



**Sachverständigenrat  
Ländliche Entwicklung**  
beim Bundesministerium für  
Ernährung und Landwirtschaft

## **Erwartungen an die Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse**

**Stellungnahme des Sachverständigenrats Ländliche Entwicklung (SRLE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)**

**Berlin, 25.04.2019**

Der Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung (SRLE) hat im April 2018 in seiner Stellungnahme „Erwartungen an die Arbeit der Kommission ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse‘ und zu notwendigen Vorab-Maßnahmen zugunsten ländlicher Räume“ Handlungsempfehlungen ausgesprochen. Aus Anlass der kurz vor dem Ende stehenden Beratungen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, aber auch vielfältiger sonstiger Befassungen mit diesem Thema, äußert sich der SRLE zu drängenden Fragen der gleichberechtigten Entwicklung ländlicher Räume. Die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist zu Recht eine der politischen Prioritäten der Bundesregierung und bedarf gezielter Maßnahmen sowohl für verdichtete als auch für ländliche Räume. **Ziel muss es sein, unabhängig von ihrem Wohnort allen Menschen in Deutschland gute Chancen für ihre Lebensentwicklung und -gestaltung sowie diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen, Gütern und Dienstleistungen zu gewähren, denn die infrastrukturellen und sozialen Leistungen bilden die Grundlage für die freie Entfaltung der Bürgerinnen und Bürger, ihre soziale Teilhabe und Partizipation am öffentlichen Leben sowie für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.**

Deutschland ist sehr dezentral strukturiert – wirtschaftlich, politisch und kulturell. 57 % der Bevölkerung leben in ländlichen Räumen, die 91 % der Fläche Deutschlands ausmachen. Hier werden 46 % der Bruttowertschöpfung Deutschlands erwirtschaftet, arbeiten 50 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und hier sind der Großteil der – oft familiengeführten und damit dem Heimatgebiet besonders verbundenen – mittelständischen Betriebe sowie viele „hidden champions“ beheimatet, die ihren Teil zur Innovationskraft und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands beitragen. Besonders bedeutsam sind das produzierende Gewerbe und das Handwerk (63 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des produzierenden Gewerbes und des Handwerks arbeiten in ländlichen Räumen) sowie der Tourismus. Auch in den innovations- und wissensbasierten Industrien weisen die ländlichen Räume mit 56 % einen hohen Anteil an allen in Deutschland sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus. Die Fachkräftesicherung ist daher gerade auch in ländlichen Räumen von zunehmender Bedeutung und stellt Herausforderungen an die ländlichen Räume als Wohn- und Wirtschaftsstandort.

Der SRLE spricht sich daher gegen die Empfehlung des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)<sup>1</sup> aus, künftig Förderimpulse auf die (ostdeutschen) Großstädte und Ballungszentren zu konzentrieren. Er hält diese Empfehlung zudem für wissenschaftlich nicht begründet und plädiert für eine differenzierte und fundierte Betrachtung. Er warnt vor dem Schüren des Gegensatzes zwischen „Stadt“ und „Land“. Stadt und Land müssen zusammen gedacht werden. Vor dem Hintergrund der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse überall in Deutschland sollte der politische Fokus dazu beitragen, dass gerade ländliche Räume Entwicklungsimpulse und Stärkung erfahren – nicht zuletzt auch mit Blick auf eine Entlastung der z.T. überforderten Städte. Wichtige Ansatzstellen sind dabei Investitionen in den Bereichen Infrastruktur, Digitalisierung, Forschung und Entwicklung sowie Maßnahmen für eine bessere Kapitalausstattung von Unternehmen.

Wichtig ist, den wirtschaftlichen Erfolg auf ganz Deutschland zu erstrecken. In Anbetracht demografischer Veränderungen, wirtschaftlichen Strukturwandels und wachsender infrastruktureller Bedarfe gilt es, die örtlichen Wirtschaftsstrukturen und ihre Potenziale zu erhalten und

---

<sup>1</sup> Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (Hrsg.) (2019) Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall. Halle (Saale).

weiterzuentwickeln. Die regionalen Unternehmen etwa können zukünftig eine stärkere Rolle dabei spielen, nachhaltige Innovationen hervorzubringen und damit die ländlichen Räume weiterzuentwickeln.

Vor diesem Hintergrund sind aus Sicht des SRLE insbesondere folgende Forderungen gegenüber der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse zu erheben:

### **1. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) hin zu einer (agrar-)sektorübergreifenden Gemeinschaftsaufgabe fortentwickeln**

Der SRLE fordert, dass die im Koalitionsvertrag in dieser Legislaturperiode erneut vereinbarte **Fortentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) hin zu einer (agrar-)sektorübergreifenden Gemeinschaftsaufgabe**, die auch die ländliche Entwicklung mit einbezieht, zügig realisiert wird. Dazu ist die notwendige Grundgesetzänderung sofort anzugehen. Dieses Vorhaben ist im Juli 2018 seitens der Länder im Bundesrat mit einem 16:0-Beschluss unterstützt und auch vom Vermittlungsausschuss Ende Januar 2019 an die Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse zur wohlwollenden Prüfung weitergeleitet worden.

Der SRLE spricht sich nachdrücklich dafür aus, sich bei der Umsetzung die Gemeinschaftsaufgabe deutlich stärker an den Bedürfnislagen in den ländlichen Räumen und an ihren Herausforderungen und Potentialen zu orientieren. Dementsprechende räumliche Differenzierungen sollten möglich sein. Eine räumliche Schwerpunktbildung ist bereits im bestehenden GAK-Gesetz vorgesehen.

Der SRLE stellt fest, dass sich die Lebenswirklichkeit in den ländlichen Räumen gewandelt hat. Bei der Einführung der GAK fand sich eine unbefriedigende Agrarstruktur im Bundesgebiet, die durch kleinbäuerliche Betriebsstrukturen und Streubesitz mit geringer Produktivität gekennzeichnet war. Technischer Fortschritt und unternehmerischer Mut zur Weiterentwicklung haben jedoch seitdem die Landwirtschaft stetig vorangebracht. Heute steht die Landwirtschaft durch Globalisierung, Klimawandel und hohe gesellschaftliche Anforderungen vor neuen Herausforderungen, deren Bewältigung durch die GAK weiterhin unterstützt werden muss. Um weiter wettbewerbsfähig zu bleiben und somit die wichtigen Aufgaben in der Nahrungsmittelproduktion und in der Kulturlandschaftspflege sowie die gewachsenen Anforderungen im Bereich des Natur-, Umwelt- und Tierschutzes leisten zu können, benötigen die Landwirtschaft und andere Akteure des ländlichen Raums auch weiterhin Förderung. Daneben haben allerdings in den ländlichen Räumen das Aufrechterhalten und das Sichern nachhaltiger Versorgungsstrukturen einerseits sowie wirtschaftlich das produzierende Gewerbe, das Handwerk sowie der Tourismus und der Dienstleistungsbereich durch einen steigenden Anteil an der Wertschöpfung und an den Arbeitsplätzen vor Ort andererseits stetig an Bedeutung gewonnen. Die GAK nimmt diese Entwicklungen in ihrer jetzigen Struktur jedoch nur unzureichend auf.

Der SRLE fordert daher nachdrücklich, die entsprechende verfassungsrechtliche Erweiterung der GAK in die angestrebte Grundgesetzänderung einzubeziehen und innerhalb dieser Gemeinschaftsaufgabe die begrenzende Bindung an den Begriff „Agrarstruktur“ in Bezug auf die ländliche Entwicklung und die Gewährleistung nachhaltiger Versorgungsstrukturen in ländlichen Gebieten zu lösen. Dabei müssen der zusätzlichen und erweiterten Aufgabenstellung

entsprechend mehr Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, damit es nicht zu einem Auspielen der verschiedenen Interessenlagen der unterschiedlichen Akteure im ländlichen Raum gegeneinander kommt, sondern alle Belange der ländlichen Entwicklung angemessen Berücksichtigung finden können.

## **2. Deutliche Impulse für die Verfügbarkeit moderner Glasfasernetze und hochleistungsfähiger Mobilfunknetze (5 G) überall in Deutschland setzen**

Weiterhin fordert der SRLE, dass die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ deutliche Impulse für die **Verfügbarkeit moderner Glasfasernetze** überall in Deutschland als eine weitere Grundbedingung gleichwertiger Lebensverhältnisse setzt. Während die Großstädte und Ballungsräume mit den Kabelnetzen bereits heute in weiten Teilen über eine gigabitfähige Netzinfrastruktur verfügen, hängt eine flächendeckende Versorgung der ländlichen Räume mit Glasfaser insbesondere vom finanziellen Engagement des Bundes, der Länder und der Kommunen ab.

Es ist auch erforderlich, dass das bereits in Aussicht gestellte Förderprogramm für „graue Flecken“ nunmehr möglichst schnell der EU-Kommission zur Genehmigung vorgelegt, mit Finanzmitteln entsprechend der im Koalitionsvertrag angekündigten Höhe dotiert und zeitnah umgesetzt wird.

Die vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur vorgelegten Eckpunkte stellen eine gute Grundlage für ein solches Förderprogramm dar. Zu begrüßen ist insbesondere der geplante Verzicht auf eine Aufgreifschwelle, was der Gefahr vorbeugt, dass der dringend erforderliche Infrastrukturwechsel hin zur Glasfaser durch weniger leistungsfähige Übergangstechnologien (z. B. Vectoring) verzögert oder verhindert wird.

Eine weitere Frage gleichwertiger Lebensverhältnisse ist das **Vorhandensein hochleistungsfähiger Mobilfunknetze der nächsten Generation (5G)** als Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung. Darüber hinaus ist 5G in Handlungsfeldern wie dem autonomen Fahren, der Landwirtschaft, dem Gewerbe, dem Handwerk, der Bildung oder der Gesundheit zukünftig unabdingbare Entwicklungsvoraussetzung. 5G ist die zentrale Steuerungstechnologie für die digitale Zukunft.

Der SRLE fordert, dass die Kommission im Hinblick auf den vom Beirat der Bundesnetzagentur bis Mitte 2019 eingeforderten „Entwicklungspfad“ zum Netzausbau „gerade für den ländlichen Raum insbesondere für die Unternehmen und landwirtschaftlichen Nutzflächen“ zu einer klaren Aussage gelangt und keinen Zweifel an der perspektivischen Notwendigkeit einer flächendeckenden 5G-Verfügbarkeit lässt. Auch müssen die Mobilfunkbetreiber die ihnen bereits zugewiesenen Frequenzbänder in niedrigeren Frequenzbereichen unter 1 GHz zum Ausbau einer 5G-Grundversorgung nutzen.

## **3. Die kommunale Finanzausstattung verbessern**

Dem SRLE geht es darum, dass die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ für die ländlichen Räume echte Mehrwerte realisiert, so dass die Handlungsfähigkeit ländlicher Räume insgesamt gestärkt wird. Vor diesem Hintergrund ist eine **Verbesserung der kommunalen Steuerausstattung** einer immer nur punktuell erfolgenden Unterstützung über zeitlich begrenzte und sektoral bzw. projekthaft ausgerichtete Programme grundsätzlich vorzuziehen.

Den Kommunen muss es ermöglicht werden, ihre Pflichtaufgaben und darüber hinaus auch jedenfalls ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben ohne die dauerhafte Aufnahme von Krediten zu finanzieren. Der Schlüssel für Schritte zu mehr Gleichwertigkeit liegt vor Ort und benötigt Handlungsspielräume – auch und gerade finanzieller Art. Das Credo lautet insofern: Hilfe zur Selbsthilfe. Förderprogramme können immer nur die eigene Aufgabenerfüllung ergänzen, dürfen diese aber nicht ersetzen.

Konkret spricht sich der SRLE gegenüber dem Bund – neben einem Appell an die Länder zur Gewährleistung einer auskömmlichen kommunalen Finanzausstattung – für eine **Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils und eine Verteilung dieser zusätzlichen Mittel nach Einwohnern** aus. Dies würde die Kluft zwischen wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Kommunen auf der Einnahmeseite verringern und wäre damit auch ein großer Schritt zu mehr Gleichwertigkeit, ohne dass es zu weiteren Belastungen der örtlichen Wirtschaft kommt.

Darüber hinaus ist es nach Auffassung des SRLE geboten, in den Finanzausgleichssystemen stärker als bislang die Sonderbedarfe der Fläche abzubilden, etwa über entsprechende **Flächenfaktoren im kommunalen Finanzausgleich**, die die Aufgabenerfüllung in Gebieten mit großen Distanzen und damit verbunden größeren Herausforderungen im Hinblick auf die Gewährleistung flächenhafter Infrastrukturen würdigen.

Bei Maßnahmen zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft dürfen die ländlichen Räume nicht benachteiligt werden, in der ein Großteil der Gleichwertigkeitsthemen zu verorten ist. So würden bei einer alleinigen Entlastung im Bereich der Kosten der Unterkunft nur knapp 37 % der Mittel dorthin gehen, wo aber rd. 57 % der Bevölkerung leben. Deshalb muss bei Wahl dieses Instruments die Entlastung der Kommunen zwingend von weiteren vorrangig auf ländliche Räume ausgerichteten Maßnahmen flankiert werden.

Im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung ländlicher Kommunen ist ferner die **Reform der Grundsteuer** von Bedeutung, die nach dem betreffenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts bis zum Jahresende 2019 grundlegend überarbeitet werden muss.

Der SRLE fordert Bund und Länder auf, sich zügig auf eine Reform der Grundsteuer zu verständigen, da sonst unabsehbare finanzielle Risiken für die kommunalen Gebietskörperschaften entstehen würden. Er fordert mit Blick auf Gerechtigkeit, Nachvollziehbarkeit und Verfassungsfestigkeit sowie mit Blick auf den Aspekt der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Grundmodell eine wertabhängige Betrachtung zu wählen, durch die werthaltige Grundstücke auch höher grundbesteuert werden als weniger wertvolle.

Ferner ist es dringend angezeigt, dass die Standortgemeinden von Erneuerbaren-Energie-Anlagen, die fast alle in ländlichen Räumen liegen, endlich angemessen an der Wertschöpfung dieser Anlagen beteiligt werden. Dies gilt insbesondere für On-Shore-Windkraftanlagen und Photovoltaikanlagen. Der SRLE empfiehlt daher eine Anpassung der gewerbsteuerlichen Zerlegung nach installierter Leistung bei EE-Anlagen.

#### **4. Dezentralisierung vorantreiben**

Als weiteren wichtigen Baustein für gleichwertige Lebensverhältnisse erachtet es der SRLE für sinnvoll, eine **weitere Dezentralisierung von Unternehmensstandorten sowie die bestehenden – oft familiengeführten – mittelständischen und kleinbetrieblichen Strukturen vor Ort** zu

unterstützen. Dazu gehören differenzierte Handlungsstrategien und Förderimpulse gerade für Gebiete, die besonders vom demographischen Wandel betroffen und mit abnehmendem Fachkräftepotenzial konfrontiert sind. Die Digitalisierung kann hierfür die strukturellen Voraussetzungen und die notwendigen neuen Prozessqualitäten schaffen. Damit können beispielgebende neue Modelle einer win-win-Verflechtung von Ballungsräumen und ländlichen Regionen ermöglicht werden.

Darüber hinaus ist durch die Länder, aber in Bezug auf Bundeseinrichtungen auch seitens des Bundes die **Hochschul- und Wissenschaftspolitik zukünftig noch stärker dezentral auszurichten**. Dies ist gerade im Hinblick auf gleichwertige Lebensverhältnisse, die Hebung wirtschaftlicher Potenziale und die wissensbasierte Zukunftsfähigkeit ländlicher Räume ein gewichtiger Standortfaktor. Dazu sollten insbesondere die Länder, Fachhochschulen und Hochschulen, aber auch der Bund bezogen auf Bundeseinrichtungen prüfen, einzelne Standorte in der Fläche auf- und auszubauen oder Ausgründungen gezielt dort vorzunehmen. So kann es im Zusammenspiel mit dem Fachkräftebedarf der Wirtschaft gelingen, Standorte durch die Vernetzung von Unternehmen und Wissenschaft zu entwickeln. Dabei ist auch die Infrastruktur der beruflichen Bildung wie die Berufsschulen und die überbetrieblichen Bildungsstätten des Handwerks einzubinden. Hierzu sollten auch entsprechende Förderimpulse in Betracht gezogen werden.

Bestandteil einer dementsprechenden Strategie sollte nach Ansicht der SRLE außerdem vor allem eine durch die Länder zu betreibende **Dezentralisierung von (neuen) Behördenstandorten** sein. Der Staat darf sich nicht mehr und mehr aus der Fläche zurückziehen, sondern muss vor Ort präsent sein. Insofern hat er auch eine Raumerschließungsfunktion. Gemeinsam mit weiteren strukturpolitischen Maßnahmen erhöht diese Vorgehensweise das Arbeitsplatzangebot vor Ort und leistet durch erhöhte Nachfrage auch einen Beitrag für die Aufrechterhaltung bzw. den Ausbau kommunaler Infrastrukturen. Dieser Ansatz sollte auch für Bundesbehörden in Betracht gezogen werden.

## 5. Das Ehrenamt stärken

Schließlich spricht sich der SRLE für eine **Stärkung des Ehrenamts** aus. Ehrenamtliches Engagement ist ein wesentlicher Baustein für intakte örtliche Strukturen, ein gutes soziales Miteinander und gesellschaftlichen Zusammenhalt gerade in ländlichen Räumen. Eine durch die Kommission zu befördernde Unterstützung ehrenamtlicher Strukturen sollte vor allem unter dem Aspekt „Hauptamt stärkt Ehrenamt“ erfolgen. Als besonders sinnvoll erachtet der SRLE insoweit die Schaffung von Ehrenamtskoordinatoren in der Verwaltung, die ehrenamtliche Aktivitäten durch Beratung unterstützen, etwa zu haftungs- und steuerrechtlichen Fragen, zu Fördermöglichkeiten („Förderlotsen“) oder zu Möglichkeiten der Digitalisierung, und entsprechende „Ehrenamtsschulungen“ betreiben. Zudem sollte eine Förderung von Ehrenamtsagenturen und -börsen erfolgen, die ehrenamtliche Aktivitäten Einzelner organisatorisch zusammenführen und zugänglich machen.

**Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung (SRLE)  
beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)**

Mitglieder:

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Vorsitzender)

Prof. Dr. Claudia Neu (stv. Vorsitzende)

Petra Bentkämper

Timm Fuchs

Bärbel Grönegres

Christina Kretschmar

Dr. Hildegard Sander

Sarah Schulte-Döinghaus

Prof. Dr. Peter Weingarten

Hubertus Winterberg

Geschäftsführung:

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Referat 816 – Strategie und Koordinierung der Abteilung 8, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Postanschrift: 11055 Berlin

Telefon: 030 / 18 529 - 3265

E-Mail: [srle@bmel.bund.de](mailto:srle@bmel.bund.de)

Internet: [www.bmel.de/srle](http://www.bmel.de/srle)