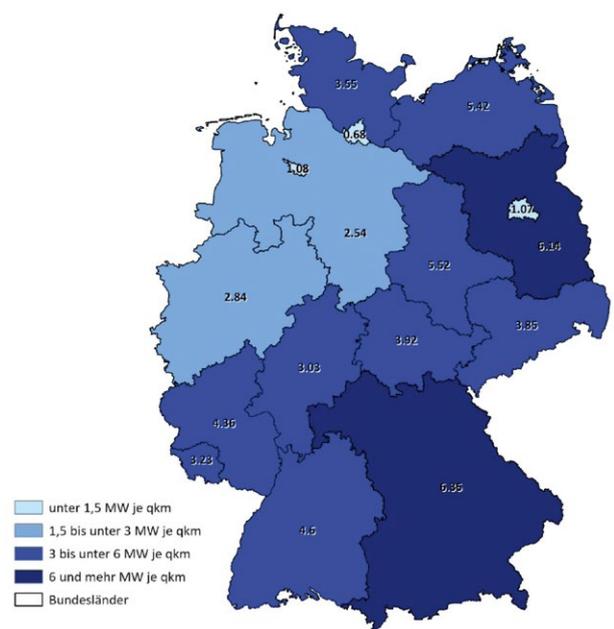


Abb. 2: Verhältnis der Gesamtleistung der Solarenergieerzeugung je Quadratkilometer Bodenfläche (Stand Februar 2025) in den Bundesländern

## Geschäftsstellen des vhw

### Bundesgeschäftsstelle

Fritschestraße 27–28, 10585 Berlin  
Tel.: 030/39 04 73 0, Fax: 030/39 04 73 190  
E-Mail: Bund@vhw.de  
www.vhw.de

### Baden-Württemberg

Gartenstraße 13, 71063 Sindelfingen  
Tel.: 07031/8 66 10 70, Fax: 07031/8 66 10 79  
E-Mail: GST-BW@vhw.de

### Bayern

Josephsplatz 6, 80798 München  
Tel.: 089/29 16 39 30  
Fax: 089/29 16 39 32  
E-Mail: GST-BY@vhw.de

### Nordrhein-Westfalen

Hinter Hoben 149, 53129 Bonn  
Tel.: 0228/7 25 99 45, Fax: 0228/7 25 99 95  
E-Mail: GST-NRW@vhw.de

### Saarland

Konrad-Zuse-Straße 5, 66115 Saarbrücken  
Tel.: 0681/9 26 82 10, Fax: 0681/9 26 82 26

## Region Nord

### Niedersachsen/Bremen

Sextrostraße 3, 30169 Hannover  
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19  
E-Mail: GST-NS@vhw.de

### Schleswig-Holstein/Hamburg

Sextrostraße 3, 30169 Hannover  
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19  
E-Mail: GST-SH@vhw.de

## Region Ost

Fritschestraße 27–28, 10585 Berlin  
Tel.: 030/39 04 73 325, Fax: 030/39 04 73 390  
E-Mail: GST-OST@vhw.de

### Berlin/Brandenburg

Tel.: 030/39 04 73 325, Fax: 030/39 04 73 390  
E-Mail: GST-OST@vhw.de

### Mecklenburg-Vorpommern

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390  
E-Mail: GST-OST@vhw.de

### Sachsen

Grassistraße 12, 04107 Leipzig  
Tel.: 0341/9 84 89 0, Fax: 0341/9 84 89 11  
E-Mail: GST-OST@vhw.de

### Sachsen-Anhalt

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390  
E-Mail: GST-OST@vhw.de

### Thüringen

Grassistraße 12, 04107 Leipzig  
Tel.: 0341/9 84 89-0, Fax: 0341/9 84 89 11  
E-Mail: GST-OST@vhw.de

## Region Südwest

Friedrich-Ebert-Straße 5, 55218 Ingelheim

### Hessen

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69  
E-Mail: GST-HE@vhw.de

### Rheinland-Pfalz

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69  
E-Mail: GST-RP@vhw.de

## VORSCHAU

### Heft 4 Juli/August 2025

## Ein Überblick für unsere Leser

### Themenschwerpunkt:

#### Kommunales Gebäudemanagement

- Bedeutung Neuorganisation Gebäudemanagement
- Serielles Bauen und Vergaberecht
- Dynamik der Regelungsdichte
- KI im Gebäudemanagement
- Networking im kommunalen Gebäudemanagement

## Impressum

Forum Wohnen und Stadtentwicklung,  
Verbandszeitschrift des vhw e. V.  
17. Jahrgang  
ISSN 1867-8815

### Herausgeber

vhw – Bundesverband für Wohnen  
und Stadtentwicklung e. V., Berlin  
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring

### Redaktion

Dr. Frank Jost  
fjost@vhw.de

### Kurator dieser Ausgabe:

Christian Höcke

Um den Lesefluss im Sinne einer barrierefreien Sprache nicht zu beeinträchtigen, verzichten wir auf die Schreibweisen /in, /innen, Innen, \*innen bei Bürger, Bewohner, Nutzer, Akteur etc. Stattdessen nutzen wir i. d. R. die Doppelnennung femininer und maskuliner Formen (zum Beispiel Bürgerinnen und Bürger), die Substantivierungen des Partizips I und II sowie von Adjektiven im Plural (zum Beispiel die Studierenden, die Gewählten, die Verwitweten) oder das generische Maskulinum.

Die namentlich gekennzeichneten Artikel geben die Meinungen der Autoren, nicht unbedingt die von Herausgeber und Redaktion wieder.

### Sitz der Redaktion

Bundesgeschäftsstelle des vhw e. V.  
Fritschestraße 27–28  
10585 Berlin  
Telefon: 030/39 04 73 0  
Telefax: 030/39 04 73 190  
redaktion-fws@vhw.de  
www.vhw.de

Grundlayout: C. A. Thonke, hirnbrand.com

Druck: X-PRESS GRAFIK & DRUCK GmbH, Berlin

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Auflage: 2800 Exemplare

Jahresabonnement: 64 € zzgl. Versandkosten

Einzelheft: 14 € zzgl. Versandkosten

### Bezugsbedingungen:

Abonnement- und Einzelheftbestellungen richten Sie bitte per E-Mail an die Abonnementverwaltung: bonn@vhw.de  
Der Bezug für Mitglieder des vhw e. V. ist im Mitgliedsbeitrag enthalten. Abbestellungen von Abonnements nur sechs Wochen vor Halbjahresschluss. Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Quellenangabe gestattet. Alle Rechte vorbehalten.

### Quellennachweis:

Abbildungen Titelseite: Jana Henning;  
Stadt Bad Berleburg; dysign-werk.de/WVT;  
Dr. Frank Jost

