Manfred Miosga

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

BAYERNFORUM

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE IN BAYERN – NICHT NUR AUFGABE DER KOMMUNEN!

Manfred Miosga

Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – Nicht nur Aufgabe der Kommunen!

Expertise im Auftrag des
BayernForums der Friedrich-Ebert-Stiftung

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

BAYERNFORUM

Das Positionspapier wird vom BayernForum der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

INHALT

VORWORTE
Katrin Schömann ... 4
Annette Karl ... 5
Dr. Christoph Rabenstein ... 6

EINFÜHRUNG
Gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsziel – Wiedergeburt eines totgesagten Prinzips? ... 7

TEIL 1
GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE – DIE RÄUMLICHE KOMPONENTE DER SOZIALEN GERECHTIGKEIT ... 11

Gleichwertige Lebensverhältnisse – nur ein Wunschtraum? ... 11

Der Wandel im Staatsverständnis: vom Interventionsstaat zum neoliberalen Wettbewerbsstaat und die Privatisierung der Daseinsvorsorge ... 13

FALLBEISPIEL
Kerngebiet Bayerischer Wald ... 14

Deinfrastrukturalisierung – die neue soziale Frage? ... 19

Auf der Suche nach neuen Wegen zur räumlichen Gerechtigkeit ... 20

Zwischenfazit: Gleichwertige Lebensverhältnisse – aktueller Handlungsauftrag für Bund, Land und Kommunen ... 23

FALLBEISPIEL
Buch am Erlbach ... 24

TEIL 2
GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE IN BAYERN? ... 29
Fußnoten ... 53

Aussagekräftige Untersuchungen zur Beurteilung der aktuellen Lage räumlicher Disparitäten in Bayern fehlen ... 29

Regionale Disparitäten in Bayern – ein Vorschlag für eine problembezogene Annäherung ... 30

FALLBEISPIEL
Friedberg ... 34

FALLBEISPIEL
Ochsenkopf ... 44

Zwischenfazit: Wachsende Herausforderungen für die Landesentwicklung ... 50

FALLBEISPIEL
Steinwald-Allianz ... 54

TEIL 3
LANDESENTWICKLUNG IM UMBRUCH – VOM KRAFTVOLLEN KOORDINATOR ZUM ZAHNLOSEN TIGER 59
Fußnoten 77

Neoliberale Modernisierung und die Aushöhlung der Landesentwicklung in Bayern 59

FALLBEISPIEL
Treuchtlingen 62

Landesentwicklung neu erfunden? Die Reformen von 2012 und 2013 66

Zum Torso zusammengestutzt – kann die Landesentwicklung überhaupt noch einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse leisten? 70

Die neue Heimatstrategie – symbolische Dezentralisierung und weitere Deregulierung 71

FALLBEISPIEL
Hofheim-Allianz 72

Zwischenfazit 77

FALLBEISPIEL
Garmisch-Partenkirchen 78

TEIL 4
HANDLUNGSANSÄTZE – BÜNDELN UND BEFÄHIGEN 83
Fußnoten 114

Räumliche Gerechtigkeit gestalten – Vorüberlegungen zur Umsetzung des Verfassungsauftrags in Bayern 83

FALLBEISPIEL
Pfaffenhofen an der Ilm 88

Zwischenfazit: die vier Dimensionen räumlicher Gerechtigkeit 92

Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – Wege zur Umsetzung des Verfassungsauftrags 94

FALLBEISPIEL
Landkreis Oberallgäu 98

FALLBEISPIEL
Rodachtal 108

Über den Autor / Danksagung 116

Abbildungsverzeichnis 117

Literaturverzeichnis 119

Impressum 125

VORWORTE

Katrin Schömann
BayernForum der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Gesellschaft altert, die Bevölkerungszahl sinkt und die Abwanderung aus bestimmten ländlichen Regionen hält an. Regionale Ungleichgewichte zwischen stark schrumpfenden Orten und rapide wachsenden Städten nehmen zu. Auch Bayern durchläuft derzeit eine mehrfach gespaltene, höchst unterschiedliche regionale Entwicklung, die eine enorme Herausforderung sowohl für die bayerische Landesentwicklung und die einzelnen Kommunen als auch für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort darstellt.

Dies betrifft gleichermaße beide Seiten der „Medaille“: Die Großstädte, insbesondere im südbayerischen Wachstumsraum, erfreuen sich ungebrochener Beliebtheit. Die Kehrseite des stetigen Bevölkerungszuwachses ist insbesondere auf dem Miet- und Wohnungsmarkt zu spüren, aber auch im Bereich der Verkehrsinfrastruktur. Den „Boomregionen“ stehen Orte in anderen Landesteilen, beispielsweise in Oberfranken, gegenüber, die mit den Folgen der demografischen und wirtschaftlichen Schrumpfung kämpfen. Die Menschen, die dort leben, laufen Gefahr, nicht (mehr) in gleichem Maße Zugang zu einer umfassenden infrastrukturellen Versorgung zu haben, z. B. im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs, der ärztlichen Versorgung, der Bildungs- und Sozialeinrichtungen oder einer schnellen Breitbandanbindung.

Sowohl bei der Bevölkerungsentwicklung als auch bei der wirtschaftlichen Leistungskraft und auf dem Arbeitsmarkt öffnet sich die Schere zwischen den Regionen immer weiter. Diese Entwicklung wirft Fragen der räumlichen Dimension von sozialer Gerechtigkeit und Teilhabe auf. Die ungleichen Lebensverhältnisse in Bayern betreffen den Alltag der Menschen unmittelbar, hier müssen geeignete politische und gesellschaftliche Antworten gefunden werden. Bayern muss ins Gleichgewicht gebracht werden!

Per Volksentscheid haben die Bürgerinnen und Bürger das Ziel „gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ 2013 in der Bayerischen Verfassung festgeschrieben. Derzeit beschäftigt sich eine Enquete-Kommission im Landtag mit der Frage, wie ein Auseinanderdriften Bayerns in stärker und schwächer werdende Gebiete verhindert werden kann.

Als BayernForum der Friedrich-Ebert-Stiftung nehmen wir diesen Prozess zum Anlass, um einige grundlegende Fragen zu stellen: Was ist unter „gleichwertigen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen“ zu verstehen, wie wichtig sind diese für die soziale Gerechtigkeit im Freistaat? Wie muss eine Landesentwicklungspolitik aussehen, die in räumlicher Hinsicht für die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und für Teilhabechancen aller sorgt? Wie kann das Zusammenwirken von Freistaat und Kommunen verbessert werden?

Die vorliegende Studie greift diese Fragen auf. Sie analysiert die disparaten regionalen Entwicklungen anhand eines alternativen Indikatorensystems und nimmt eine kritische Beurteilung der bisherigen Reformen der Landesentwicklungspolitik vor. Der Autor gibt Handlungsempfehlungen, wie angesichts des demografischen Wandels und der zunehmenden sozioökonomischen Disparitäten die Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge und die Gewährleistung von gleichwertigen Lebensverhältnissen in Bayern bewältigt werden können. Anhand von Fallbeispielen aus unterschiedlichen regionalen Kontexten werden die vielfältigen Herausforderungen in den Teilräumen Bayerns aufgezeigt und kreative Lösungsstrategien vor Ort dargestellt.

Das BayernForum der Friedrich-Ebert-Stiftung möchte mit der Studie einen Beitrag zur Diskussion in der Enquete-Kommission und darüber hinaus leisten. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind die regionale Dimension von sozialer Gerechtigkeit, Chancengleichheit und gesellschaftlicher wie wirtschaftlicher Teilhabe, die es im Sinne der Sozialen Demokratie für alle Menschen im Freistaat zu sichern gilt. Einen möglichen Weg dorthin zeigt diese Studie auf.

Annette Karl, MdL
Wirtschaftspolitische Sprecherin der SPD-Landtagsfraktion und Sprecherin für den ländlichen Raum

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE – DINOSAURIER DER POLITIK ODER GRUNDLAGE EINES MODERNEN POLITIKENTWURFS?

2013 hat Bayern die Schaffung und den Erhalt gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungenauf Initiative der SPD-Landtagsfraktion in die Bayerische Verfassung aufgenommen.

Bayern geht damit bewusst einen anderen Weg als die meisten Bundesländer. Diese konzentrieren ihre Landesentwicklung auf die Zentren und Metropolen, der ländliche Raum dazwischen wird zum „Restraum“ und sich selbst überlassen.

Dieser Verfassungszusatz berührt damit auch das Verständnis dessen, was Staat leisten soll und muss und wo er sich besser heraushält. Bayern hat sich – zumindest auf dem Papier - dafür entschieden, seine alte Tradition eines gestaltenden Staates, der aktiv Entwicklungsprioritäten setzt, wieder aufzunehmen. In den letzten Jahren war das Regierungshandeln eher von laissez-faire geprägt.

Mittlerweile scheint sich auch bei der Mehrheit im Bayerischen Landtag die Erkenntnis durchzusetzen, dass dieser Verfassungszusatz eben genau Handeln, Prioritätensetzungen und schwierige Entscheidungen verlangt, um Realität werden zu können. Es braucht Antworten auf Fragen wie:

Wie gelingt der Interessenausgleich zwischen wachsenden Städten und schrumpfenden Gemeinden?

Was ist überhaupt gleichwertig, nur Chancengleichheit oder auch Gleichheit der Umgebungsbedingungen?

Ist es politisch zu vertreten, bestimmte Regionen bewusst zu bevorzugen, damit diese Entwicklungsrückstände aufholen können oder ist das Verschwendung von Steuergeldern?

Reichen ein paar neue Förderprogramme oder braucht es eine Generalrevision der Finanzbeziehungen zwischen Freistaat und Kommunen?

Die SPD- Landtagsfraktion hat zur Beantwortung dieser Fragen eine Enquete-Kommission initiiert.

Bayern könnte mit einer klugen Politik des Ausgleichs in den Regionen zum Vorreiter und Vorbild für andere Staaten werden, die ebenfalls mit Metropolisierung und demografischem Wandel zu kämpfen haben.

Die vorliegende Broschüre von Prof. Miosga bietet viele Anregungen und Hinweise zur Thematik und eine profunde Einführung ins Thema. Sie wird die Arbeit der Enquete-Kommission, in der sowohl Prof. Miosga als auch ich Mitglied sind, inspirieren und inhaltlich vorwärts bringen.

Dr. Christoph Rabenstein, MdL Stellvertretender Vorsitzender der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“

„Bayern ist ein wundervolles Land. Für viele Menschen bedeutet der Freistaat die Hoffnung auf besseres Leben“, so Staatsminister Söder in seinem Finanz- und Heimatbericht 2014. Wenn wir uns die Statistiken anschauen – zum Beispiel Wirtschaftswachstum und Arbeitslosenzahlen – dann stehen wir in der Tat nicht schlecht da.

Bayern zählt zu den wenigen Bundesländern, in denen die Einwohnerzahl zunimmt. Ein Bewohner oder eine Bewohnerin der Stadt Wunsiedel wird aber hier die Stirn runzeln: Allein in den letzten zehn Jahren ging die Einwohnerzahl der Stadt von 10300 auf 9300 zurück. Auf der anderen Seite platzt der Ballungsraum München aus allen Nähten.

Diese Entwicklung ist seit Langem zu beobachten und die SPD-Landtagsfraktion hat reagiert. So wurde das Ziel der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsverhältnisse in die Bayerische Verfassung aufgenommen und in dieser Legislaturperiode eine Enquete-Kommission durchgesetzt, um das Verfassungsziel mit Leben zu erfüllen.

Wir wollen Bayern nicht gleichartig gestalten, denn jede Region hat sich strukturell, historisch und kulturell anders entwickelt. Es muss aber eine „räumliche Gerechtigkeit“ geben, die den jungen Menschen die Chance einräumt, in der Heimat vor Ort zu bleiben und nicht in die großen Städte ziehen zu müssen. Es geht dabei um Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit. Der Staat muss dafür sorgen, dass natürliche Ungerechtigkeiten minimiert werden. Jede Region muss dazu befähigt werden, das eigene spezifische Potenzial bestmöglich zu nutzen. Und der Staat muss für einen Ausgleich zwischen Regionen sorgen, um die Konzentration von Wohlstand in manchen Teilräumen bei gleichzeitiger Verarmung in anderen Teilräumen zu vermeiden.

Wichtig ist, dass die Akteure vor Ort in diesen Prozess eingebunden werden. Denn sie wissen am besten, was für die Region von Bedeutung ist und wie die Zukunft gestaltet werden kann. Deshalb fordern wir auch verstärkt Regionalbudgets an Stelle vieler Förderprogramme. Es ist aber auch eine wissenschaftliche Grundlage notwendig, um das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse umzusetzen. Dazu dient die vorliegende Dokumentation von Prof. Dr. Manfred Miosga, der sich durch seine langjährigen Forschungen und seine konkreten Maßnahmen vor Ort sogar über Bayern hinaus einen Namen gemacht hat. •

EINFÜHRUNG

Gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsziel – Wiedergeburt eines totgesagten Prinzips?

Seit geraumer Zeit wird in der deutschen Fachwelt intensiv über unterschiedliche Lebensbedingungen in den Teilräumen der Republik diskutiert (Vgl. zuletzt: BBSR 2015). Nach 25 Jahren deutscher Einheit, den tief greifenden Deindustrialisierungsprozessen in Ostdeutschland, dem massiven Einbruch der Geburtenrate und den umfangreichen Abwanderungsbewegungen aus den neuen Bundesländern in die Metropolen Westdeutschlands scheint das Festhalten am Verfassungsprinzip, für gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu sorgen, nur noch etwas für politische Fantasten und Realitätsverweigerer zu sein. Auch durch massive Finanztransfers in die neuen Bundesländer über mehr als zwei Jahrzehnte – im Wesentlichen finanziert von den deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch den Solidaritätszuschlag auf die Lohn- und Einkommensteuer und durch die Übernahme der ostdeutschen Renten durch die Rentenversicherung – waren keine „blühenden Landschaften“ herstellbar. Das Ausbluten ganzer Regionen durch die Abwanderungsverluste der aktiven Bevölkerung und die damit verbundenen Abwärtsspiralen konnten nicht verhindert werden. Der damalige Bundespräsident Köhler spitzte diese Stimmungslage schon 2004 zu, indem er in der Einebnung der bestehenden großen Unterschiede in den Lebensverhältnissen die Aufbürdung einer untragbaren Schuldenlast auf die Schultern der jungen Generation sah und eine Zementierung des Subventionsstaates befürchtete (Interview im Focus Nr. 38 vom 13.9.2004). Gleichwertige, geschweige denn gleiche Lebensbedingungen in allen Teilräumen sind demzufolge eine Illusion, allenfalls kann der Staat noch dazu beitragen, eine Mindestversorgung zu gewährleisten, damit wenigstens vergleichbare Chancen für die individuelle Lebensgestaltung eingeräumt werden können. Trotz dieser kritischen Beurteilung gab es damals auch deutliche Plädoyers, dass „gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands ein zentrales gesellschaftspolitisches Anliegen bleiben.“ (ARL 2006, S. 4, Hervorh. im Original). Im Angesicht erheblicher Disparitäten sah der damalige Ad-hoc-Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) keinen Grund, dieses grundgesetzlich verankerte Ziel infrage zu stellen, in seiner

prinzipiellen Bedeutung zu relativieren oder gar gegen ökonomische Wachstumsziele auszuspielen (ebd., S. 4).

In den letzten Jahrzehnten verfestigten sich die Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum und die Prozesse der großräumigen Umverteilung von Bevölkerung. Dabei schiebt sich die räumliche Ausdehnung der Regionen, die von demografischen Schrumpfungsprozessen geprägt sind, mittlerweile bis weit in den Westen der Bundesrepublik hinein (vgl. BBSR 2012). Auch der Norden und der Osten Bayerns sind seit Mitte der Neunzigerjahre stark von Schrumpfung und einem anhaltenden Strukturwandel betroffen. In jüngerer Vergangenheit sind daher wieder Stimmen zu vernehmen, die an die Debatte von 2011 anknüpfen. Sie sehen im Festhalten am Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse sogar eine zentrale Blockade, um letztlich unsinnige Subventionen endlich abbauen und ländliche Räume schließlich aufgeben zu können, um sie zu ökologischen Ruhezonen umzubauen (so etwa das Berlin-Institut in Zusammenarbeit mit dem Potsdam-Institut im September 2013, vgl. Kuhn, Klingholz 2013, oder der Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung 2011).

Bemerkenswert ist nun, dass gerade in Bayern, als einem der wirtschaftlich leistungsstärksten Bundesländer, fast zur gleichen Zeit nicht nur genau der Grundsatz der Schaffung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse mittels Volksabstimmung aufgewertet und in den Verfassungsrang erhoben worden ist, er wurde zudem um gleichwertige Arbeitsbedingungen erweitert (Bayerischer Landtag 2013, Drs. 16/17358). Zur Betonung der Bedeutung dieses neuen Staatsziels hat der Bayerische Landtag auf Initiative der SPD-Fraktion die Einsetzung einer Enquete-Kommission einstimmig beschlossen, die im Oktober 2014 ihre Arbeit aufgenommen hat. Fraktionsübergreifend wurde ein umfassender Themen- und Fragenkatalog vorgelegt, um den Handlungsauftrag zu konkretisieren (Bayerischer Landtag 2014a, Drs. 17/2482).

Nur auf den ersten Blick könnte man zu der Einschätzung gelangen, Bayern wäre mit dieser Re-Thematisierung des Gleichwertigkeitsgrundsatzes „aus der Zeit gefallen“. Zum einen dominieren derzeit andere große Themen, wie die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die folgende Schuldenkrise in der Eurozone, die öffentliche Diskussion. Zum anderen scheint man sich zunehmend mit regional unterschiedlichen Entwicklungspfaden und Ausprägungen des demografischen Wandels zu arrangieren. Jedenfalls bestimmt derzeit nicht die Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse die Schlagzeilen. Allerdings haben gerade die übergeordneten Krisenphänomene zu einer Wiederbelebung der Diskussion über die gerechte Verteilung von Krisenlasten und die zunehmende soziale Polarisierung bei den Vermögens- und Einkommensstrukturen geführt (vgl. Piketty 2014). Die Einsicht, dass ohne eine verstärkte staatliche Regulierung bspw. die Finanzmärkte und andere zerstörerische kapitalistische Verwertungsmechanismen nicht gezähmt werden können und der soziale Zusammenhalt gefährdet ist, die natürlichen Lebensgrundlagen zerstört und gesellschaftliche Erosionsprozesse beschleunigt werden, findet zunehmend eine weitere Verbreitung (vgl. Mahnkopf 2014). Damit verbunden ist der wachsende Konsens, dass das neoliberale Modell der Deregulierung und des schlanken Staates nicht in der Lage sein wird, die aktuellen und künftigen gesellschaftlichen und ökologischen Probleme zu lösen. Die Gewährleistung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der dauerhafte Schutz der Lebensgrundlagen erfordern ein Umsteuern hin zu einer sozialen, umweltverträglichen und solidarischen Lebens- und Wirtschaftsweise, wobei nur ein aktiver und gestaltungsfähiger Staat dies leisten kann (vgl. auch Gerstlberger und Siegl 2009 oder WBGU 2011). Der Verfassungsauftrag, für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen und diese zu sichern, kann als Auftrag verstanden werden, in räumlicher Hinsicht für den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sorgen und die Teilhabechancen aller Menschen im Lande sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Verfassungsänderung in Bayern an Bedeutung. Verbindet sich doch damit die Frage, ob sich auch in Bayern ein neues Verständnis für einen wieder vermehrt intervenierenden und

ausgleichenden Staat entwickelt, der offensiver seine Verantwortung annimmt und auch in räumlicher Hinsicht für die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Gewährleistung von Teilhabechancen sorgt. Dies ist insofern spannend, da nur wenige Monate bevor die Bevölkerung mit großer Mehrheit für die Verfassungsänderung gestimmt hat, der Bayerische Landtag ein Landesplanungsgesetz (2012) und ein Landesentwicklungsprogramm (2013) verabschiedet hat, das sich an den Grundsätzen der Deregulierung, der Liberalisierung, der Entbürokratisierung und der Kommunalisierung orientiert und damit ein Staatsverständnis repräsentiert, das sich an neoliberalen Leitprinzipien eines sich selbst beschränkenden Staates ausrichtet. Die Arbeit der Enquete-Kommission steht somit auch vor der Aufgabe, mit diesem offensichtlichen Spannungsverhältnis umzugehen.

Der vorliegende Band will einen Beitrag zur Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern leisten und damit auch die Debatte in der Enquete-Kommission anregen. Gleichwertige Lebensverhältnisse werden dabei als ein für den sozialen Wohlfahrtsstaat konstitutives Prinzip eingeschätzt, wonach soziale Teilhabe und Gerechtigkeit auch über räumliche Zugänge konstituiert werden. Allerdings hat sich mit einem veränderten Staatsverständnis im Zuge der neoliberalen Restaurierung der letzten Jahrzehnte auch die Auffassung von räumlicher Gerechtigkeit verändert. Um den Fokus auf den Freistaat Bayern zu richten, müssen die räumlichen Verhältnisse in Bayern betrachtet werden. Anhand einiger Indikatoren können in den letzten beiden Jahrzehnten tief greifende regionale Disparitäten und Divergenzen, aber auch selektive Konvergenz-Prozesse aufgezeigt werden. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine Kernaufgabe der Raumplanung und der Landesentwicklung. Daher muss die Landesentwicklungspolitik in Bayern näher beleuchtet und ihr verfügbares Instrumentarium reflektiert werden. Zudem werden einige Handlungsvorschläge skizziert, die einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen leisten sollen.

Da die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in besonderem Maße Leistungen der Daseinsvorsorge betrifft, die von den Kommunen bereitgestellt werden, ist das Zusammenspiel von staatlicher (landespolitischer) Verantwortungsübernahme und kommunaler Gestaltung von entscheidender Bedeutung. Anhand von Fallbeispielen aus unterschiedlichen regionalen Kontexten sollen die vielfältigen Herausforderungen in den Teilräumen Bayerns aufgezeigt und beispielhaft Lösungsstrategien vor Ort vorgestellt werden. In Fallstudien und Statements der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie anderer Akteure der Regionalentwicklung und der wissenschaftlichen Beratung zeigen sich einerseits die Vitalität der kommunalen Selbstverwaltung und die Kreativität bei den Anstrengungen, den Menschen in den Kommunen ausgezeichnete Lebensbedingungen bereitzustellen. Andererseits wird auch deutlich, dass das Zusammenwirken zwischen Freistaat und Kommunen noch verbessert werden muss, um die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen erfolgreich anzupacken. Denn die Umsetzung des Verfassungsvertrags ist nicht nur Aufgabe der Kommunen. ◆

TEIL 1:

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE – DIE RÄUMLICHE KOMPONENTE DER SOZIALEN GERECHTIGKEIT

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE – NUR EIN WUNSCHTRAUM?

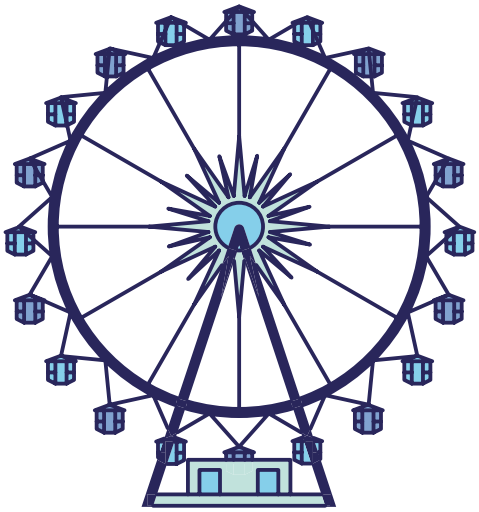
Gleichwertige Lebensverhältnisse als Prinzip der Raumordnung im Wandel

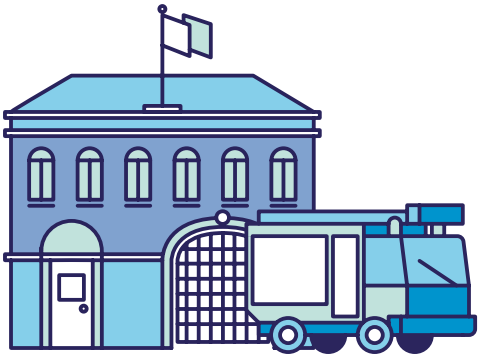
Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist in den Raumwissenschaften und in der Raumordnungspolitik ein seit Langem verankerter und viel diskutierter Grundsatz. Explizit fand der Begriff der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ erstmals 1975 als grundlegende Zielsetzung des Bundesraumordnungsprogramms Eingang in die Rechtssprache und wird seither hauptsächlich im Raumordnungsrecht angewandt (vgl. Wierer und Stauske 2005, S.4). Das Raumordnungsprogramm sah in gleichwertigen Lebensverhältnissen eine wesentliche Grundlage der Chancengleichheit für alle Bürger_innen in allen Teilräumen. Das bayerische Landesplanungsgesetz hat diesen Grundsatz früh übernommen und auch in der letzten Novellierung als wesentliches Leitziel der Landesentwicklung bestätigt (vgl. Schulz 2013).

Allerdings ist dieses Ziel fast ebenso lange Gegenstand kontroverser Debatten. Schon Ende der Siebzigerjahre wurde – trotz umfangreicher Anstrengungen, die Infrastrukturausstattung der ländlichen Räume an das Niveau der Stadt heranzuführen – eine anhaltend ungleiche Entwicklung zwischen den Städten (Süd-Nord-Gefälle, altindustrialisierte Stadtregionen) und zwischen Städten und ländlichen Räumen attestiert. Es entstand eine Kontroverse, ob das Ziel, ausgeglichene Funktionsräume zu erreichen, nicht realistischerweise dem Gedanken einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung und Spezialisierung und damit einer Betonung der Unterschiedlichkeit weichen solle. Durch die von der deutschen Wiedervereinigung ausgelösten Transformationsprozesse wurde das räumliche Strukturbild noch komplexer: Es wurde eine neue Konkurrenz bisher getrennter Räume ausgelöst, mit der Folge einer nie dagewesenen Deindustrialisierung in kürzester Zeit in Ostdeutschland. Die Arbeitsplatzverluste konnten auch durch umfangreiche öffentliche Investitionen und Finanztransfers nicht annähernd kompensiert werden. In der Folge entstand eine räumliche Polarisierung, die insbesondere zahlreiche Städte und peripher gelegene ländliche Räume Ostdeutschlands negativ betraf, während die Städte vor allem in Süddeutschland zu dynamischen Wachstums-

motoren wurden (Strubelt 2006, S. 306). Die vertiefte europäische Integration führt zudem zu einem wachsenden Wettbewerb der Regionen, sodass immer stärker regional differenzierte Anpassungs- und Wettbewerbsstrategien diskutiert und gefordert werden. Vor dem Hintergrund sinkender finanzieller Spielräume des Staates setzte sich die Position durch, dass keine ubiquitär gleichartige Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge gewährleistet werden kann, sondern über die Gewährleistung von Mindeststandards eine Chancengleichheit gesichert werden solle, die Unterschiede und Konkurrenz zulässt. „Das Hinnehmen von räumlichen Ungleichwertigkeiten sollte dann aber kompensiert werden durch Chancen, die es dem Einzelnen – ggf. mit öffentlicher Hilfe – erlauben, dem durch individuelle Mobilität zu entgehen." (Strubelt 2006, S. 308). Denen, die bleiben müssen, wird dann ein Mindestmaß an Versorgung gewährleistet. Gleichwertigkeit wird somit „enträumlicht" und findet sich stattdessen in der Sicherung der individuellen Möglichkeit wieder, Chancen auch unabhängig von jeglicher räumlichen Verortung durch räumliche Mobilität zu nutzen (vgl. Brake 2007). Eine solche Vorstellung von Raumentwicklung befördert jedoch Wanderungsbewegungen und vertieft regionale Entwicklungsunterschiede. Zudem führt sie zu erzwungener Mobilität und stetig wachsenden Pendlerbewegungen und Pendlerdistanzen, die erhebliche ökologische Kosten und materielle Einbußen für die Beschäftigten produzieren (vgl. Hahne 2005).

In der Raumordnung wird seit jeher der Gleichwertigkeitsgrundsatz zudem als ein Prinzip begriffen, das mit anderen im Wettbewerb steht. So stand im Raumordnungsgesetz des Bundes von 1998 die Leitvorstellung, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen, rechtssystematisch auf gleicher Stufe wie sieben weitere. Sie ist daher als solche nicht nur einschränkbar, sondern grundsätzlich auch „wegwägbar" (Janssen 2007, S. 19). Zu nennen ist hier insbesondere die Förderung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von Regionen durch die Schaffung von Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen oder die Stärkung der prägenden Vielfalt von Teilräumen. In den Leitbildern der Raumordnung von 2006 (BMVBS 2006) wurde die Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft im internationalen Maßstab durch eine Förderung von Metropolregionen als erstes von drei Leitbildern prominent platziert und der Grundsatz betont, die Starken zu stärken. Auch dies steht im





Widerspruch zu einer ausgleichsorientierten Regionalpolitik und wird mit Verweis auf trickle-down-Effekte (Sickereffekte) zugunsten der schwächeren Regionen gerechtfertigt. Dennoch wurde in der Novellierung des Raumordnungsgesetzes die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sogar wieder aufgewertet. Mit der Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes (2009) wurde das Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse hervorgehoben und als Kernelement einer nachhaltigen Entwicklung verstanden: „Leitvorstellung … ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“ (§ 1 Abs. 1 Satz 2 ROG). In zahlreichen Modellvorhaben wird in letzter Zeit nach neuen Wegen und flexiblen Lösungen gesucht, wie auch in schrumpfenden und peripheren ländlichen Räumen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge aufrechterhalten werden können, um die Lebensqualität vor Ort zu sichern (z. B. BBSR 2014).

Der Wandel im Staatsverständnis: vom Interventionsstaat zum neoliberalen Wettbewerbsstaat und die Privatisierung der Daseinsvorsorge

In den raumordnungspolitischen Diskussionen spiegelt sich auch ein grundlegender Wandel im Staatsverständnis wider. Dieses wird in der deutschen Debatte dargestellt als Wandel vom Versorgungsstaat, der die Infrastruktur- und Daseinsvorsorgeleistung selbst erbringt, hin zum Gewährleistungsstaat, der nur noch regulativ sicherstellt, dass die Leistungen erbracht werden. Die Erbringung der Leistungen wird aber vornehmlich privatwirtschaftlich Tätigen überlassen (vgl. Kersten 2006). In der angelsächsischen Diskussion wird dieser Prozess als Transformation des hegemonialen Staatsverständnisses vom vorsorgenden keynesianischen nationalen Wohlfahrtsstaat (welfare state) hin zum neoliberalen Wettbewerbsstaat (workfare state) bezeichnet (vgl. Jessop 1999). Dieser Wandel hat seinen Ausgangspunkt in den Krisenerscheinungen Ende der Siebzigerjahre. Mit den einbrechenden Wachstumsraten in den Industrieländern und den Weltwirtschaftskrisen geriet der öffentliche Sektor in eine wachsende Finanznot. Die Spielräume wurden geringer, Zuwächse mittels Infrastrukturinvestitionen und Sozialleistungen auch räumlich zu verteilen. Die Verschuldung der öffentlichen Hände stieg rapide an. In der Folge gewannen neoliberale Politikkonzepte an Zustimmung. Weiten Bereichen der öffentlichen Hand wurden von den ordo- bzw. neoliberalen Kritikern verstärkt Ineffizienz und eine überzogene Ausdehnung des öffentlichen Sektors vorgeworfen (vgl. Gerstlberger und Siegl 2009). Ziel der neoliberalen Kritiker ist es, die Staatstätigkeit auf vermeintliche Kernaufgaben zu reduzieren. Darüber hinaus soll der Staat dafür sorgen, dass sich die Bürger_innen als Marktteilnehmer_innen auf den Märkten zurechtfinden können. Die Regulierung sozialer Austauschbeziehungen kann dann weitgehend den Märkten und dem Mechanismus des Wettbewerbs übertragen werden, während der Staat lediglich die Funktionsweise der Märkte sichern muss und sich weitgehend zurückziehen kann.

Mit dem veränderten Staatsverständnis wurde die Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge vermehrt privaten Akteuren überlassen. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Telekommunikation, Energieversorgung, Postwesen, Bahnverkehr und Wohnungswesen, die einer umfangreichen Privatisierung und Finanzialisierung (vgl. Heeg 2013) unterworfen und damit auch der Spekulation ausgesetzt wurden. Es folgte eine Welle von Maßnahmen der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung, die der Auffassung folgten, dass die private Wirtschaft effizienter und kostengünstiger in der Lage ist, Daseinsvorsorgeleistungen zu erbringen. Die angespannte finanzielle Situation vieler öffentlicher Haushalte förderte diese Tendenzen zusätzlich, um durch Privatisierungen zumindest kurzfristige Entlastungseffekte zu erzielen. Gerstlberger und Siegl (2009) unterscheiden drei Phasen der Privatisierung: die Phase vor 1990, die im Wesentlichen durch den umfangreichen Verkauf von Unternehmensbeteiligungen geprägt war,

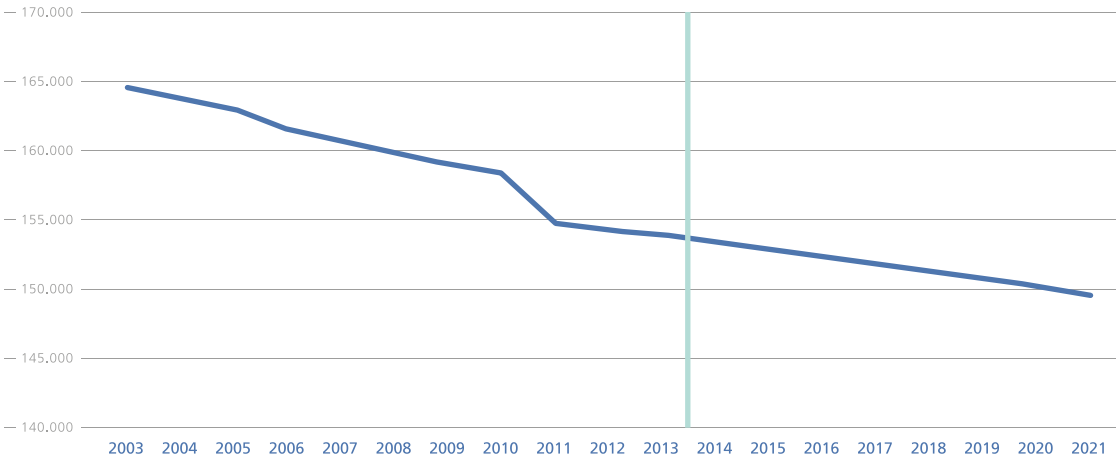
weiter nach dem nächsten Fallbeispiel ›

KERNGEBIET BAYERISCHER WALD:
BESONDERER HANDLUNGSBEDARF

www.arberland-regio.de | www.landkreis-regen.de | www.freyung-grafenau.de | www.ilzerland.info

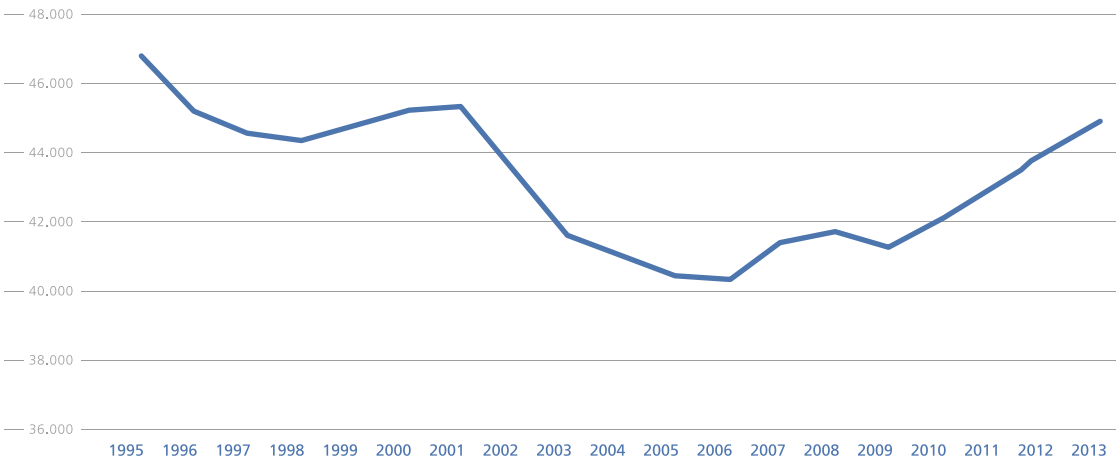
BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND PROGNOSE IN DEN LANDKREISEN REGEN UND FREYUNG-GRAFENAU

Abb. 1: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTEN IN DEN LANDKREISEN REGEN UND FREYUNG-GRAFENAU

Abb. 2: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



GEOGRAFISCHE LAGE

Die Landkreise Regen und Freyung-Grafenau liegen im Osten des Regierungsbezirks Niederbayern, vollständig im Bayerischen Wald. Sie umfassen insgesamt sechs Märkte und 37 Gemeinden sowie sechs Mittelzentren (darunter Regen: 10.700 EW und Waldkirchen: 10.300 EW); nahe gelegene Oberzentren sind Deggendorf im Südwesten (ca. 35 km) und Passau (ca. 45 km).

BEVÖLKERUNG

- Landkreis Regen: 76.329 EW, Landkreis Freyung-Grafenau: 77.817 EW (die bevölkerungsschwächsten Landkreise in Niederbayern).
- Starker Bevölkerungsrückgang: von 164.525 EW in 2003 auf 149.500 EW in 2021.

ARBEITSMARKT

- Gravierender Einbruch der Beschäftigungszahlen 2001-2007: die Zahl der Arbeitsplätze ist in dieser Zeit von 45.321 auf 40.363 gesunken; ab 2007 wieder positiver Trend.
- Mehr Auspendler_innen als Einpendler_innen in die Landkreise.

FINANZLAGE

- Die Landkreise erhalten Stabilisierungshilfen.
- Steuerkraft: nur 32% des niederbayrischen Durchschnitts.
- Kommunale Verschuldung: 71% über der bayerischen Verschuldung und 48% über der niederbayerischen Verschuldung.

(Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2014): Statistik kommunal 2013. München)

INFRASTRUKTUR

Flächendeckende Übertragungsgeschwindigkeit im Datenverkehr: < 1Mbit/s. (Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Stand 24.02.2015)

BESONDERHEITEN / HANDLUNGSBEREICHE

Der Nationalpark Bayerischer Wald mit dem „Großen Arber" ist eine der wichtigsten bayerischen Tourismusdestinationen. Durch die Europaregion Donau-Moldau gibt es eine starke Kooperation zwischen den Landkreisen und den tschechischen und österreichischen Gebieten. Die Landkreise werden zu den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf gezählt. Der Landkreis Regen will sich in Zusammenarbeit mit der Hochschule Deggendorf zur Technologieregion Bayerischer Wald („Region mit Zukunft für Arbeit und Leben") neu positionieren. Eine aufgewertete Gästekarte ermöglicht den Besucher_innen von 19 Gemeinden im Bayerischen Wald die kostenlose Nutzung von Bus und Bahn. Dadurch erhofft man sich eine Wertschöpfung sowie die Imagefestigung als grüne Region.

Bayerischer Wald – Gutes Leben in der Peripherie nur Illusion?

Prof. Dr. jur. Dr. phil. Herbert Grziwotz, Notar in Regen

Unternehmerische Standortentscheidungen für den Bayerischen Wald beruhten in der Nachkriegszeit auf den Investitionszulagen der damaligen Wirtschaftsförderung und den niedrigen Lohnkosten. Im Normalfall beziehen Arbeitnehmer_innen in den ehemaligen Grenzregionen auch heute noch ein deutlich geringeres Einkommen als in den Metropolregionen. Ein niedrigeres Einkommen bedeutet auch eine schlechtere Versorgung im Alter. Die niedrigen Löhne wirken sich noch heute auf die Renten, insbesondere die Witwenrenten von Frauen aus, die entsprechend dem klassischen Familienmodell der Hausfrauenehe nicht oder nur geringfügig berufstätig waren. Die Menschen in den peripheren strukturschwachen Räumen büßen somit lebenslänglich für die Strukturschwäche ihrer Heimat. Es fehlt, vielleicht abgesehen vom öffentlichen Dienst, die Motivation für besonders qualifizierte Kräfte, in derartigen Regionen langfristig zu arbeiten, wenn sie Einkommensnachteile hinnehmen müssen.

Das Gegenargument, dass das Leben in den Metropolregionen teurer wäre als auf dem Land, entpuppt sich bei näherem Hinsehen als Scheinargument. Die Lebensmittel, also die Grundversorgung, sind mangels unterschiedlicher Preise in den Supermärkten und Discountern auf dem Land genauso teuer wie in der Großstadt. Der Einwand, dass das Wohnen auf dem Land billiger ist, berücksichtigt nicht die Zusatzkosten, die durch die Erfordernisse der Mobilität entstehen. Auch betragen lediglich die Grundstückspreise und die Preise gebrauchter Immobilien im Bayerischen Wald einen Bruchteil der in der Metropolregion München üblichen Preise. Allerdings fehlen große Mietwohnungen für Familien, sodass diese darauf angewiesen sind, ein Eigenheim zu erwerben. Anders als die Grundstückspreise differieren jedoch die Baukosten für einen Neubau, aber auch für einen Umbau im Verhältnis zu großstädtischen Preisen kaum. Zudem darf der Hinweis auf das billige Wohnen in strukturschwachen Orten nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Wohnverhältnisse in vielen Immobilien nicht auf dem Niveau befinden, das in Metropolregionen üblich ist. Vielfach entspricht der Wohnstandard noch den Verhältnissen der 50er- und 60er-Jahre des letzten Jahrhunderts. Hinzu kommen hohe Energiekosten für die alten und nicht mehr modernisierten Gebäude. Die sinkenden Immobilienpreise führen zusätzlich zu einer weiteren Erhöhung des Armutsrisikos: Menschen, die während ihres Arbeitslebens ihre Immobilie abbezahlt haben, müssen im Alter feststellen, dass deren Wert nur noch einen Bruchteil der früheren Aufwendungen beträgt. Die Immobilie als klassisches Mittel der Altersicherung verliert angesichts des Leerstandes an Wert. Die Verkehrswerte betragen häufig nur noch einen Bruchteil der Erstellungskosten. In vielen Fällen wird von der Substanz gelebt; Rückstellungen für dringend nötige Instandhaltungen und Modernisierungen sind nicht mehr möglich.

Auch bei der Bildung ist Chancengerechtigkeit kaum vorhanden. Chancengleichheit im Bildungswesen hängt jedoch davon ab, dass eine Vielfalt von Bildungseinrichtungen in

erreichbarer Nähe vorhanden ist. Von Eltern mit Kindern im Schulalter wird bemängelt, dass nur bestimmte Ausbildungsrichtungen (z. B. bestimmte Zweige des Gymnasiums) zur Verfügung stehen und für den Besuch anderer Bildungseinrichtungen von den Schüler_innen Anfahrtswege von 30 oder 40 Kilometern hingenommen werden müssen, wobei für die 11. und 12. Klasse des Gymnasiums keine Schulwegkostenfreiheit mehr besteht. Eltern mit geringerem Einkommen sind gezwungen, die Kosten zähneknirschend zu akzeptieren oder einen Antrag auf Kostenbefreiung zu stellen. Dies machen viele Menschen jedoch aus Scham nicht. Pointiert ausgedrückt: Wieso sollen Eltern von Gymnasiasten der 11. und 12. Klasse für die Fahrtkosten nur deshalb bezahlen, weil ihr Gymnasium nicht wie in München fußläufig erreichbar ist? Auf Eltern, deren Kinder studieren wollen, kommen weitere Kosten hinzu, da in der Region keine diesbezüglichen Einrichtungen vorhanden sind und ein tägliches Pendeln – jedenfalls mit einem guten Studienerfolg – kaum machbar ist.

Zu den elementaren Grundbedürfnissen gehört zunächst die Sicherung der Ernährung. Viele Orte verfügen teilweise nicht mehr über die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln. Zum Einkauf sind die Menschen wegen der weiten Entfernungen auf den Individualverkehr angewiesen. Zur Grundversorgung gehört im weitesten Sinne auch die soziale und kulturelle Infrastruktur. Ein Beispiel ist die Sicherung der Gesundheit. Durch die Schließung von Krankenhäusern bzw. bestimmten Stationen an Krankenhäusern, das Hausarztsterben und das Fehlen bezahlbarer Pflegeplätze für alte Menschen entsteht bei vielen Menschen die Angst vor einer schlechteren Versorgung.

Langfristig wird im Bayerischen Wald die erforderliche Mobilität, die durch die Schließung von ortsnahen öffentlichen Einrichtungen und Läden sogar in Zukunft noch mehr gefordert sein wird als gegenwärtig, nur durch den Individualverkehr gewährleistet werden können. Ein hinreichendes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln kann von den Kommunen nicht finanziert und angeboten werden. Wo Kommunen diese anbieten (z. B. Bürgerbusse), ist dies nur mit großem ehrenamtlichen Engagement umsetzbar. Die persönliche Mobilität kostet Geld. Viele Familien sind auf mehrere Kraftwagen angewiesen. Der steuerliche Ersatz der Kosten für Fahrten an den Arbeitsplatz deckt die tatsächlichen Kosten längst nicht mehr. Dies verstärkt die bestehende Ungleichheit. Viele Menschen, die im Bayerischen Wald leben, nehmen täglich weite Fahrten zu ihrem Arbeitsplatz auf sich. Insofern bestehen nicht nur keine gleichen Arbeitsbedingungen; bestehende Ungleichheiten werden durch die damit verbundene Kostenlast sogar noch verstärkt.

die Phase der Privatisierung, v. a. der netzgebundenen Infrastruktur (Postwesen, Telekommunikation und Bahn, aber auch Energie- und Versorgungsunternehmen) in den 1990er-Jahren, und schließlich seit den späten 1990er-Jahren die verstärkte Privatisierung der regionalen, sozialen und kulturellen Infrastruktur, wovon besonders der Gesundheits- und Pflegebereich sowie öffentliche Wohnungsbaugesellschaften und der Bildungssektor betroffen waren. Daneben führten auch Liberalisierungsmaßnahmen auf europäischer Ebene zur Öffnung der Märkte zu einem verstärkten Deregulierungsdruck, der auch auf der Ebene der Daseinsvorsorge wirksam würde (bspw. in der Energie- und der Wasserwirtschaft). Der Druck auf die öffentlichen Finanzen entstand jedoch auch durch die steuerpolitischen Umverteilungsprozesse zugunsten der Unternehmen, die ab den 1980er-Jahren ausgelöst wurden (vgl. Gerstlberger und Siegl 2009, S. 12). Zudem schien vielen Kommunen die Privatisierung ein probater Weg, um den wachsenden Servicebedürfnissen der Bevölkerung bei immer knapperen Mitteln zu begegnen.

Allerdings ist mit der Privatisierung in der Mehrzahl auch eine Verringerung der Versorgungsintensität und -qualität verbunden, ohne dass die gewünschten kostensenkenden Effekte in voller Breite erzielt werden können. In räumlicher Hinsicht wirkte sich vor allem der Rückzug aus der Fläche als eine Form des Sozialabbaus aus. Direkt zu spüren ist dieser Rückzug bei der Deutschen Bahn, die den Regionalverkehr zugunsten des Ausbaus der Hochgeschwindigkeitsstrecken und -züge deutlich reduzierte. Dadurch haben sich insbesondere in den peripheren ländlichen Räumen die Anbindungsqualitäten verschlechtert und die Bedingungen der öffentlich gewährleisteten Mobilität erschwert. Ebenfalls Qualitätsverluste sind durch den Rückzug der Postdienstleistungen aus der Fläche zu verzeichnen. Zahlreiche Postämter wurden geschlossen. Im besten Falle werden Service-Punkte in Einzelhandelsgeschäften mit reduziertem Angebot aufrechterhalten. Mit der Schließung der Postämter und der Ausgliederung und Privatisierung der Bankdienstleistungen ist ebenfalls eine Ausdünnung der Bankfilialen im ländlichen Raum verbunden, da viele Geschäftsbanken nachziehen, ihr Filialnetz reduzieren und sich teilweise komplett aus der Fläche zurückziehen. Mit den Zusammenlegungen und Schließungen von Krankenhäusern ist eine verschlechterte Erreichbarkeit in der medizinischen Versorgung verbunden.

Mit diesen Privatisierungsfolgen sind für die Bürgerinnen und Bürger in den betroffenen Kommunen unmittelbar spürbare Verschlechterungen im Angebot der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verbunden: Aufgelassene Bahnhöfe verfallen, andere, die noch angedient werden, werden weniger gepflegt, weisen aber keine Verkaufsstellen mehr auf. Die Wartebereiche vergammeln oder werden geschlossen. Die Schließung von Postämtern und Bankfilialen schwächen die Funktionalität der Ortskerne. Solche Leerstände wirken negativ auf ihr städtebauliches Umfeld. Die Konzentration der Bereitstellung moderner Telekommunikationsangebote auf lukrative Märkte in den Verdichtungsräumen verschlechtert vergleichsweise die Standortqualitäten ländlicher Kommunen. Solche direkt erlebbaren Verschlechterungen der Dienstleistungsangebote führten in der Vergangenheit öfter zu Protesten und zu Bürgerinitiativen (bspw. zum Erhalt des Bahnhofsgebäudes oder der Postfiliale). Schließlich ist der Abbau des Dienstleistungsangebotes vor Ort auch ein Push-Faktor bei Abwanderungsüberlegungen – auch für Unternehmen.

Weniger unmittelbar spürbar sind andere Effekte der Privatisierung. Diese lassen sich aufteilen in Effekte, die über Veränderungen auf den Arbeitsmärkten vermittelt werden, und solche, die die Kommunen finanziell und hinsichtlich ihrer Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten betreffen. Mit der Privatisierung ist auch ein Abbau der Arbeitsplätze innerhalb der neuen privaten Unternehmen verbunden, die nun im Bereich der Leistungserbringung tätig sind. Zwischen 1989 und 2007 wurden bei Bahn und Post, in der Energie- und Wasserversorgung, bei der Telekommunikation und bei Krankenhäusern etwa 635.000 Arbeitsplätze abgebaut (vgl. Brandt und Schulten 2008: 3, zit. n. Gerstlberger und Siegl 2009, S. 19). Mit dem Arbeitsplatzabbau ist häufig eine Konzentration in zentralen Betriebsstätten verbunden, die sich in der Regel in den Städten befinden. Auch dadurch

ist eine erhebliche Schwächung ländlicher Räume ausgelöst worden. Zudem verlieren die Kommunen durch die Delegation der Aufgabenerfüllung an private Träger an Einflussmöglichkeiten auf die Art und Weise und auch auf die Qualität der Leistungserbringung. Auch das kann zu einer Verschlechterung der Qualität der Leistung und zu einer Benachteiligung führen.

Somit bleibt die „Transformation des Staates“ (Leibfried und Zürn 2006; zit. n. Barlösius und Spohr 2014) vom Interventionsstaat, der sich auf zwei Großkomponenten des staatlichen Eingriffs konzentriert – nämlich die möglichst flächendeckende Versorgung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und den Wohlfahrtsstaat durch den Ausbau der sozialen Sicherungssysteme –, zum neoliberalen Wettbewerbsstaat nicht folgenlos (vgl. Barlösius und Spohr 2014, S. 236 f.): „Besonders in ländlichen Regionen, in denen einerseits Prozesse der Deindustrialisierung stattfinden und die andererseits am Wandel zur globalisierten Wissensgesellschaft kaum teilhaben, sind die Konsequenzen überdeutlich: Die für die wohlfahrtsstaatliche Industriegesellschaft charakteristischen Infrastrukturen wie Bildungseinrichtungen, Gesundheitsversorgung und öffentlicher Verkehr werden ausgedünnt und jene Infrastrukturen, die Vorleistungen für die globalisierte Wissensgesellschaft erbringen, nicht oder nur auf einem niedrigen Niveau aufgebaut (z. B. Breitbandkabel).“ Dabei gehen diese ökonomischen Wandlungsprozesse den Prozessen des demografischen Wandels, wie dem Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung, der einbrechenden Geburtenrate und der starken Alterung, in der Regel voraus – und nicht umgekehrt, wie es politische Rechtfertigungsmuster gerne behaupten.

Deinfrastrukturalisierung – die neue soziale Frage?

Jens Kersten, Claudia Neu und Berthold Vogel bezeichnen den Prozess des Rückzugs des Staates aus der Fläche als ,,De-Infrastrukturalisierung“ (2012) und sehen darin eine „neue soziale Frage“ (vgl. a. Barlösius und Spohr 2014). Schließlich beeinflussen die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge die Lebenschancen der Menschen durch ihre Präsenz vor Ort in räumlicher Hinsicht und zielen auf eine flächendeckende soziale Integration. Kersten (2006, S. 246) betont dabei die Bedeutung der raumgreifenden Daseinsvorsorgenetze für die soziale Integration des einzelnen Bürgers, die ganz wesentlich von seinem Zugang zur netzbasierten Wasser- und Energieversorgung sowie zur Straßen-, Eisenbahn- und kommunikativen Infrastruktur abhängt. „Die Ausgestaltung dieser Netze strukturiert für den einzelnen Bürger aber zugleich auch seine Partizipation an den nicht unmittelbar netzbasierten Sektoren der Daseinsvorsorge, wie z. B. der medizinischen Versorgung und dem Schul- und Bildungsangebot. Damit hat die netzbasierte Daseinsvorsorge nicht nur eine technische, sondern vor allem auch eine individual- und sozialpsychologische Seite und ist eminent politisch.“

Die Infrastrukturen haben folglich die Funktion, eine Entfaltung der Persönlichkeit zu ermöglichen, und bilden dadurch „Scharniere der Vergesellschaftung und sozialen Integration“ (Barlösius und Spohr 2014, S. 242). Durch ihre örtliche Fixierung strukturieren sie die Gesellschaft in räumlicher Hinsicht. Folglich garantiert der räumliche Zugang zu Infrastrukturen soziale Teilhabe- und Partizipationschancen – oder versagt diese

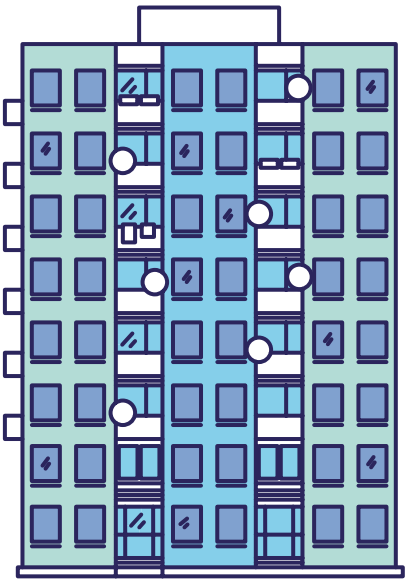
bei Abkoppelung davon – und beeinflusst damit die Möglichkeiten der Selbstverwirklichung. Dadurch wirken Infrastrukturen sozial strukturierend: „Sind die Chancen, an den infrastrukturellen Leistungen von Bildung, Gesundheit, Kommunikation, Mobilität etc. teilzuhaben, erschwert oder gar verhindert, dann werden daraus mit großer Wahrscheinlichkeit soziale Benachteiligungen resultieren." (ebd.) Die Benachteiligungen beziehen sich auf die Möglichkeit, Rechte und Anrechte zu realisieren und damit auf die Verwirklichung der Bürgerrechte. Daher geht es bei der Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in der Fläche nicht in erster Linie um die Verteilung von Gütern und Ressourcen, sondern darum, ob Zugänge zur Gesellschaft, soziale Integration und Optionen der Entwicklung der Persönlichkeit vorhanden und gesichert sind. Durch die Prozesse der neoliberalen Restrukturierung, die sich in einer Ökonomisierung und Privatisierung der Leistungserbringung und im Rückzug der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge aus der Fläche manifestieren, drohen diese zu ungleichheitsrelevanten Gütern und Ressourcen zu werden, die nicht mehr sozial strukturell und räumlich unabhängig Teilhabe- und Partizipationschancen garantieren, sondern stattdessen Ursache sozialer Bevorzugungen und Benachteiligungen sind (Barlösius und Spohr 2014, S. 248).

Allerdings wäre es falsch, aus den Prozessen der kontinuierlichen Vertiefung regionaler Disparitäten und räumlicher Differenzen in der Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge die Schlussfolgerung zu ziehen, sich vom Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse zu verabschieden. Kersten (2006, S. 248) resümiert: „Wer das Leitbild der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – gerade im Hinblick auf die Daseinsvorsorge in einer schrumpfenden Gesellschaft – verabschieden möchte, muss sich bewusst sein, dass er einen der ganz zentralen Legitimationspfeiler unserer politischen Ordnung verändert." Vielmehr genüge es nicht, den Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse schlicht infrage zu stellen. „Es bedarf vielmehr eines neuen argumentativen Angebots – eines neuen Leitbilds –, das gerade im Hinblick auf die Daseinsvorsorge einer räumlichen Differenzierung zugänglich ist." Wie ein solches Leitbild gestaltet sein kann, und welche Konsequenzen daraus für ein angemessenes Staatsverständnis und die Ausgestaltung der organisierenden Institutionen angeht, ist jedoch noch offen.

AUF DER SUCHE NACH NEUEN WEGEN ZUR RÄUMLICHEN GERECHTIGKEIT

Als Reaktion auf die bedrohlichen Vertiefungen der räumlichen Entwicklungsunterschiede mehren sich gerade in den letzten Jahren die wissenschaftlichen Diskussionsbeiträge, die sich mit der Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge auseinandersetzen (Kersten, Neu und Vogel 2012, 2015a und 2015b, Steinführer 2015, Böhnke, Kersten, Klenk, Neu und Vogel 2015, Barlösius und Spohr 2014, Barlösius, Keim, Meran, Moss und Neu 2011, Neu 2009).

Kersten, Neu und Vogel (2015a und b) stellen dabei verfassungsrechtliche Grundlagen in den Mittelpunkt und schlagen vor, eine „Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge" als Bund-Länder-Initiative einzuführen. In der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen sehen sie ein wesentliches Element des Integrationsversprechens des bundesdeutschen sozialen Wohlfahrtsstaates. Das im Grundgesetz verankerte Sozialstaatsprinzip mit den drei Dimensionen des sozialen



Ausgleichs, der sozialen Sicherheit und der sozialen Gerechtigkeit (Papier, Krönke 2012, 124 ff. zit. n. Kersten, Neu und Vogel 2015b, S. 20) lässt sich auch als Auftrag interpretieren, zu deren Gewährleistung auch in räumlicher Hinsicht beizutragen. Zum einen soll die Teilhabe möglichst breiter Bevölkerungsschichten an den Errungenschaften des sozialen Sicherungssystems, an Bildung und einem modernen Gesundheitssystem die soziale Integration fördern. Zum anderen soll auch auf einer regionalen Ebene der Zugang zu den Errungenschaften der Wohlfahrts- und Konsumgesellschaft in allen Teilräumen auf vergleichbare Weise durch die möglichst flächendeckende Bereitstellung von Infrastrukturen zur Daseinsvorsorge ermöglicht werden.

Das Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse wird dabei als eine Angleichung an ein hohes wohlfahrtsstaatliches Niveau verstanden und hat eine Politik zur Verringerung von Ungleichheiten zwischen territorial definierten Teilräumen zur Folge. Dies wird aus verschiedenen verfassungsrechtlichen Rahmensetzungen abgeleitet (vgl. Kersten, Neu und Vogel 2015b, S. 16 ff.): Zum einen sind Infrastrukturen der Daseinsvorsorge erforderlich, damit die Bürgerinnen und Bürger eine Reihe von grundrechtlichen Freiheiten effektiv wahrnehmen und ihre Persönlichkeit frei und gleich entfalten können. Dazu gehören Angebote des Gesundheitswesens zur Gewährleistung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 (2)), Zugang zu Kommunikationsmedien, um das Recht auf Information und freie Meinungsäußerung ausüben zu können (Art. 5 (1)), Mobilitätsinfrastruktur, um die Bewegungsfreiheit und freie Berufswahl zu ermöglichen, Schul- und Bildungsangebote, um die Erziehung der Kinder zu ermöglichen (Art. 7). Die Bereitstellung von familienunterstützenden Einrichtungen lässt sich aus dem besonderen Schutz von Ehe und Familie ableiten, die freie Berufsausübung erfordert wirtschaftsnahe Infrastrukturen (Art 12).

Der Staat ist verpflichtet, diese Grundrechte zu gewährleisten. Verfassungsrechtlich haben Infrastrukturen der Daseinsvorsorge folglich eine Doppelfunktion. Zum einen gewährleisten sie die individuelle und zugleich kollektive Freiheitsentfaltung der Bürgerinnen und Bürger. Zum anderen haben alle Bürgerinnen und Bürger durch den Gleichheitsgrundsatz und die Diskriminierungsverbote einen Anspruch auf Teilhabe an den Gewährleistungen der Daseinsvorsorge (vgl. Kersten, Neu und Vogel 2015b, S. 17).

AUFGABENFELDER ÖFFENTLICHER DASEINSVORSORGE IN DEUTSCHLAND

Technische Dienstleistungen	Soziale Dienstleistungen
Verkehrsinfrastruktur	Kulturelle Versorgung
Verkehrsdienste (Schultransport, ÖPNV)	Schule, Bildungswesen
Kommunikationsdienstleistungen	Kinderbetreuung
Energieversorgung	Gesundheitswesen und Altenpflege
Wasserwirtschaft, Ver- und Entsorgung	Finanz- und Versicherungsdienstleistungen
Abfallwirtschaft	Katastrophenschutz, Feuerwehr, Rettungswesen
Deichbau	Öffentliche Sicherheit
Wohnungswirtschaft, sozialer Wohnungsbau	Sportstätten, Friedhöfe

Tabelle 1: Aufgabenfelder öffentlicher Daseinsvorsorge in Deutschland | Quelle: Nach Einig 2008: 18. Zit. n. Kersten, Neu und Vogel 2015b, S. 9

Im Rahmen der Arbeitsteilung innerhalb des Bundesstaates fallen die Gewährleistung der Daseinsvorsorge in den Regionen und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse grundsätzlich in die Kompetenz der Länder. Die Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge und damit auch die Gewährleistung angemessener Teilhabechancen in allen Teilräumen ist jedoch ein grundlegender politischer Auftrag, der alle staatlichen Ebenen betrifft und über den sich der demokratische Wohlfahrtsstaat in entschiedener Weise legitimiert (Kersten, Neu und Vogel 2015a, S. 2). Auf diese Weise gewährleistet die Daseinsvorsorge die soziale und die territoriale Integration von Städten, Regionen, Ländern, der Bundesrepublik und weiter gefasst auch der Europäischen Union. (ebd., S. 2). Im Falle der Bedrohung des territorialen Zusammenhalts rechtfertige dies auch das Eingreifen des Bundes analog zu anderen Gemeinschaftsaufgaben wie die des Küstenschutzes oder der regionalen Wirtschaftsentwicklung (vgl. Kersten, Neu und Vogel 2015a und b).

Böhnke, Kersten, Klenk, Neu und Vogel (2015) sehen in wachsenden gesellschaftlichen Disparitäten den Ausdruck der mangelnden Verfügbarkeit und der Unzugänglichkeit der öffentlichen Güter (S. 13). Dabei verstehen sie unter öffentlichen Gütern „Güter, Dienste und Institutionen, auf die die Bürgerinnen und Bürger für ihre freie und gleiche Entfaltung in einer demokratischen Gesellschaft existenziell angewiesen sind. Sie umfassen die Wasser- und Energieversorgung, Telekommunikations- und Verkehrsinfrastrukturen, medizinische und pflegerische Dienste, die soziale Sicherheit sowie die Kinderbetreuung, die Schul- und Weiterbildung, aber auch die Verwaltung und Rechtsprechung.“ Öffentliche Güter begründen dabei den sozialen Zusammenhalt, eröffnen individuelle und kollektive Freiheitsräume und schaffen gesellschaftlichen Wohlstand. Dem Staat kommt die Aufgabe zu, die gleiche Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an öffentlichen Gütern zu garantieren und die Finanzierung öffentlicher Güter durch Steuern, Gebühren und Beiträge zu sichern sowie die Qualität öffentlicher Güter zu gewährleisten (ebd., S. 14).

Allerdings werden öffentliche Güter immer weniger vom Staat allein als vielmehr in vielfältigen hybriden Konstellationen produziert, in denen privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteur_innen gemeinsam mit staatlichen Institutionen zusammenwirken. Der Staat wäre dann „mehr Teamplayer und weniger Spielführer“ (ebd., S. 10). Ein solches neues Verständnis der Produktion öffentlicher Güter rückt schließlich das Zusammenwirken der Akteur_innen und die Aufgaben sowie Arbeitsverteilung zwischen ihnen in den Fokus. Dabei nehmen die Autor_innen eine bewusst sozialpolitische Perspektive ein (S. 14) und legen den Fokus auf Verteilungsaspekte (Welche Priorität wird öffentlichen Gütern im Vergleich zu anderen öffentlichen Ausgaben, z. B. Transferleistungen, eingeräumt? Wie werden öffentliche Güter in einer sozial-räumlich gespaltenen und alternden Gesellschaft verteilt?), arbeitspolitische Aspekte (Unter welchen arbeitspolitischen Bedingungen werden öffentliche Güter produziert und bereitgestellt (Arbeitszeit, Entlohnung, Arbeitsplatzsicherheit)?) und Aspekte der Engagement-Politik. Letztere ist entscheidend, da die Regeln für die Bereitstellung, Verteilung und Nutzung öffentlicher Güter gegenwärtig vorrangig von Staat und Wirtschaft bestimmt würden. „Öffentliche Güter brauchen jedoch eine demokratische Öffentlichkeit, um langfristig aufrechterhalten zu werden. Zivilgesellschaftliches Engagement bei der Bereitstellung öffentlicher Güter kann dazu beitragen, genau diese demokratische Öffentlichkeit hervorzubringen.“ (ebd., S. 15).

Dabei weisen die Autor_innen nach einer intensiven Diskussion verschiedener organisatorischer Modelle und deren Kritik den Kommunen eine Schlüsselaufgabe bei der Bewirtschaftung öffentlicher Güter zu (ebd., S. 32). Wichtiger, als einer spezifischen Form der Bereitstellung öffentlicher Güter den Vorzug zu geben, sei die Wahrung der kommunalen Organisationshoheit. „Kommunen müssen selbst entscheiden können, ob sie die Aufgabe in eigener Regie, durch private Unternehmen oder durch zivilgesellschaftliche Einrichtungen ausführen lassen wollen. Diese Entscheidung muss für die Bürgerinnen und Bürger transparent sein, diese müssen sich an ihr beteiligen können.“ (ebd., S. 32).

In der Konsequenz erfordert eine Regulierung öffentlicher Güter ein intensives Zusammenspiel in der Mehrebenenstruktur des Staates. Schließlich habe der Staat die Erbringung öffentlicher Güter zu gewährleisten (ebd., S. 49). Dabei liegen öffentliche Güter jedoch quer zu den klassischen Ressortzuschnitten der Politik. Sie sind zugleich nicht nur für das gesellschaftliche Wohlergehen, sondern auch für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung notwendig. Ihre Gestaltung erfordert daher eine entsprechende institutionelle Einbettung.

Zwischenfazit: Gleichwertige Lebensverhältnisse – aktueller Handlungsauftrag für Bund, Land und Kommunen

Die Erhebung des Auftrags, für gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu sorgen, zum bayerischen Staatsziel fällt in eine Zeit, in der dieses bundesdeutsche Verfassungsprinzip intensiv diskutiert wird. Vor dem Hintergrund eines veränderten Staatsverständnisses und tief greifender Transformationsprozesse, die eine Vertiefung regionaler Disparitäten hervorbringen, werden auf Bundesebene neue Konzepte, wie eine Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge, diskutiert (Kersten, Neu und Vogel 2015a und b). Zudem wird die Bereitstellung qualitätsvoller öffentlicher Güter als eine gesellschaftspolitische Schlüsselaufgabe hervorgehoben, um die soziale Teilhabe und ein gerechtes Zusammenleben in allen Teilräumen zu ermöglichen, wobei die Kommunen eine wesentliche Rolle spielen (Böhnke, Kersten, Klenk, Neu und Vogel 2015). Dabei wird in der Diskussion deutlich, dass die Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein Prinzip von existenzieller Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und ein konstitutives Element des demokratischen Sozialstaats ist.

Deutlich wird auch, dass gleichwertige Lebensverhältnisse nicht durch staatliches Handeln allein hergestellt werden können. Vielmehr werden die öffentlichen Güter und Infrastrukturen, die Teilhabe gewährleisten, Entfaltung ermöglichen und den sozialen Zusammenhalt sichern, in hybriden Kooperationsformen produziert. Folglich ist ein intensives und kooperatives Zusammenwirken staatlicher, zivilgesellschaftlicher, kommunaler und privatwirtschaftlicher Akteur_innen erforderlich. Aufgrund der vielfältigen regionalen Entwicklungspfade und Entwicklungsunterschiede ist zudem ein partizipativer Aushandlungsprozess in der Gesellschaft notwendig, welches Ausmaß und welche Qualität öffentlicher Güter oder Infrastrukturen der Daseinsvorsorge erforderlich sind, um die Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit auch in räumlicher Hinsicht zu gewährleisten. Dies erfordert eine ganzheitliche Herangehensweise und eine Koordination zwischen Kommunen und Staat auf regionaler Ebene. Ein solches Verständnis stellt insbesondere auch Ansprüche an die staatlichen Institutionen und fragt, inwieweit diese in der Lage sind, neue Formen der Produktion öffentlicher Güter partizipativ und transparent in Partnerschaft mit den Akteur_innen hervorzubringen.

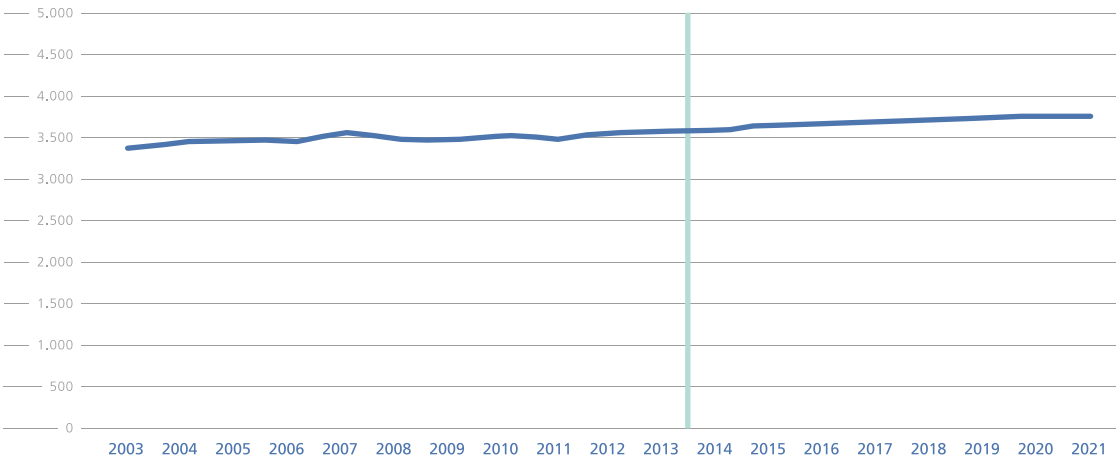
Einem solchen Aushandlungsprozess muss eine Verständigung über das Ausmaß der Handlungsnotwendigkeiten vorausgehen. In Bayern gab es in den letzten Jahren einige Anlässe, die zu einer Thematisierung ungleicher Entwicklungen beigetragen haben (vgl. Miosga 2012). Bayern fällt trotz seiner wirtschaftlichen Stärke und führenden Position im bundesweiten Vergleich wie kaum ein anderes Bundesland in boomende Regionen und periphere Regionen mit erheblichen Entwicklungsproblemen auseinander. Im Folgenden soll daher der Fokus auf den Freistaat gerichtet werden. Dabei wird zunächst diskutiert, wie sich die regionalen Disparitäten in Bayern darstellen und welche Diskurse dazu geführt werden. Dabei wird die Landesplanung intensiv betrachtet, da diese nicht nur den gesetzlichen Auftrag hat, für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen, sondern zudem auch über eine ganzheitliche fachübergreifende Herangehensweise verfügt und die Instrumente der Beobachtung der räumlichen Entwicklung und Koordination der Fachplanungen bereitstellt. ◆

BUCH AM ERLBACH:
DEMOGRAFIEGERECHTE GEMEINDEENTWICKLUNG UND DASEINSVORSORGE

www.buch-am-erlbach.de

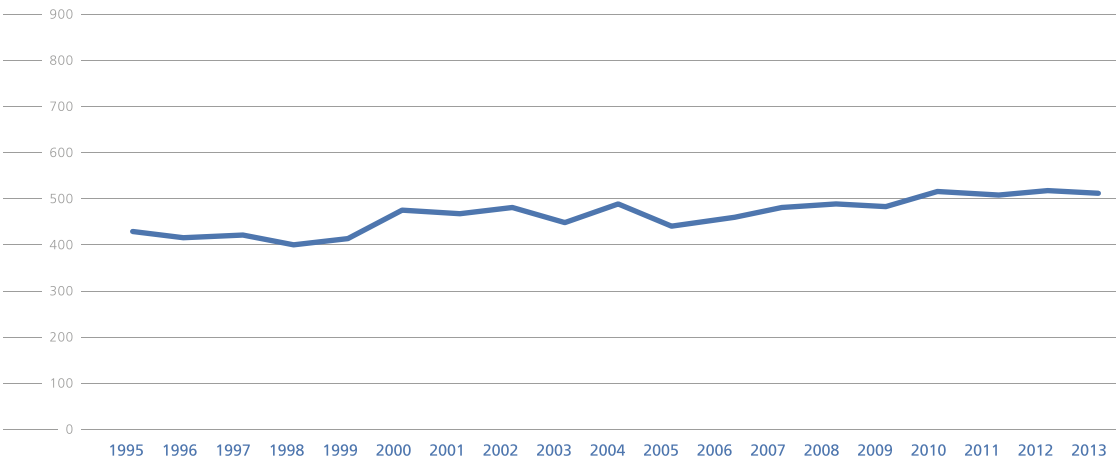
BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND PROGNOSE BUCH AM ERLBACH

Abb. 3: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTEN IN BUCH AM ERLBACH

Abb. 4: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



GEOGRAFISCHE LAGE

Buch a. Erlbach liegt im Südwesten des niederbayerischen Landkreises Landshut und ist eng vernetzt mit dem Wachstumsraum Oberbayern, da die Gemeinde an die Landkreise Freising und Erding angrenzt.

BEVÖLKERUNG

- Seit 1996: Anstieg der EW > 25 %.
- Durchschnittsalter der Bevölkerung: mit etwa 42 Jahre noch knapp unter dem Vergleichswert für Bayern. Es wird aber in den kommenden Jahren deutlich schneller steigen als das Durchschnittsalter im Freistaat.

ARBEITSMARKT

- Die Zahl der in der Gemeinde beschäftigten sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer_innen stieg seit 2013 nur um 60 an.
- Es besteht damit ein deutlicher Überschuss an Auspendler_innen (240/1.000 EW).

FINANZLAGE

- Verhältnismäßig geringe Verschuldung: 23 % des Durchschnitts in Niederbayern.
- Steuereinnahmekraft: knapp unter dem Durchschnitt im Regierungsbezirk (94 %).

(Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2014): Statistik kommunal 2013. München)

INFRASTRUKTUR

Flächendeckende Verfügbarkeit im Datennetz: 6 mbit/s; maximale Übertragungsgeschwindigkeit: 16mbit/s. Schnellere Hochgeschwindigkeitsdatenverbindungen stehen ab Jahresende 2015 zur Verfügung. (Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Stand 24.02.2015)

BESONDERHEITEN / HANDLUNGSBEREICHE

Es handelt sich um eine Gemeinde im ländlichen Raum mit deutlichen Wachstumseinflüssen durch die Nähe zum Oberzentrum Landshut, dem Ballungsraum München sowie dem Münchner Flughafen (27 km). Buch a. Erlbach ist in erster Linie eine Wohngemeinde, die von den umliegenden Wachstumszentren profitieren kann. Der demografische Wandel wird Buch a. Erlbach in naher Zukunft stark treffen. Die Gemeinde hat dies erkannt und versuchte bereits 2012 durch ein Demografieprojekt entgegenzusteuern, dessen Ergebnis ein integriertes Konzept zur demografiegerechten Gemeindeentwicklung war.

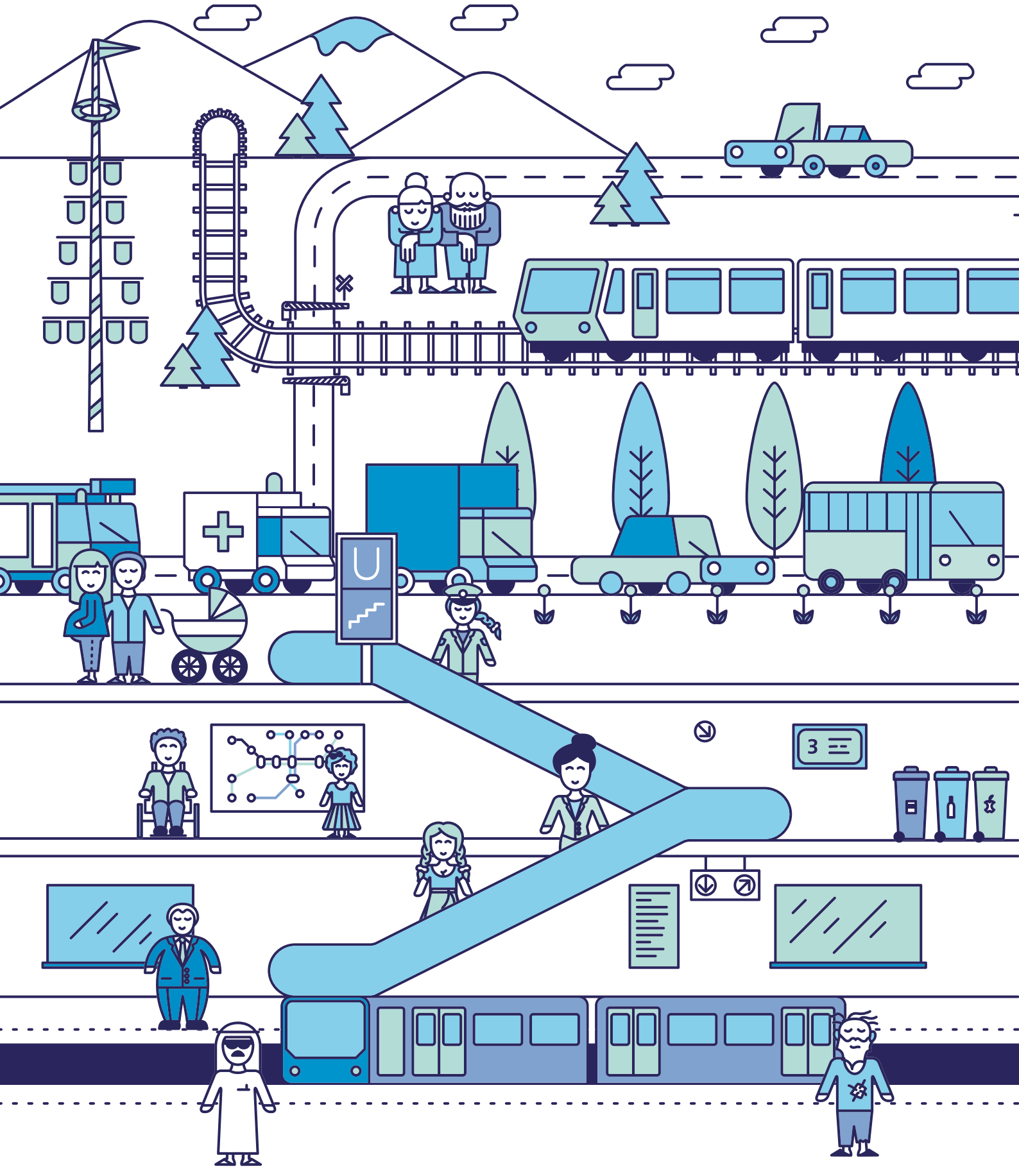
Franz Göbl, Erster Bürgermeister der Gemeinde Buch am Erlbach

„Wir haben das Glück, dass unsere Gemeinde in einer Wachstumsregion liegt. Die Gemeinde Buch a. Erlbach im Landkreis Landshut grenzt an die Landkreise Erding und Freising in Oberbayern und profitiert daher auch von der Dynamik der Flughafen-Region. Mit einer Arbeitslosigkeit um die 3 % boomt die Region, der Wohnungsmarkt hinkt hinterher. Vor allem fehlt es aber an günstigem Wohnraum. Der Druck aus der Landeshauptstadt treibt die Preise in unseren Gemeinden ins Unermessliche. Dennoch sind der demografische Wandel und die Alterung der Bevölkerung für uns ein wichtiges Thema. In einem Pilotprojekt im Jahr 2012 haben wir ein Konzept für eine demografiegerechte Gemeindeentwicklung erarbeitet. Wir haben uns das Ziel gesetzt, unter den Bedingungen von zurückgehenden Geburtenraten und der Alterung der Bevölkerung die Lebensqualität und die Wirtschaftsperspektiven in unserer Gemeinde im ländlichen Raum vorausschauend zu sichern. Wir wollen die soziale Infrastruktur, die Wohngebiete, die Freizeiteinrichtungen und die Versorgungsmöglichkeiten an die Folgen des demografischen Wandels rechtzeitig anpassen. Buch a. Erlbach soll attraktiv für die hier lebenden Familien, Kinder, Jugendlichen, Paare, Alleinstehenden und älteren Menschen bleiben. In unserer Gemeinde werden dringend bezahlbare Wohnungen benötigt.

In die Erarbeitung des Konzepts „Demografiegerechtes Buch a. Erlbach“ und in dessen Umsetzung haben wir die Bürgerinnen und Bürger intensiv miteinbezogen, denn der notwendige Umbau kann nur gemeinsam mit der Bevölkerung gelingen. In den letzten Jahren sind wir vor allem durch Zuzug gewachsen und dennoch wird das Durchschnittsalter, das 2009 noch bei knapp 42 Jahren lag, bis 2021 auf 47 Jahre steigen. Auf diese Alterung wollen wir frühzeitig reagieren. Bereits jetzt gibt es Barrieren und Hindernisse, die insbesondere älteren Menschen Probleme bereiten. Es sind die Höhenunterschiede bzw. die starken Steigungen, die gefährliche Verkehrssituation und die schwache Beleuchtung, die von der Bevölkerung in der Haushaltsbefragung als Hindernisse im öffentlichen Raum angegeben werden. Unsere über 60-Jährigen können sich gut vorstellen, im Alter in einem Mehrgenerationenhaus oder in einem betreuten Wohnen zu leben. Daher wollen wir im Ortskern alternsgerechtes Wohnen bereitstellen und zum Umziehen anregen. Die frei werdenden Wohnungen können dann jüngeren Familien zur Verfügung stehen. Damit leisten wir auch einen Beitrag zum Flächensparen. Die Gemeinden haben zu tun, sich auf die älter werdenden Generationen einzustellen. Straßen, Wege, Siedlungen, Einrichtungen, aber auch Vereine haben sich in den kommenden Jahren darauf einzustellen. Eine demografiegerechte Gemeinde gibt es nicht von heute auf morgen. Das braucht Zeit, kostet die Kommunen aber auch viel Geld.

Aber auch die Jugend treibt uns um: Früher wurden die Schulen dort gebaut, wo auch die Kinder waren. Dies hat sich spätestens seit der sechsstufigen Realschule geändert. Bis zu 70 % der Kinder gehen nach der 4. Klasse auf Reisen. Für Vereine, die Jugendarbeit und die verbleibende Schule vor Ort ist das keine gute Entwicklung. Viele Jugendliche sind dadurch für unsere Gemeinden nicht mehr erreichbar und man kennt sich nur noch bedingt. Die „Heimat“ wird für die jungen Leute fremd. Möchte man ernsthaft „das Beste“ für die Kinder, müssen sie in ihren Kommunen beschult werden.

Buch a. Erlbach soll aber auch in anderen Bereichen zukunftsfähig sein. Wir haben als eine der ersten Gemeinden im Landkreis Landshut ein Energie- und Klimaschutzkonzept erarbeitet, um künftig koordiniert, strukturiert und systematisch die Energiewende zu gestalten und den Klimaschutz zu fördern. Mit unserem Maßnahmenkatalog wollen wir unseren Energieverbrauch und die Emissionen bis 2020 deutlich reduzieren. Schon heute können wir – abgesehen von einem Großverbraucher – mehr als 100 % des Stromverbrauchs durch lokale Erzeugung aus regenerativen Energien decken. Die Biomasseanlage in Sochenberg versorgt fast 100 Haushalte mit Wärme. Jetzt geht es ums Energiesparen und wir setzen auf Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung. Die Gemeinde geht dabei voran: Beispielsweise haben wir unsere Liegenschaften gedämmt und die Dächer mit Photovoltaikanlagen ausgestattet. Jetzt prüfen wir, ob wir mit Windkraft, Freiflächensolaranlagen oder Nahwärmenetzen für einzelne Siedlungsgebiete noch wirtschaftlichere Lösungen hinbringen können. Dazu wurde die Erlbach-Energie eG als Bürgergenossenschaft gegründet. Sie sieht sich als Teil der Gemeinschaft in Buch und strebt eine breite Mitwirkung möglichst aller gesellschaftlichen Gruppierungen an, um sozial und ökologisch Verantwortung zu übernehmen und durch konkretes Handeln die Zukunft aktiv zu gestalten. Ich bin optimistisch, dass wir auch im Bereich Energieversorgung unabhängiger werden können von den fossilen Energieträgern und die Wertschöpfung aus der regenerativen Energieerzeugung unseren Bürger_innen und Handwerker_innen zugute kommt."


U
3

TEIL 2:

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE IN BAYERN?

Aussagekräftige Untersuchungen zur Beurteilung der aktuellen Lage räumlicher Disparitäten in Bayern fehlen

Ohne ein umfassendes Wissen über die Ausmaße der regionalen Disparitäten und Unterschiede bei den Teilhabe- und Entfaltungsmöglichkeiten wird es nicht möglich sein, adäquate politische Strategien und Programme zu entwickeln und den Verfassungsauftrag umzusetzen. Das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLPlG) schreibt den Landesplanungsbehörden vor, die raumbedeutsamen Tatbestände und Entwicklungen zu erfassen, zu verwerten und fortlaufend zu überwachen (Art 31, BayLPlG). Die Staatsregierung ist zudem verpflichtet, dem Landtag und damit der Öffentlichkeit alle fünf Jahre einen Raumordnungsbericht vorzulegen, der über den Stand der Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über neue Planungsvorhaben von allgemeiner Bedeutung informiert (Art 32). Laut Gesetz sollte 2013 ein aktualisierter Raumordnungsbericht vorgelegt werden. Zum Zeitpunkt der Bearbeitung der vorliegenden Veröffentlichung (Stand Juni 2015) war dies jedoch nicht der Fall. Jedoch muss betont werden, dass auch in der Vergangenheit die Raumordnungsberichte nur in eingeschränktem Maße die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus in Bayern widerspiegelten (vgl. dazu auch Miosga 2012).

Allerdings hat das zuständige Staatsministerium der Finanzen für Landesentwicklung und Heimat im Herbst 2014 einen sog. „Heimatbericht“ vorgelegt (Heimatbericht 2014). Dabei handelt es sich um ein politisches Papier, das einer eingängigen Kommunikation mit den Medien und der Öffentlichkeit dient. Der Bericht versucht, eine Erfolgsgeschichte der Entwicklung ländlicher Räume zu erzählen und anhand von einigen Indikatoren zu belegen. Hierbei wird auf die Gebietskategorien des neuen Landesentwicklungsprogramms (LEP) zurückgegriffen und „der“ ländliche Raum „dem“ Verdichtungsraum gegenübergestellt. Anhand einiger sozio-ökonomischer Indikatoren soll gezeigt werden, dass es zu einer konvergenten Entwicklung dieser beiden Gebietstypen gekommen ist und dass auch der neu ausgewiesene „Teil-Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ (RmbH) eine positive Entwicklung erfährt. Dabei wird teilweise mit absoluten Zahlen, teilweise mit Prozentzahlen argumentiert. Dies führt dazu, dass bspw. bei der Wirtschaftsleistung, gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner_in (BIP/EW), zwar

ein höherer prozentualer Zuwachs im ländlichen Räumen konstatiert wird (ebd., S. 8). Jedoch wird nicht reflektiert, dass aufgrund der niedrigeren Bezugsbasis beim ländlichen Raum – trotz höherer Wachstumsraten – der Abstand zum Verdichtungsraum in absoluten Zahlen sogar noch leicht gewachsen ist und der Niveau-Unterschied sich damit noch vergrößert hat. Zudem sind Indikatoren wie die Arbeitslosenquote kritisch zu betrachten, da sie nur bedingt die Realitäten auf den Arbeitsmärkten widerspiegeln und nichts über die Qualität der Arbeitsplätze und der Beschäftigungsverhältnisse aussagen (vgl. Sträter 2015). Es soll an dieser Stelle jedoch nicht die Grundaussage, dass es in Bayern insbesondere in den letzten Jahren eine insgesamt positive Entwicklung gegeben hat, von der auch ländliche Räume profitiert haben, angezweifelt werden. Vielmehr soll darauf hingewiesen werden, dass zu einer kritischen Beurteilung der Lage und in der Folge zur Entwicklung adäquater Handlungsempfehlungen auch der Heimatbericht keine ausreichende Grundlage darstellt.

Regionale Disparitäten in Bayern – ein Vorschlag für eine problembezogene Annäherung

Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist ein differenziertes und problemorientiertes Verständnis der Entwicklung der Teilräume Bayerns erforderlich. Eine Analyse der aktuellen räumlichen Disparitäten sollte daher vermeiden, über die Wahl der Betrachtungsebene Effekte zu produzieren, die die Unterschiede nivellieren. Zudem sollte das Augenmerk gezielt auf die Identifikation von Disparitäten gelenkt werden, um besondere Handlungsbedarfe aufzuspüren.

Lebensverhältnisse lassen sich nur zum Teil objektiv bestimmen. Ungleichwertigkeiten orientieren sich an einem gesellschaftlich akzeptierten Standard und beruhen zu einem gewichtigen Teil auch auf subjektiven Wahrnehmungen und Bewertungen. Die Wertmaßstäbe, die dabei zugrunde gelegt werden, sind grundsätzlich sozial diskursiv erzeugt. So werden persistente soziale Unterschiede dann als akzeptabel angesehen, wenn sich die eigenen Lebensumstände im Zeitverlauf ebenfalls deutlich verbessern. Ulrich Beck hat dieses Phänomen in seiner „Risikogesellschaft“ als „Fahrstuhleffekt“ beschrieben (Beck 1986): Solange es auch für die niedrigeren sozialen Schichten aufwärts geht, werden sie akzeptieren, dass sich Verteilungsverhältnisse nicht grundsätzlich ändern. Wenn aber spürbar wird, dass die eigene Situation prekärer, das Aufstiegsversprechen brüchiger und die soziale Polarisierung zwischen Arm und Reich unverhältnismäßig größer wird, sinkt die Akzeptanz des gesellschaftlichen Entwicklungsmodells. Das bedeutet, dass akzeptierte Differenzen stets eine relationale Komponente haben. Gleichwertige Lebensverhältnisse sollen ja bewusst keine ubiquitär gleichen Bedingungen sein, sondern beschreiben ein akzeptiertes Spektrum an Differenz und Ungleichheit. Wird diese Differenz zu groß und die Ungleichheit wächst in Relation zu denen, deren Verhältnisse sich noch besser entwickeln, entstehen Dissonanzen und der gesellschaftliche Zusammenhalt wird brüchig. Auf räumliche Verhältnisse übertragen heißt dies, dass es nicht reicht, ebenfalls im Fahrstuhl nach oben zu sitzen, es kommt auch darauf an, mit welcher Geschwindigkeit sich die eigene Region im Verhältnis zu den anderen Regionen entwickelt. Daher sollten auch die Extreme beachtet und nicht „weggemittelt“ werden, zudem sollte man die Entwicklung der Abstände nicht aus den Augen verlieren.

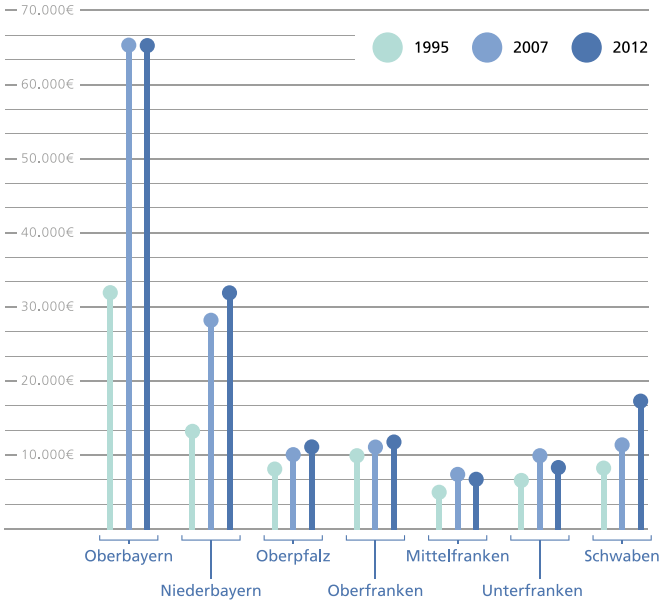
Betrachtet man nun in einer ersten Annäherung die Verhältnisse im Freistaat und bewegt sich aus pragmatischen Gründen der Datenverfügbarkeit auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, so fallen enorme Unterschiede zwischen den Extremen auf: Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, gemessen als Bruttoinlandsprodukt je Einwohner_in (BIP/EW), divergiert im Jahr 2012 vom Tiefstwert im Landkreis Bayreuth von 18.944 € zum Höchstwert im Landkreis München von 86.830 € um den Faktor 4,6 – oder zwischen der kreisfreien Stadt Fürth mit 30.245 € und der Stadt Ingolstadt mit 100.849 € um den Faktor 3,3[1].

Da sich regionale Entwicklungspfade über einen längeren Zeitraum herausbilden und

Veränderungen einen evolutionären Charakter haben, ist es sinnvoll, sich längere Zeiträume anzusehen. Auch kann dadurch erkannt werden, welche Effekte von den Entwicklungen der letzten Jahre hinsichtlich einer längerfristigen Trendveränderung ausgehen und ob Strukturschwächen tatsächlich bereits überwunden werden konnten. Betrachtet man nun die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte seit 1995 und vergleicht zeitliche Querschnitte in den Jahren 2007 und 2012[2] auf der Ebene der Regierungsbezirke, so kann keineswegs festgestellt werden, dass sich die Spreizungen zwischen dem Höchst- und dem Tiefstwert verringert haben. Im Gegenteil:

Bei den Landkreisen ist im Vergleich der Jahre 1995 und 2007 die Spreizung zwischen dem „ärmsten“ und dem „reichsten“ Landkreis in allen Regierungsbezirken gestiegen. Im Vergleich zu 2007 ist 2012 die Spreizung in Oberbayern auf hohem Niveau gleich geblieben und nur in Mittel- und Unterfranken ist ein Rückgang zu verzeichnen. Bei den kreisfreien Städten ist das Bild einheitlicher: Seit 1995 öffnet sich die Schere zwischen den produktivsten und den weniger produktiven Städten bis auf die Oberpfalz kontinuierlich. Aus diesen Darstellungen lässt sich nun keine konvergente Entwicklung in den Regierungsbezirken ablesen, eher scheint sich ein Bild der „zwei Geschwindigkeiten“ zu verfestigen. Um in der Fahrstuhl-Metapher zu bleiben: In den meisten Regierungsbezirken gibt es Regionen, deren wirtschaftliches Entwicklungstempo offensichtlich deutlich hinter dem regionalen Durchschnitt zurückbleibt und der Abstand zu den leistungsfähigeren Kreisen oder kreisfreien Städten sogar noch zunimmt. Da von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit andere bedeutende Indikatoren beeinflusst werden, wie bspw. Höhe der Einkommen der Haushalte, Wanderungsmotive oder auch die Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte, sollten diese Aspekte noch tiefer untersucht werden.

BIP IN €/EW, DIFFERENZ ZWISCHEN HÖCHSTWERT UND TIEFSTWERT, LANDKREISE



BIP IN €/EW, DIFFERENZ ZWISCHEN HÖCHSTWERT UND TIEFSTWERT, KREISFREIE STÄDTE

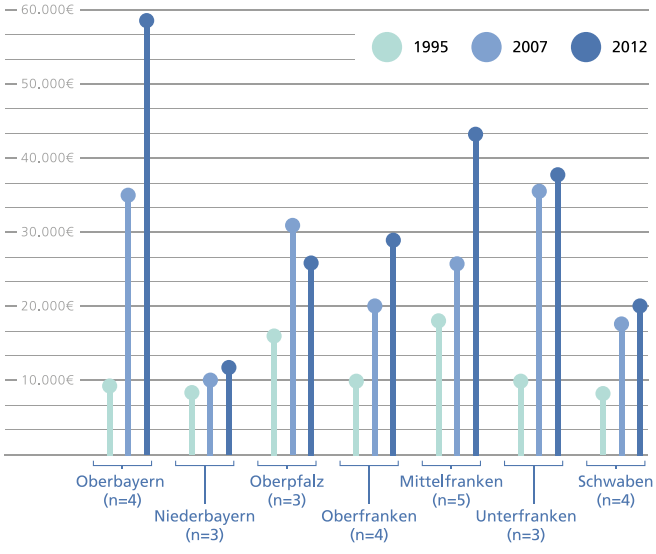


Abb. 5(a/b): Differenz zwischen Höchstwert und Tiefstwert des BIPs in den Regierungsbezirken | Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014

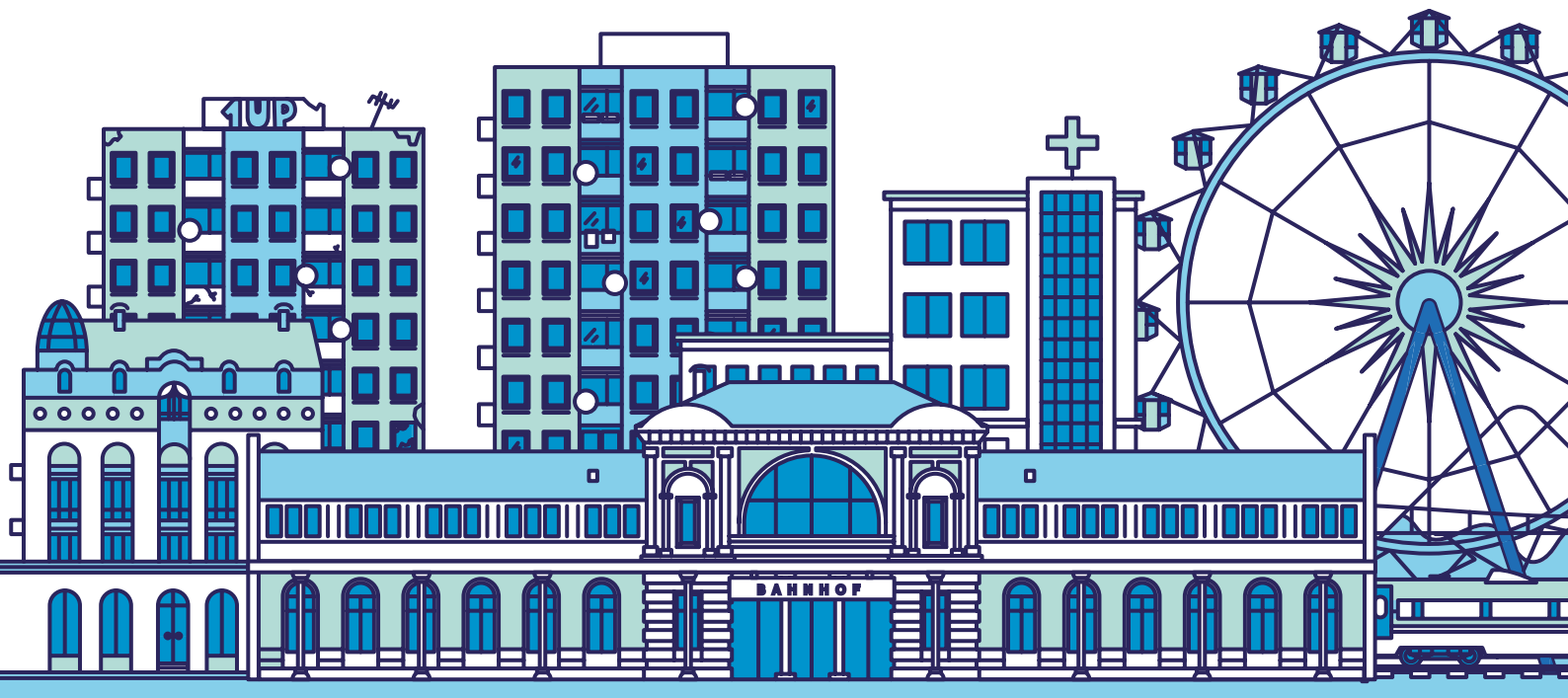
An dieser Stelle wird die Auffassung vertreten, dass die Gebietskategorien des aktuellen LEP, wie die der Vorläufer, zu grob gefasst sind, um Entwicklungsunterschiede vertiefend transparent zu machen. Das gilt sowohl für die Kategorien, die sich auf ländliche Räume beziehen, als auch für die Verdichtungsräume. Um mögliche Entwicklungsunterschiede und abweichende Lebensbedingungen aufzuspüren und adäquat bearbeiten zu können, sollte stärker differenziert und kleinräumiger analysiert werden. So entstehen auch auf der Ebene der Verdichtungsräume Verwässerungseffekte, wenn der Kern der Metropolregion München mit dem der Metropolregion Nürnberg in einer Kategorie nur gemeinsam als Aggregat betrachtet wird. Schließlich haben die Städte Nürnberg und Fürth in den letzten Jahren mit einem erheblichen wirtschaftlichen Umbruch und einem anhaltenden Strukturwandel zu kämpfen, während sich der Verdichtungsraum München seit Jahren kontinuierlich als prosperierender Wachstumskern von internationalem Rang entwickelt. Beide Prozesse führen allerdings zu stark unterschiedlichen Herausforderungen und Handlungserfordernissen: die Bewältigung des Strukturwandels auf der einen und der Kampf mit Wachstumsstress und Überlastungserscheinungen bei Infrastrukturen auf der anderen Seite. Schon deshalb ist eine differenzierte Betrachtung der Verdichtungsräume notwendig, die im neuen LEP jedoch nicht vorgenommen wird.

Im Folgenden soll nun ein Versuch unternommen werden, eine räumlich differenziertere Analyse einiger weniger Indikatoren vorzunehmen. Die Zusammenstellung der Gebietstypen folgt dabei funktionalen und problemorientierten Überlegungen mit dem Ziel, Erkenntnisse über die Entwicklung regionaler Disparitäten zu erreichen, die in gröberen Analyserastern untergehen. Damit soll auch die Diskussion über eine geeignete Raumanalyse angeregt werden.

Der Zusammenstellung von Gebietstypen liegen folgende Gedanken zugrunde[3]:

- Die Landkreise entlang des Alpenraums haben ähnliche Entwicklungsbedingungen und -restriktionen (Alpenplan des LEP) und können zusammengefasst betrachtet werden (Alpenrand).

- Die Landkreise entlang der Grenze zu den neuen Bundesländern und zur Tschechischen Republik haben aufgrund der ehemaligen Trennwirkung des „Eisernen Vorhangs“ und dem nun bestehenden Fördergefälle zu den angrenzenden Ländern ähnlich schwierige Entwicklungsbedingungen bzw. -probleme. Sie sind zudem vom industriellen Strukturwandel besonders betroffen. Diese werden als Gebiete in Randlage



gemeinsam betrachtet, mit Ausnahme der Landkreise Cham und Schwandorf, die nicht so stark von altindustrialisierten Strukturen geprägt sind.

- Die Landkreise, die im Einflussbereich der Metropolregionen München und Nürnberg bzw. des prosperierenden Regensburg stehen (Landkreise Kelheim, Neumarkt i. d. OPf.) oder zudem besonders positive Entwicklungsansätze besitzen (Landkreise Cham, Straubing-Bogen, Donau-Ries und Dingolfing-Landau), werden als Landkreise im ländlichen Raum mit Wachstumsansätzen zusammengefasst.

- Landkreise, die das Umland von Mittelstädten abbilden, werden als Umland von Zentren zusammengefasst betrachtet; hier wird ein kleinräumiger Suburbanisierungseffekt vermutet.

- Die Großstädte in Bayern mit mehr als 100.000 Einwohner_innen haben eine besondere Entwicklungsfunktion und bilden die bedeutenden Zentren für die wirtschaftliche Entwicklung und die Schwerpunkte für breit gefächerte Arbeitsmärkte. Um Unterschiede aufzuspüren, werden die südbayerischen (München, Augsburg, Ingolstadt und Regensburg; Großstadt SB) und die nordbayerischen Großstädte (Nürnberg, Fürth, Erlangen, Würzburg; Großstadt NB) differenziert betrachtet.

- Die Mittelstädte (Oberzentren < 100.000 Einwohner_innen) stellen ein wichtiges Rückgrat für die Entwicklung außerhalb der Kerne der Metropolregionen dar. Insbesondere in ländlichen Räumen sind sie wichtige Bezugspunkte für Versorgungseinrichtungen und Bildungsinfrastruktur sowie Arbeitsmarktschwerpunkte.

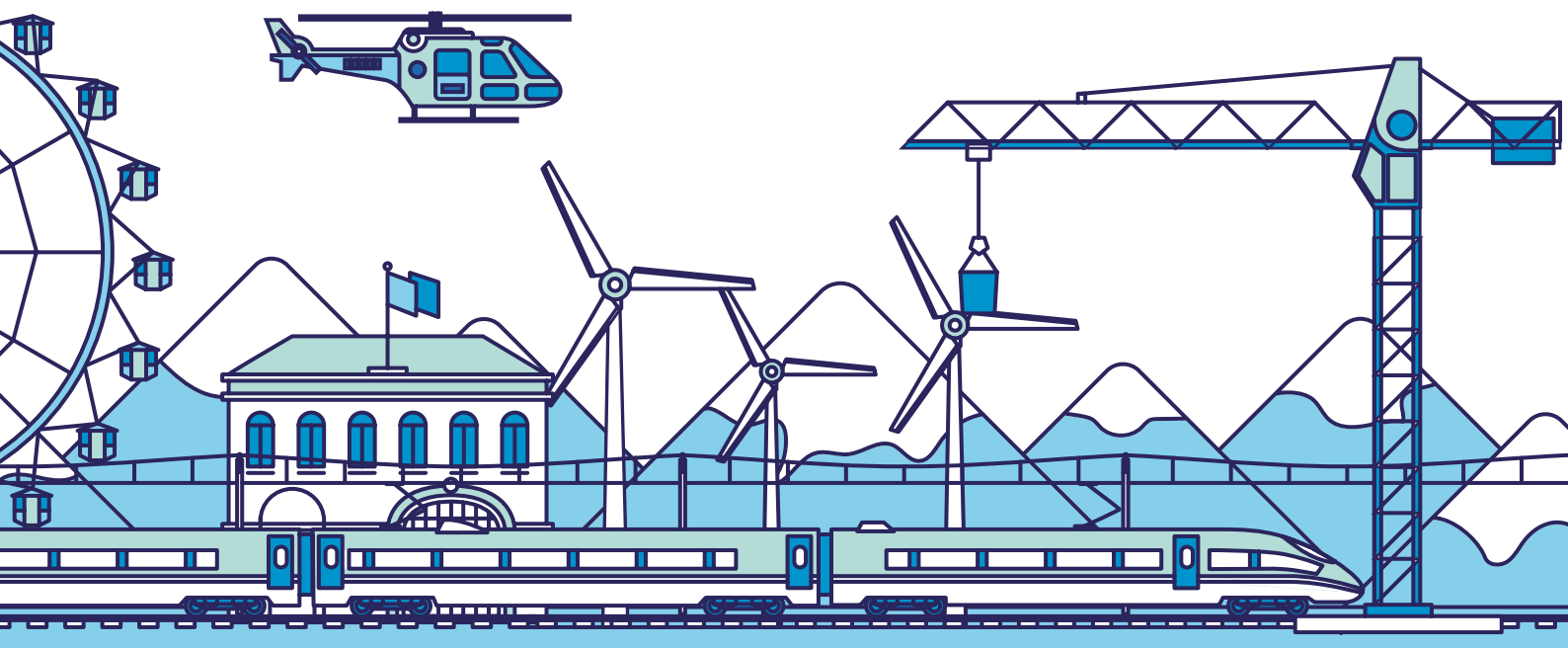
- Die Landkreise um den Metropolkern Landeshauptstadt München und um die prosperierende Stadt Ingolstadt herum werden mit dem Landkreis Landshut als Wachstumsraum der Europäischen Metropolregion München EMM zusammengefasst.

- Die um den Metropolkern Nürnberg herum liegenden Landkreise werden als Kernraum der EMN (Europäische Metropolregion Nürnberg) zusammengefasst.

- Die übrigen Landkreise werden als allgemeiner ländlicher Raum bezeichnet, der im Sinne der oben genannten Kategorien keine besonderen Merkmale aufweist.

Tabelle 2 listet die Zuordnung der jeweiligen kreisfreien Städte und Landkreise zu den Gebietstypen auf.

weiter nach dem nächsten Fallbeispiel ›

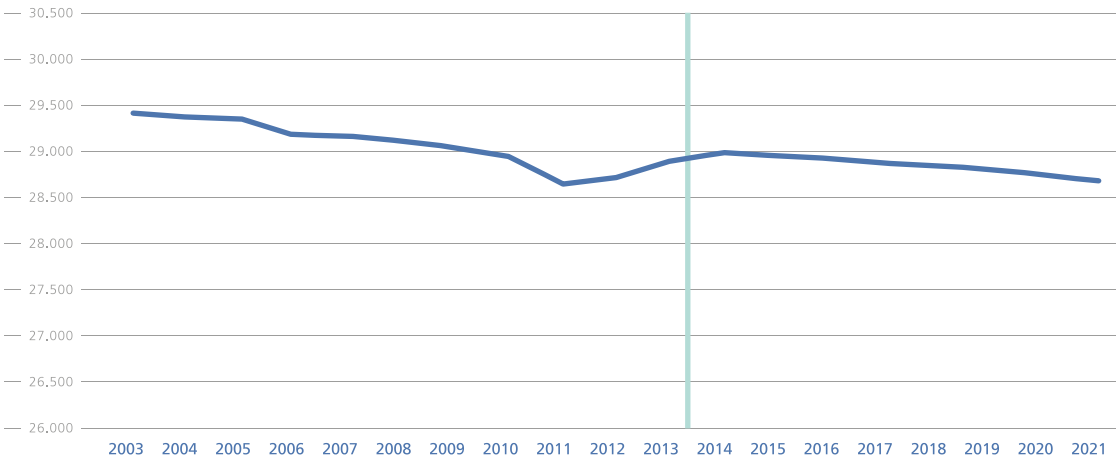


FRIEDBERG:
HERAUSFORDERUNGEN IM VERDICHTUNGSRAUM AUGSBURG

www.friedberg.de

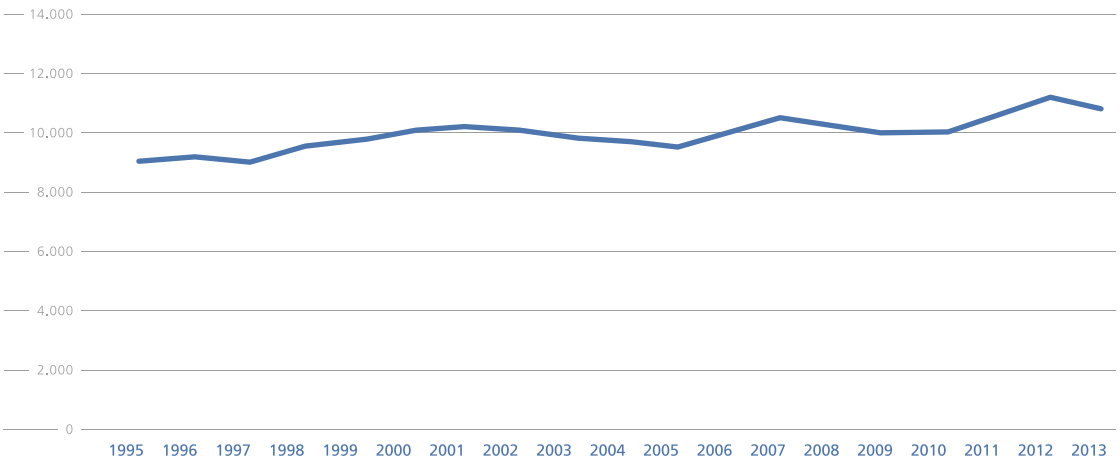
BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND PROGNOSE STADT FRIEDBERG

Abb. 6: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTEN IN FRIEDBERG

Abb. 7: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



GEOGRAFISCHE LAGE

Friedberg liegt im Landkreis Aichach-Friedberg Stadt und ist als Mittelzentrum Teil des Verdichtungsraums des benachbarten Oberzentrums Augsburg und Teil des Wirtschaftsraums Augsburg.

BEVÖLKERUNG

- Bis ins Jahr 2003 durchgehender Anstieg der EW; in den folgenden acht Jahren Rückgang um 800 Personen; seit 2012 steigt die Bevölkerung wieder: aktuell etwa 29.000.
- Auch die Prognose für die Zukunft ist nicht konstant: bis 2021 wird ein Rückgang von 400 EW erwartet.

ARBEITSMARKT

- In den letzten Jahren: Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.
- Leicht positives Pendlersaldo von 35/1.000 EW trotz der Nähe zum Oberzentrum Augsburg.

FINANZLAGE

- Steuerkraft/EW: knapp oberhalb des Durchschnitts in Bayern, 20 % über dem Durchschnitt im Regierungsbezirk Schwaben.
- Pro-Kopf-Verschuldung: etwa ein Drittel geringer als im gesamten Freistaat (67 % des bayerischen Durchschnitts).

(Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2014): Statistik kommunal 2013. München)

INFRASTRUKTUR

Flächendeckende Verfügbarkeit im Datennetz: mindestens 16 mbit/s; vielfach übersteigen die verfügbaren Bandbreiten eine Geschwindigkeit von 50 mbit/s. (Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Stand 24.02.2015)

BESONDERHEITEN / HANDLUNGSBEREICHE

Das integrierte Stadtentwicklungskonzept (ISEK) sieht neben städtebaulichen auch Maßnahmen in den Schwerpunktbereichen Energienutzung und Klimaschutz, Verkehr und Mobilität, Tourismus sowie Einzelhandel und Gewerbe vor. Der Erwerb des Wittelsbacher Schlosses und dessen Umfeld durch die Stadt bietet einen Raum mit vielfältigen Potenzialen. Die lokale Aktionsgruppe Wittelsbacher Land e.V., die mittlerweile alle 24 Kommune im Landkreis Aichach-Friedberg umfasst und sich der nachhaltigen Raumentwicklung und der Energiewende, aber auch der Anpassung an den demografischen Wandel widmet, wurde 2014–2020 erneut als LEADER-Förderregion ausgewählt.

Roland Eichmann,
Erster Bürgermeister von Friedberg

1. FRIEDBERG HEUTE: FEHLENDES BAULAND UND FEHLENDER BEZAHLBARER WOHNRAUM

Die Stadt Friedberg ist seit Langem eine bevorzugte Wohnlage in der Region Augsburg. Die schön erhaltene Altstadt, attraktive Baugebiete um die Kernstadt und in den 13 Ortsteilen sowie eine landschaftlich reizvolle Situierung sind als Gründe zu nennen. Die Erreichbarkeit ist nach dem Ausbau der BAB 8 noch besser geworden und hat den potenziellen Zuzugsbereich erweitert. Dem steht eine sehr verhaltene Ausweisung neuen Baulands gegenüber – nach den großen Baugebietsausweisungen der Siebziger- und Achtzigerjahre. Die große Nachfrage nach Bauland zeigte sich durch die 400 Anmeldungen für Grundstücke aus dem städtischen Einheimischenmodell in der Spitze vor fünf Jahren. Aktuell sind noch 200 Vormerkungen bekannt, neben einer in den letzten Jahren gestiegenen Ausweisung neuer Baugebiete haben sich auch viele Bauwillige in den Nachbarorten Baugrundstücke gekauft.

Die in den letzten Jahren gestiegene Nachfrage hat die Baulandpreise jedoch massiv ansteigen lassen. Die Lücke in der Baulandversorgung hat die Stadt Friedberg zur demografisch ältesten Kommune im Landkreis Aichach-Friedberg werden lassen. Die Bevölkerungsprognose fällt als eine der wenigen in der Region abnehmend aus.

Der demografische Wandel führt zu einer weiteren Entwicklung: Die in den Siebziger- und Achtzigerjahren in die Ortsteile von Friedberg gezogenen Menschen zieht es immer stärker in Richtung Kernstadt. Die Gründe liegen an den nach dem Auszug der Kinder zu großen Wohnräumen und Gartengrundstücke sowie an der in der Kernstadt gesicherten Nah- und ärztlichen Versorgung.

Der Druck finanziell besser gestellter älterer Menschen auf den Wohnungsmarkt, vor allem in der Kernstadt, bringt zusätzliche Probleme in der Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum mit sich. Der Mangel an neu errichteten Mehrfamilienhäusern und die anziehenden Preise bei Neuvermietungen stellen aber die Hauptursachen dar. Ein Teilaspekt davon ist die fehlende Fortführung städtischen Wohnungsbaus ab den Neunzigerjahren.

Unsere Wohnraumpolitik steht deshalb auf zwei Säulen: mehr verfügbares Bauland und mehr Angebot an Miet- und Eigentumswohnungen.

2. BAULANDENTWICKLUNG

Die Baulandentwicklung in Friedberg steht vor einer komplexen Ausgangslage. Grundsätzlich ist eine Neuausweisung an eine Beteiligung aller Grundbesitzer in Form einer freiwilligen Übereignung eines Drittels der Ausgangsflächen an die Stadt für das Einheimischenmodell gebunden. Verweigert sich der Besitzer einer nicht abtrennbaren Fläche, wird das ganze Gebiet nicht entwickelt und letztlich im Flächennutzungsplan wieder als Grünland ausgewiesen. Aktuell wird das in einem Fall betrieben. Das liegt auch an Hinweisen der Aufsichtsbehörden, dass der Flächennutzungsplan bereits große Gebiete zur Entwicklung vorsieht und mehr kaum genehmigungsfähig wäre.

Der gültige Flächennutzungsplan sieht für die kommenden zehn bis fünfzehn Jahre bis zu 18 Hektar neues Wohnbauland zur Entwicklung vor. Ausgehend von den Erfahrungen mit einem neuen Baugebiet, das in Planung und Umsetzung unter einer Überfrachtung teilweise widersprüchlicher Zielsetzungen wie KfW-40-Standard und Nahwärmeversorgung, aber auch unter dem hohen Baustandard und dem zugleich kostengünstigen Wohnen und der Berücksichtigung neuer Wohnformen gelitten hat, soll für die kommenden Baugebiete eine profiliertere Zielsetzung erfolgen. Ein aktuell laufendes Vorhaben ist ein drei Hektar großes Gebiet entlang der Bahnstrecke, das unter der Zielsetzung „kostengünstiges Wohnen" betrieben wird und eine deutlich dichtere Bebauung mit Mehrfamilienhäusern und Reihenhauszeilen erfahren soll als bisher üblich. Ebenso eine verdichtete Bebauung soll auf dem zentral innerstädtisch gelegenen Gelände des Baubetriebshofs erfolgen. Die Nähe zur Altstadt und zum Bahnhof ermöglicht hier autofreies Wohnen mit dennoch hoher Mobilität. Dem Ansatz von flächensparender und kostengünstiger Bauweise Rechnung tragen soll eine maßvolle Verdichtung bei allen weiteren Bebauungsgebieten, nicht nur in der Kernstadt, sondern auch in den größeren Ortsteilen.

3. BEZAHLBARES WOHNEN

Die Stadt Friedberg ist mit einem Wohnungsbestand von 225 Wohnungen einer der größten Vermieter im städtischen Wohnungsmarkt. Die Gebäude sind in den vergangenen Jahren bis auf wenige Ausnahmen aufgrund einer hervorragenden Haushaltssituation mit einem zweistelligen Millionenaufwand von Grund auf saniert worden. Mit ihren niedrigen Mieten sind sie auch ein wichtiger Faktor, um den Mietwohnungsmarkt zu beeinflussen.

Der Stadtrat hatte vor einem halben Jahr die Prüfung einer Wohnungsbaugesellschaft beauftragt. Im Juni wird der Stadtrat dazu einen Grundsatzbeschluss fällen. Das Ziel ist eine Verstetigung des Bauunterhalts, unabhängig von der städtischen Finanzsituation, und ein Einstieg in den Neubau von Mehrfamilienhäusern. In den kommenden Jahren sollen drei bis vier neue Mehrfamilienhäuser auf bereits im städtischen Besitz befindlichem Grund projektiert werden. Neben dem geförderten, „sozialen" Wohnungsbau sind auch Wohneinheiten geplant, die auf die Bedarfe der Einkommensniveaus knapp über den Fördergrenzen ausgerichtet sind. Grundsatzüberlegungen über einen modularen Haustyp sind bereits im Bauausschuss diskutiert worden.

Expansiv im Neubau befindet sich die Friedberger Baugenossenschaft, der zweite große Anbieter günstigen Wohnraums. In den kommenden Jahren ist die Erhöhung des Bestands von aktuell ca. 250 auf 330 Wohnungen geplant. Neben Überlegungen, der Baugenossenschaft städtische Flächen in Erbpacht für weitere Neubauten zu übergeben, diskutieren die Stadt und die Baugenossenschaft die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit bis hin zu einer gemeinsamen Betreibergesellschaft. Sollte sich das realisieren lassen, würde inklusive des privaten Wohnungsbestands, der durch die Baugenossenschaft verwaltet wird, mittelfristig die Vergabe und die Verwaltung eines Bestands von 800 Wohnungen realisierbar werden und damit eine zentrale, leistungsfähige Anlaufstelle für alle Wohnungssuchenden in der Stadt darstellen.

Gebietstyp	Kreise/kreisfreie Städte
Randlage (Landkreise)	Freyung-Grafenau, Regen, Neustadt a. d. Waldnaab, Tirschenreuth, Coburg, Hof, Kronach, Kulmbach, Lichtenfels, Wunsiedel i. Fichtelgebirge, Bad Kissingen, Rhön-Grabfeld, Haßberge (Lkr)
allgemeiner ländlicher Raum (Landkreise)	Altötting, Mühldorf a. Inn, Deggendorf, Passau, Rottal-Inn, Schwandorf, Forchheim, Neustadt a. d. Aisch-Bad Windsheim, Weißenburg-Gunzenhausen, Aschaffenburg, Kitzingen, Miltenberg, Main-Spessart, Dillingen a. d. Donau, Günzburg, Unterallgäu (Lkr)
ländlicher Raum mit Wachstumsansätzen (Landkreise)	Straubing-Bogen, Dingolfing-Landau, Cham, Neumarkt i. d. OPf., Donau-Ries, Kelheim
Alpenrand (Landkreise)	Berchtesgadener Land, Bad Tölz-Wolfratshausen, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim, Traunstein, Weilheim-Schongau, Lindau (Bodensee), Ostallgäu, Oberallgäu (Lkr)
Umland von Zentren (Landkreise)	Amberg-Sulzbach, Regensburg, Bamberg, Bayreuth, Ansbach, Schweinfurt, Würzburg, Aichach-Friedberg, Augsburg, Neu-Ulm
Kernraum EMN (Landkreise)	Schwabach, Erlangen-Höchstadt, Fürth, Nürnberger Land, Roth
Wachstumsraum EMM (Landkreise)	Dachau, Ebersberg, Eichstätt, Erding, Freising, Fürstenfeldbruck, Landsberg am Lech, München, Neuburg-Schrobenhausen, Pfaffenhofen a. d. Ilm, Starnberg, Landshut
Mittelstadt (kreisfreie Städte)	Rosenheim, Landshut, Passau, Straubing, Amberg, Weiden i. d. OPf., Bamberg, Bayreuth, Coburg, Hof, Ansbach, Aschaffenburg, Schweinfurt, Kaufbeuren, Kempten (Allgäu), Memmingen
Großstadt SB	München, Augsburg, Ingolstadt, Regensburg
Großstadt NB	Nürnberg, Fürth, Erlangen, Würzburg

Tabelle 2: Zuordnung der Kreise und kreisfreien Städte zu den Gebietstypen

Betrachtet man nun einige Indikatoren auf dieser Basis, fällt besonders stark ins Auge, dass die südbayerischen Großstädte (und darunter vor allem Ingolstadt +15,3%, München +13,9%, Regensburg +11,5%) und die Landkreise im Kern der EMM um München und Ingolstadt (+15,6% im Durchschnitt) die deutlichen Gewinner bei der Bevölkerungsentwicklung[4] sind. Bei den Großstädten ist auffällig, dass die südbayerischen Großstädte nach einer Phase deutlicher Schrumpfung seit Ende der 1990er-Jahre wieder erheblich an Attraktivität gewinnen konnten. Es wurde eine Renaissance des Städtewachstums eingeläutet, das sich in den letzten Jahren sogar noch beschleunigt hat. Die nordbayerischen Großstädte erleben diesen Trend wesentlich schwächer, und das auch nur bis etwa

2006, und stagnieren seither. Bemerkenswert ist ebenfalls der ungebrochene Wachstumstrend in den Landkreisen um München und Ingolstadt. Diese Landkreise haben seit 1995 knapp 250.000 Einwohner_innen aufgenommen, was in etwa der Stadt Augsburg im Jahr 1995 entspricht (heute 276.000). Ganz anders das Bild in den Landkreisen der Randlage und des industriellen Strukturwandels: Nach einer kleinen Erholungsphase nach der deutschen Einheit und der Öffnung des Eisernen Vorhangs sinkt die Bevölkerung seit Ende der 1990er-Jahre kontinuierlich; knapp 90.000 Einwohner_innen zählen diese Landkreise weniger, das entspricht in etwa der Bevölkerung des Landkreises Coburg.

Die Lage in den Mittelstädten, die ja eine wichtige Versorgungs- und Stabilisierungsfunktion insbesondere in den ländlichen Räumen übernehmen, ist besonders zu beobachten. So stagnieren die Mittelstädte und verlieren gegen den Trend der Großstädte seit 2005 leicht an Bevölkerung (insbesondere Hof (-15%), Coburg (-7%), Schweinfurt (-7%) und Amberg (-4,6%)). Da diese Städte in den schrumpfenden Regionen liegen, ist hier besondere Aufmerksamkeit geboten, damit diese dauerhaft eine stabilisierende Funktion erfüllen können. Die Landkreise um diese Mittelstädte herum sind ebenso wie die Landkreise im Kernraum der EMN zu einem großen Teil von Suburbanisierungsprozessen gekennzeichnet und profitieren von ihrer Nähe zu den Zentren. Sie stagnieren jedoch seit etwa 2003 und verzeichnen leichte Bevölkerungsrückgänge. Die Landkreise, die dem allgemeinen ländlichen Raum zugeordnet sind, verlieren dabei etwas stärker an Bevölkerung, während die Landkreise am Südrand des Freistaats von Zuwanderung profitieren und wachsen. Von der vermehrten Zuwanderung seit 2001, die vor allem durch Zuzügler_innen aus den osteuropäischen Ländern nach der Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit sowie aus den südeuropäischen

GEBIETSTYPEN IN BAYERN

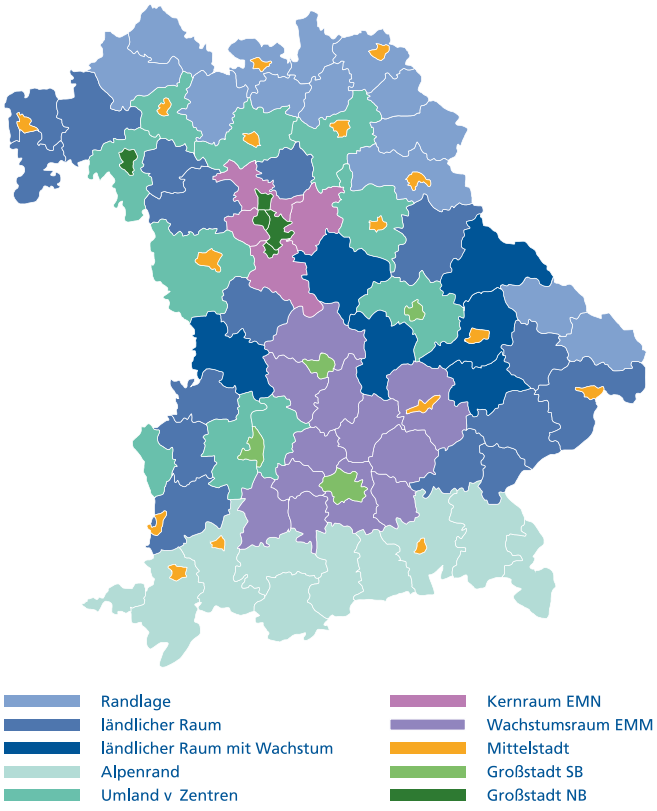


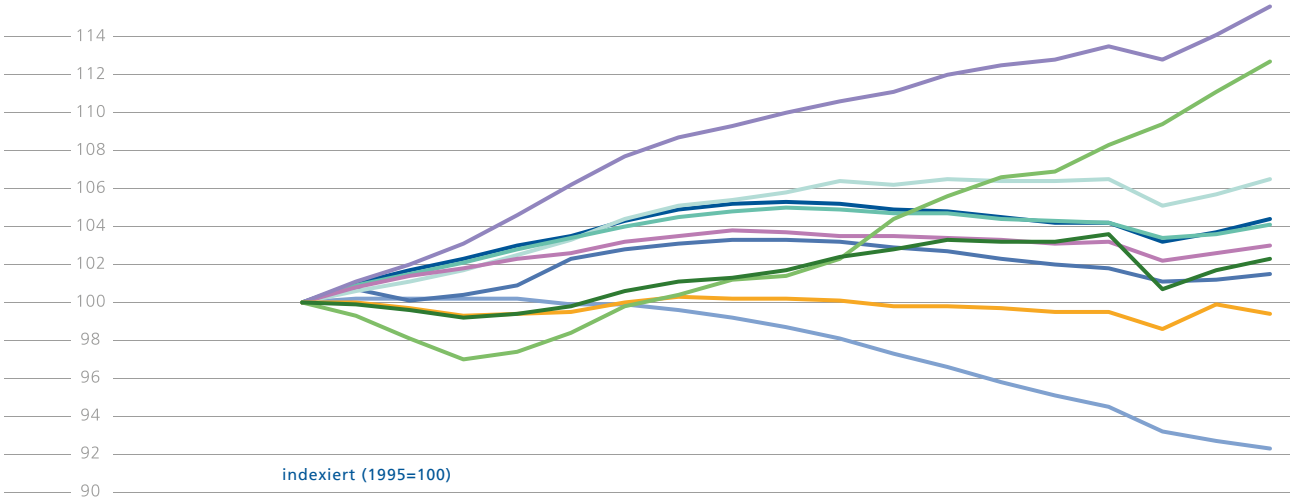
Abb. 8: Gebietstypen in Bayern | Quelle: eigener Entwurf, Kartografische Darstellung: Daniel Willert, Datengrundlage: Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung 2015

BEVÖLKERUNGSZAHL IN DEN GEBIETSTYPEN IM JAHR 2013

Randlage	1.055.331	8,4%
ländlicher Raum	1.947.589	15,5%
ländl. Raum mit Wachstumsansätzen	687.921	5,5%
Alpenrand	1.320.705	10,5%
Umland von Zentren	1.524.606	12,1%
Kernraum EMN	574.502	4,6%
Wachstumsraum EMM	1.849.513	14,7%
Mittelstadt	841.281	6,7%
Großstadt SB	1.953.790	15,5%
Großstadt NB	849.006	6,7%
Bayern	12.604.244	100%

Tabelle 3: Bevölkerungszahl in den Gebietstypen 2013 | Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014

BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG 1995-2013



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Randlage	100	100,2	100,2	100,2	100,2	99,9	99,9	99,6	99,2	98,7	98,1	97,3	96,6	95,8	95,1	94,5	93,2	92,7	92,3
ländlicher Raum	100	101,7	101,1	101,4	101,9	102,3	102,8	103,1	103,3	103,3	103,2	102,9	102,7	102,3	102,0	101,8	101,1	101,2	101,5
ländl. Raum mit Wachstumsansätzen	100	101,0	101,7	102,3	103,0	103,5	104,3	104,9	105,2	105,3	105,2	104,9	104,8	104,5	104,2	104,2	103,2	103,7	104,4
Alpenrand	100	100,6	101,1	101,7	102,5	103,3	104,4	105,1	105,4	105,8	106,4	106,2	106,5	106,4	106,4	106,5	105,1	105,7	106,5
Umland von Zentren	100	100,9	101,5	102,1	102,8	103,4	104,0	104,5	104,8	105,0	104,9	104,7	104,7	104,6	104,3	104,2	103,4	103,6	104,1
Kernraum EMN	100	100,8	101,4	101,8	102,3	102,6	103,2	103,5	103,8	103,7	103,5	103,5	103,4	103,3	103,1	103,2	102,2	102,6	103,0
Wachstumsraum EMM	100	101,1	102,0	103,1	104,6	106,2	107,7	108,7	109,3	110,0	110,6	111,1	112,0	112,5	112,8	113,5	112,8	114,1	115,6
Mittelstadt	100	100,0	99,7	99,3	99,4	99,5	100,0	100,3	100,2	100,2	100,1	99,8	99,8	99,7	99,5	99,5	98,6	99,0	99,4
Großstadt SB	100	99,3	98,1	97,0	97,4	98,4	99,8	100,4	101,2	101,4	102,3	104,4	105,6	106,6	106,9	108,3	109,4	111,1	112,7
Großstadt NB	100	99,9	99,6	99,2	99,4	99,8	100,6	101,1	101,3	101,7	102,4	102,8	103,3	103,2	103,2	103,6	100,7	101,7	102,3

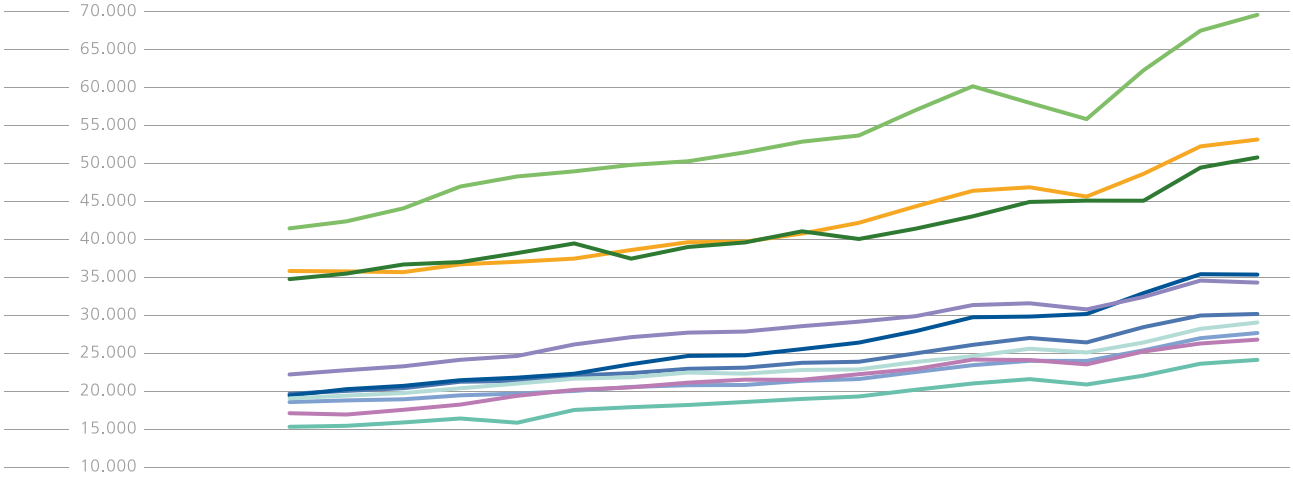
Abb. 9: Bevölkerungsentwicklung in den Gebietstypen 1995-2013 | Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014

Krisenstaaten ausgelöst wurde, profitieren vor allem die Großstädte und der Wachstumsraum der Europäischen Metropolregion München, während es in den Landkreisen in Randlage nur für eine leichte Abschwächung des Schrumpfungsprozesses genügt.

Eine Betrachtung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (gemessen am BIP je Einwohner_in) zeigt auf, dass im längerfristigen Vergleich die Diskrepanz zwischen den kreisfreien Städten (Großstädte und Mittelstädte) und den Landkreisen trotz einer insgesamt deutlich positiven Entwicklung weiter zunimmt. Auffällig ist dabei, dass die nordbayerischen Großstädte leicht zurückfallen. Es zeigt sich, dass gerade die Umlandkreise der Oberzentren im ländlichen Raum das niedrigste Niveau aufweisen. Das unterstreicht die Bedeutung der Funktion der Oberzentren als wirtschaftliche Leistungszentren und Arbeitsmarktschwerpunkte in den ländlichen Räumen. Die Umlandkreise der Europäischen Metropolregion Nürnberg entwickeln sich zudem mit deutlichem Abstand zu den Landkreisen um die Wachstumskerne München und Ingolstadt und fallen sogar hinter die Kreise in Randlage zurück. Auch hier nimmt der Niveau-Abstand noch zu. Deutlich zulegen können die ländlichen Kreise mit Wachstumsansätzen, die zu den Landkreisen im Kernbereich der EMM aufschließen können.

Aus dieser Betrachtung wird deutlich, dass sich sowohl die Verdichtungsräume als auch die ländlichen Räume deutlich unterschiedlich entwickeln und daher genauer

ENTWICKLUNG BRUTTOINLANDSPRODUKT PRO EINWOHNER_IN 1995-2012



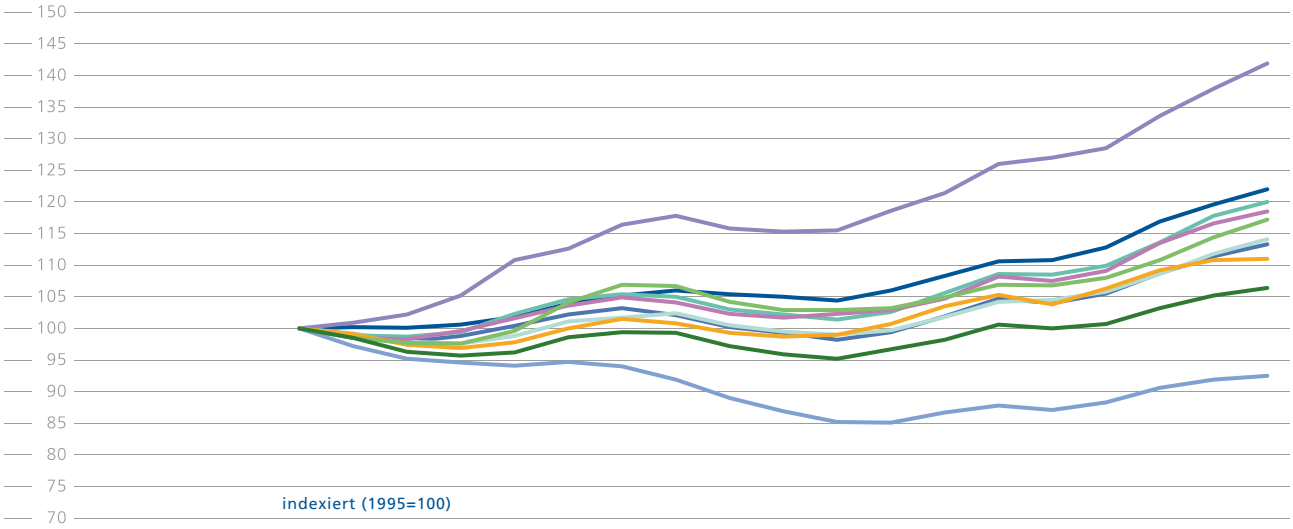
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Randlage	18,129	18.347	18.496	19.017	19.216	19.595	20.123	20.351	20.381	20.926	21.164	22.089	22.991	23.567	23.554	24.949	26.550	27.232
ländlicher Raum	19.227	19.603	19.960	20.809	20.911	21.611	21.945	22.513	22.666	23.078	23.442	24.548	25.666	26.573	25.990	28.008	29.537	29.740
ländl. Raum mit Wachstumsansätzen	18.995	19.827	20.264	21.009	21.349	21.866	23.120	24.208	24.292	25.108	25.966	27.477	29.306	29.395	29.733	32.488	34.978	34.925
Alpenrand	18.615	18.982	19.318	19.947	20.570	21.204	21.400	22.017	21.872	22.359	22.434	23.418	24.178	25.157	24.666	25.980	27.781	28.614
Umland von Zentren	14.872	15.003	15.444	15.965	16.541	17.088	17.455	17.994	18.140	18.542	18.865	19.755	20.579	21.149	20.444	21.617	23.185	23.691
Kernraum EMN	16.662	16.488	17.109	17.799	18.954	19.735	20.073	20.689	21.081	21.065	21.800	22.495	23.727	23.668	23.095	24.791	25.850	26.355
Wachstumsraum EMM	21.767	22.332	22.844	23.669	24.205	25.721	26.682	27.279	27.422	28.134	28.723	29.451	30.911	31.145	30.341	31.978	34.139	33.870
Mittelstadt	35.399	35.349	35.251	36.274	36.618	37.033	38.167	39.194	39.264	40.327	41.749	43.923	45.967	46.431	45.206	48.206	51.822	52.723
Großstadt SB	41.018	41.945	43.657	46.530	47.860	48.533	49.382	49.860	51.036	52.438	53.256	56.607	59.742	57.553	55.416	61.850	67.066	69.158
Großstadt NB	34.330	35.059	36.258	36.580	37.762	39.033	37.027	38.564	39.163	40.628	39.619	40.984	42.604	44.500	44.674	44.661	49.025	50.365

Abb. 10: Entwicklung Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner_in in den Gebietstypen 1995-2012 | Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014

betrachtet werden müssen. Hinsichtlich der Verdichtungsräume gibt es ein deutliches Süd-Nord-Gefälle. Andererseits gibt es eine Reihe von ländlichen Kreisen, die eine enorme Dynamik aufweisen und mit einem BIP-Wachstum von über 82 % seit 1995 neben der EMM zu den prosperierenden Räumen Bayerns gehören. Die Mittelstädte, ihre Umlandkreise und die Kreise in Randlage bleiben in ihrer Dynamik etwas zurück.

Hinsichtlich der Beschäftigtenentwicklung (betrachtet werden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) wird ebenfalls deutlich, dass eine Betrachtung der Entwicklung nur in den letzten Jahren (s. Heimatbericht) zu kurz greift. In den peripheren Landkreisen zeigen sich die strukturellen Probleme in einem anhaltenden Rückgang der Beschäftigten bis 2005. Erst seit 2006 nimmt die Beschäftigung wieder zu, allerdings ohne das Niveau von 1995 auch nur annähernd wieder erreichen zu können. Ebenfalls eine vergleichsweise schwache Entwicklung zeigt der Arbeitsmarkt in den nordbayerischen Großstädten, die besonders mit den Folgen der Krisen großer, prägender Unternehmen zu kämpfen hatten. Die eigentliche Jobmaschine des Freistaats befindet sich hingegen in den Landkreisen der Metropolregion München, die 42 % mehr Arbeitsplätze gegenüber 1995 bieten können. Auch in den Umlandkreisen der Oberzentren und in den ländlichen Kreisen mit Wachstumsansätzen ist die Entwicklung überdurchschnittlich, während die Mittelstädte selbst dahinter zurückfallen und gerade in den letzten Jahren eher stagnieren.

ENTWICKLUNG SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTE 1995-2013



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Randlage	100	97,2	95,2	94,6	94,1	94,7	94,0	91,9	89,0	86,9	85,2	85,1	86,7	87,8	87,1	88,3	90,6	91,9	92,5
ländlicher Raum	100	98,8	97,9	98,8	100,4	102,2	103,2	102,1	100,3	99,3	98,2	99,4	101,9	104,7	104,0	105,5	108,7	111,4	113,3
ländl. Raum mit Wachstumsansätzen	100	100,2	10,1	100,6	101,8	103,9	105,2	106,0	105,4	105,0	104,4	106,0	108,3	110,6	110,8	112,8	116,9	119,6	122,0
Alpenrand	100	99,2	97,9	97,6	98,8	101,1	101,7	102,4	100,5	99,5	99,0	99,7	101,8	104,2	104,5	105,8	108,6	111,8	114,1
Umland von Zentren	100	98,9	98,7	99,4	102,3	104,6	105,4	105,0	103,0	102,2	101,4	102,6	105,6	108,6	108,5	109,9	113,6	117,8	120,0
Kernraum EMN	100	98,5	98,3	99,6	101,6	103,6	104,9	104,1	102,3	101,7	102,3	102,9	104,7	108,2	107,5	109,1	113,5	116,6	118,5
Wachstumsraum EMM	100	100,9	102,2	105,2	110,8	112,6	116,4	117,8	115,8	115,3	115,5	118,6	121,4	126,0	127,0	128,5	133,6	137,9	141,9
Mittelstadt	100	99,1	97,4	96,9	97,8	100,0	101,5	100,8	99,3	98,7	99,0	100,7	103,5	105,3	103,8	106,3	109,2	110,8	111,0
Großstadt SB	100	98,5	97,7	97,6	99,6	104,1	106,9	106,7	104,2	102,9	102,9	103,5	104,9	106,9	106,8	108,0	110,8	114,4	117,2
Großstadt NB	100	98,5	96,3	95,7	96,2	98,6	99,4	99,3	97,2	95,9	95,2	96,7	98,2	100,6	100,0	100,7	103,2	105,2	106,4

Abb. 11: Entwicklung sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den Gebietstypen 1995-2013 | Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014

Hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosenquote kann festgestellt werden, dass die Arbeitslosigkeit in Bayern überall deutlich gesunken ist. Die höchste Arbeitslosigkeit wurde 2013 in den nordbayerischen Großstädten (wobei Nürnberg mit einer Arbeitslosenquote von 7,8% die höchste Arbeitslosigkeit aufweist) und in den Mittelstädten gemessen. Bei Letzteren liegt die Spanne allerdings zwischen 6,9% in Hof (bei 6,2 Prozentpunkten Rückgang!) und 3,8% in Memmingen. Den größten Rückgang verzeichnete Schweinfurt (-7,9%). Die Umlandkreise um die Oberzentren haben im Vergleich mit den anderen Landkreisen noch etwas größere Arbeitsmarktprobleme. Insgesamt profitieren die ländlichen Regionen von dem Rückgang der Arbeitslosigkeit und nähern sich mit Quoten um die drei Prozent dem definitorischen Niveau der Vollbeschäftigung. Allerdings muss die Aussagekraft der Arbeitslosenquote, wie bereits angemerkt, kritisch betrachtet werden.

Um Handlungserfordernisse in Bezug auf die Herstellung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse aufzudecken, sind sicherlich noch weitere und vertiefende Analysen erforderlich, die stärker soziale und kulturelle Sachverhalte wie den Zugang zu Bildung und Kulturangeboten, die Gesundheitsversorgung, das verfügbare Einkommen etc. abbilden. Ein kursorischer Blick auf einschlägige Indikatoren weist auch hier auf tief greifende Unterschiede hin: Beispielsweise differiert

ENTWICKLUNG DER ARBEITSLOSENQUOTE

Gebietstyp	1998	2013	Differenz
Randlage	8,4	4,2	-4,2
ländlicher Raum	6,5	3,2	-3,3
ländl. Raum mit Wachstumsansätzen	6,1	2,7	-3,4
Alpenrand	5,4	3,2	-2,2
Umland von Zentren	6,7	3,7	-3,0
Kernraum EMN	6,5	3,3	-3,1
Wachstumsraum EMM	5,0	2,5	-2,5
Mittelstadt	9,7	5,7	-3,9
Großstadt SB	9,0	5,0	-4,0
Großstadt NB	10,1	5,9	-4,2

Tabelle 4: Entwicklung der Arbeitslosenquote zwischen 1998 und 2013 in den Gebietstypen | Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014; eigene Berechnungen

die Zahl der Einwohner_innen, die von einem Allgemeinarzt / einer Allgemeinärztin versorgt werden, um das Drei- bis Vierfache. So kommen in 2012 in den Landkreisen Schweinfurt, Landsberg, Bamberg, Coburg und Bayreuth zwischen 1.165 (Bayreuth) und 1.240 (Schweinfurt) Einwohner_innen auf einen Arzt / eine Ärztin, während es in der Landeshauptstadt 334 und im Umland von München 436 (Starnberg) oder 554 (Dachau) sind (Quelle: INKAR 2015b).

Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und in der Entwicklung über die Jahre machen sich auch bei anderen Indikatoren bemerkbar, die damit in Zusammenhang stehen. So differieren die kommunalen Steuereinnahmen erheblich zwischen Süd- und Nord-Ostbayern und damit grundsätzlich auch die kommunale Investitionskraft, die für die Daseinsvorsorge aufgewendet werden kann. Die Steuerkraft je Einwohner_in divergierte im Jahr 2012 um den Faktor 4 (!) von 495,3€ im Landkreis Freyung-Grafenau und 2.050,2€ im Landkreis München. Insgesamt hinken die Kommunen in der Randlage und die nordbayerischen Großstädte deutlich hinterher. Zwischen 1995 und 2012 konnten sie ihre Steuerkraft nur um 54% (bzw. 51% im Falle der Großstädte Nordbayerns) steigern, während die Kommunen im Wachstumsraum EMM eine Steigerung um 76% erreichten, die südbayerischen Großstädte sogar um 89%. Deutlich aufholen konnten die Kommunen in den Landkreisen mit Wachstumsansätzen, die ihre Steuerkraft im gleichen Zeitraum verdoppeln konnten. Die Polarisierung zwischen den Kommunen in Randlage und dem Wachstumsraum der EMM hat dabei noch deutlich zugenommen. Lag deren Steuerkraft 1995 noch etwa 40% über der der Kommunen in Randlage, so ist dieser Abstand auf knapp 60% angestiegen (siehe Tabelle 5).

Ein umgekehrtes Bild ergibt die Verschuldung der Kommunen. So waren die Kommunen in den Randlage-Kreisen mehr als doppelt so hoch verschuldet wie die Kommunen im Wachstumsraum der EMM oder die Kommunen in den Landkreisen mit Wachstumsansätzen. Das Spektrum reicht in Bayern von nahezu schuldenfrei (kreisfreie Stadt Schweinfurt) bis zu einer durchschnittlichen Verschuldung der Kommunen im Landkreis Wunsiedel von 3.534,5€ je EW in 2012. Bemerkenswert ist, dass sich die Verschuldung der Großstädte in Bayern um den Faktor zwei unterscheidet. Dies spiegelt die Unterschiede zwischen den prosperierenden Zentren Südbayerns und den nordbayerischen Städten wider, die mit deutlich größeren strukturellen Herausforderungen zu kämpfen haben.

Wesentlich für die individuelle Gestaltung der Lebensbedingungen sind die verfügbaren Einkommen in den Haushalten. Im Jahr 2012 lag das durchschnittliche Haushaltseinkommen je Einwohner_in im Landkreis Starnberg um 57% über dem im Landkreis Regen (Quelle: INKAR 2015). Die durchschnittlich höchsten Einkommen erzielen die Einwohner_innen in den Umlandkreisen der Metropolregionen und in den südlichen Randkreisen des Alpenrands, während die ländlichen Kreise deutlich abfallen und die Kreise in Randlage das Schlusslicht bilden (siehe Abbildung 14).

Die Schulabgänger_innen mit Hochschulreife weisen ebenfalls erhebliche Unterschiede auf. Allerdings werden

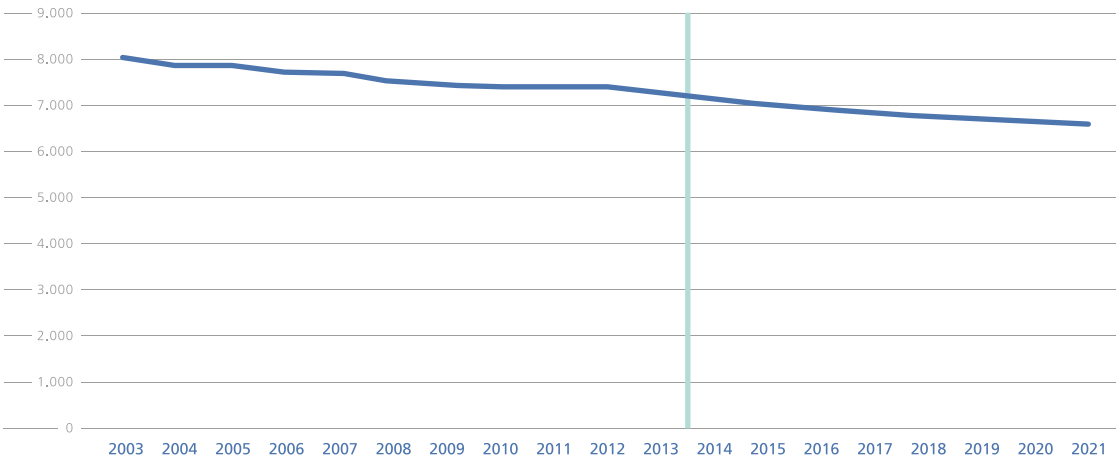
weiter nach dem nächsten Fallbeispiel >

OCHSENKOPF:
EINE NEUE, ALTE TOURISMUSREGION?

www.entwicklung-ochsenkopf.de | www.erlebnis-ochsenkopf.de

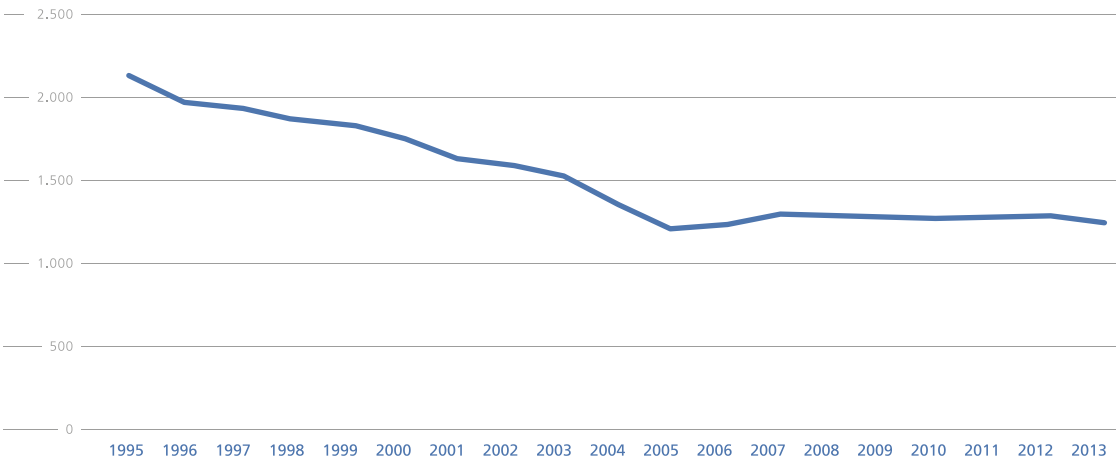
BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND PROGNOSE IN DEN GEMEINDEN DER OCHSENKOPFREGION

Abb. 12: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTEN IN DEN GEMEINDEN DER OCHSENKOPFREGION

Abb. 13: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



GEOGRAFISCHE LAGE

Der Ochsenkopf gehört zu den höchsten und bekanntesten Erhebungen des Fichtelgebirges und macht die Region traditionell zu einem touristischen Ziel. Er liegt im Landkreis Bayreuth und wird umfasst von den vier kreisangehörigen Gemeinden Bischofsgrün, Fichtelberg, Mehlmeisel und Warmensteinach. Das nächste Oberzentrum ist Bayreuth (25 km).

BEVÖLKERUNG

- Rückgang der EW von über 9.000 in 1980 auf gut 7.000 in 2015 in den vier Gemeinden; bis 2021 wird nochmals ein Rückgang um 400 EW erwartet.

ARBEITSMARKT

- Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigtigung um etwa 41 % von 1995 bis 2013; in den letzten Jahren hat sich die Entwicklung stabilisiert.
- Deutliche Auspendlergemeinden (169/1000 EW).
- Dramatische Verluste bei den Arbeitsplätzen durch den zurückgehenden Tourismus.

FINANZLAGE

- Die Steuerkraft liegt weit unter dem bayerischen Durchschnitt die Verschuldung deutlich darüber.
- Die Gemeinde Fichtelberg ist auf Stabilisierungshilfen angewiesen.

(Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2014): Statistik kommunal 2013. München)

INFRASTRUKTUR

Flächendeckende Übertragungsgeschwindigkeit im Datenverkehr: 2 Mbit/s. (Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Stand 24.02.2015)

BESONDERHEITEN / HANDLUNGSBEREICHE

Die Gemeinden gehören dem Raum mit besonderem Handlungsbedarf gemäß LEP an. Der Ochsenkopf ist im Sommer wie im Winter für Feriengäste und Ausflügler_innen interessant. Allerdings sind die Infrastruktureinrichtungen, insbesondere die Liftanlagen, in die Jahre gekommen. Es besteht erheblicher Investitionsbedarf. Durch das Interkommunale Städtebauliche Entwicklungskonzept (ISEK) wird die touristische Zusammenarbeit um die Themenfelder Infrastruktur, Ortsentwicklung, Wirtschaft, Handwerk, Umwelt, Energie sowie Hochwasserschutz ergänzt. Der Vorteil liegt darin, dass die Kommunen für ähnliche Problemlagen gemeinsame Lösungsansätze entwickeln.

Am eigenen Schopf ... die vier Ochsenkopfgemeinden versuchen sich als Tourismusregion

Stephan Unglaub, Erster Bürgermeister von Bischofsgrün

„Wir Bürgermeister haben erkannt, dass wir als Region verbesserte Chancen in der Wahrnehmung im Tourismus haben! Auch um unsere begrenzten Mittel zu bündeln, haben wir uns im Jahr 2007 zusammengeschlossen und die Tourismus- und Marketing GmbH Ochsenkopf gegründet. Bischofsgrün, seit dem Jahr 1992 anerkannter heilklimatischer Kurort, der einzige in Nordbayern, versucht hier die Nische Gesundheitstourismus abzudecken.

Unsere größten Herausforderungen liegen im Bereich der kommunalen Infrastruktur, im demografischen Wandel, im Mangel an Arbeitsplätzen und im Bereich der kommunalen Finanzausstattung. Im Jahr 2007 haben wir uns deshalb in der Ochsenkopfregion entschlossen, in die Erstellung eines Interkommunalen Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zu investieren. Dabei kommen zahlreiche kreative Ideen heraus, die uns fit für die Zukunft machen könnten.

Leider scheitert die Umsetzung toller Ideen aber häufig an den fehlenden Eigenmitteln der Kommunen!! Nicht nur für Bischofgrün als heilklimatischen Kurort, sondern für alle Tourismusgemeinden ist es immer wieder schwer, für die sogenannten „freiwilligen Leistungen“, zu denen leider der Tourismus noch zählt, Mittel genehmigt zu bekommen. Insbesondere, wenn sie der Haushaltskonsolidierung unterliegen und keinen genehmigungsfähigen Haushalt aufstellen können. Für jede Investition, sei sie auch noch so gering, ist eine Sondergenehmigung erforderlich. Es ist an der Zeit, Tourismusinvestitionen für prädikatisierte Orte als Pflichtaufgabe im Rahmen der Wirtschaftsförderung und Gemeindeentwicklung zu deklarieren.

Das zweite Problem liegt in regional unterschiedlichen Fördersätzen auf engstem Raum, die teilweise um 20 bis 30 %-Punkte differieren. Das muss geändert werden!

Weiterhin ist es sehr problematisch und nicht nachzuvollziehen, dass z. B. manche Investitionen gefördert werden und andere nicht. So gibt es Zuschüsse für Hallenbäder, aber nicht für Freibäder. Das sind aber, wie bei uns der Fall, oft die letzten einer Region und es droht die Schließung. Es wäre besser, wenn es nur einen großen Überbegriff für die Fördertöpfe gäbe, z. B. Tourismus- und Freizeitinfrastruktur. Das würde uns mehr Flexibilität eröffnen und alle hätten die Chance, in eine Förderung zu kommen. Auch müssen die Mindestsummen für Investitionen bei Förderprogrammen fallen. Ein Beispiel: Wir lassen in einem Gebäude der Kirchengemeinde einen gemeindlichen Kinderhort entstehen. Kostenvolumen ca. 60.000,-- €. Förderung gibt es aber erst ab einer Schwelle von 100.000,-- €. Der Sparsame wird so noch bestraft. Mehr können wir uns aber nicht leisten!! Ergebnis: 100 % der Kosten bleiben bei uns hängen! Daher kann so manches Projekt nicht umgesetzt werden.

In der Vergangenheit wurde die Abwanderung von Industrie zwar durch die ein oder andere Finanzspritze ausgeglichen, im Tourismus ist der Wettbewerb aber hart und wir kämpfen mit einem Rückgang der Übernachtungszahlen um teilweise 40 bis 50 %. Das ist hart. Hier gibt es keine Ersatzleistungen. Wir schaffen es nur, wenn wir neue finanzielle Spielräume erhalten zur Umsetzung unserer wohl abgewogenen Strategie. Die Höhenklinik ist unser größter Arbeitgeber. Sie zahlt aber als Klinik keine Gewerbesteuer. Bei einer Firma dieser Größenordnung (150 Arbeitsplätze) sähe dies anders aus. Hier wäre es ein guter Ansatz, für die Kommune einen finanziellen Ausgleich zu schaffen, schließlich haben wir uns vor Jahrzehnten entschlossen, heilklimatischer Kurort und nicht Industriestandort zu werden."

STEUEREINNAHMEN IN € JE EINWOHNER_IN[1]

Gebietstyp	1995	2012	1995-2012	kommunale Schulden in € je EW 2012[2]
Randlage	392,7	604,4	54%	1.623,1
ländlicher Raum	430,9	694,0	61%	1.021,0
ländl. Raum mit Wachstumsansätzen	407,1	821,9	102%	717,2
Alpenrand	468,2	764,6	63%	1.213,2
Umland von Zentren	418,1	671,3	61%	892,3
Kernraum EMN	476,3	785,3	65%	807,7
Wachstumsraum EMM	547,7	963,7	76%	730,1
Mittelstadt	555,6	887,0	60%	1.308,5
Großstadt SB	621,6	1.173,5	89%	1.015,3
Großstadt NB	592,5	894,4	51%	2.021,0

Tabelle 5: Steuereinnahmen in € je Einwohner_in in den Gebietstypen | Quelle: 1) Realsteuervergleich des Bundes und der Länder; INKAR 2015; 2) Statistik über Schulden des Bundes und der Länder, INKAR 2015

sie am Ort der Schule gemessen und nicht am Wohnort der Kinder, was die Aussagekraft zumindest für die Umlandkreise von Mittelstädten etwas relativiert. Dennoch ist der Unterschied zwischen den ländlichen Kreisen, insbesondere in Randlage, und den Großstädten erheblich.

DURCHSCHNITTLICHES HAUSHALTSEINKOMMEN IN € JE EINWOHNER_IN 2012

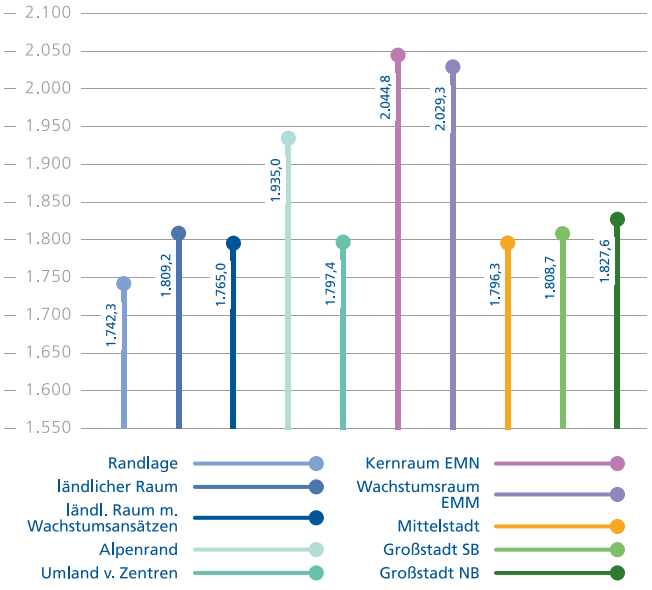


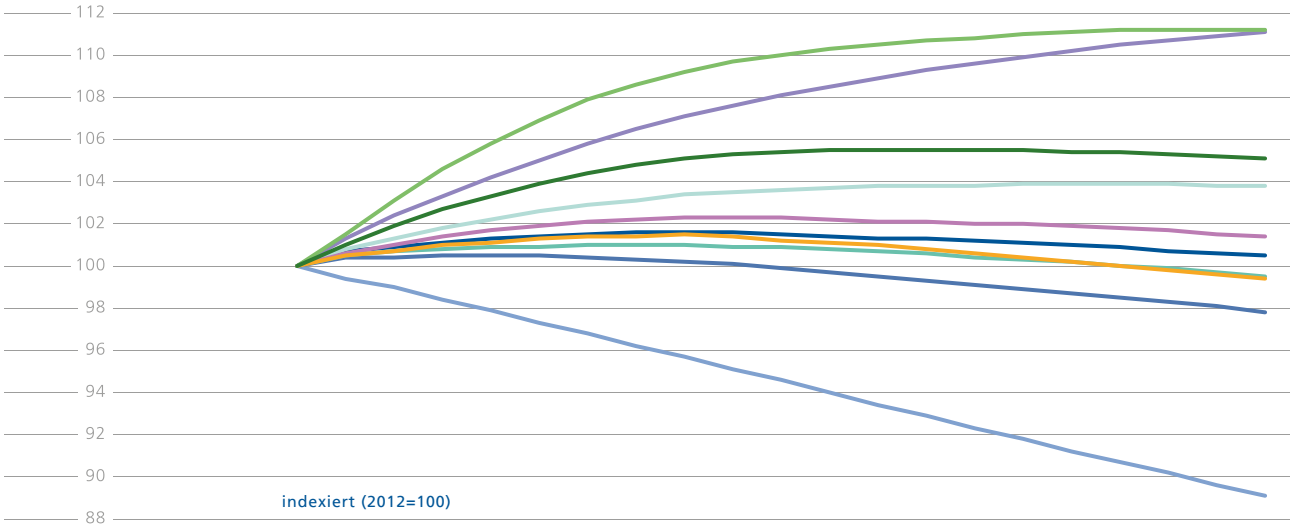
Abb. 14: Durchschnittliches Haushaltseinkommen in € je Einwohner_in in den Gebietstypen 2012 | Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, INKAR 2015

Bayernweit ist die Spannbreite zwischen 15,8% im Landkreis Oberallgäu und 44,9% im Landkreis München enorm (so die Statistik der allgemeinbildenden Schulen des Bundes und der Länder für das Jahr 2012). Selbst die Lebenserwartung der Menschen differiert je nach ihrem räumlichen Lebensmittelpunkt um etliche Jahre. Während die durchschnittliche Lebenserwartung in den Jahren 2010 bis 2012 im Landkreis Hof bei 76,9 Jahren lag, betrug sie im Landkreis München 82,8 Jahre und lag damit um knapp sechs Jahre höher. (Quelle: INKAR 2015)

Die Bevölkerungsprognose des Bayerischen Statistischen Landesamtes versucht bei der Vorausberechnung der Entwicklung unterschiedliche Aspekte zu integrieren, die natürliche Bevölkerungsbewegungen und -wanderungen beeinflussen. Dazu gehören auch Zukunftserwartungen hinsichtlich der Lebenschancen, die zur Grundlage von Wanderungsentscheidungen gemacht werden. Damit repräsentiert die Prognose Aspekte der natürlichen Bevölkerungsbewegungen ebenso wie soziale Entwicklungsbedingungen in den Teilräumen des Freistaats. Insgesamt wird die Bevölkerung im Freistaat bis 2032

deutlich abnehmen (vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014). Allerdings rechnet das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung mit weiter anhaltenden Zuwanderungen, die ein negatives natürliches Bevölkerungssaldo noch einige Zeit kompensieren können. Die Verteilung der Zuwanderungen, der Binnenwanderungen und die jeweiligen regionalen Altersstrukturen führen zu der Prognose, dass sich die Bevölkerung in den Kreisen in Randlage noch um mehr als 10% reduzieren wird. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass dort die Altersstrukturen bereits einen hohen Sterbeüberschuss erwarten lassen, der auch durch Zuwanderung nicht mehr kompensiert werden wird. In den landschaftlichen Gunstgebieten des Alpenrandes wird weiterhin mit einem Zuzug und einer bis Mitte der 2020er-Jahre leicht wachsenden Bevölkerung gerechnet. Die südbayerischen Großstädte (dabei insbesondere München) werden weiter dynamisch wachsen, ebenso wie die Landkreise im Kern der Metropolregion München. Moderatere Zuwächse können die nordbayerischen Großstädte erwarten. Diese Regionen profitieren am stärksten von den erwarteten anhaltenden Binnen- und Außenwanderungen. Die Mittelstädte werden im Verhältnis zu den anderen Landkreisen der verbleibenden Gebietstypen am deutlichsten Einwohner_innen verlieren.

BEVÖLKERUNGSPROGNOSE 2012-2032



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Randlage	100	99,5	99,0	98,4	97,9	97,3	96,8	96,2	95,7	95,1	94,6	94,0	93,4	92,9	92,3	91,8	91,2	90,7	90,2	89,6	89,1
ländlicher Raum	100	100,4	100,4	100,5	100,5	100,5	100,4	100,3	100,2	100,1	99,9	99,7	99,5	99,3	99,1	98,9	98,7	98,5	98,3	98,1	97.8
ländl. Raum mit Wachstumsansätzen	100	100,7	100,9	101,1	101,3	101,4	101,5	101,6	101,6	101,6	101,5	101,4	101,3	101,3	101,2	101,1	101,0	100,9	100,7	100,6	100,5
Alpenrand	100	100,8	101,3	101,8	102,2	102,6	102,9	103,1	103,4	103,5	103,6	103,7	103,8	103,8	103,8	103,9	103,9	103,9	103,9	103,8	103,8
Umland von Zentren	100	100,5	100,7	101,8	100,9	100,9	101,0	101,0	101,0	100,9	100,9	100,8	100,7	100,6	100,4	100,3	100,2	100,0	99,9	99,7	99,5
Kernraum EMN	100	100,6	101,0	101,4	101,7	101,9	102,1	102,2	102,3	102,3	102,3	102,2	102,1	102,1	102,0	102,0	101,9	101,8	101,7	101,5	101,4
Wachstumsraum EMM	100	101,3	102,4	103,3	104,2	105,0	105,8	106,5	107,1	107,6	108,1	108,5	108,9	109,3	109,6	109,9	110,2	110,5	110,7	110,9	111,1
Mittelstadt	100	100,5	100,7	101,0	101,1	101,3	101,4	101,4	101,5	101,4	101,2	101,1	101,0	100,8	100,6	100,4	100,2	100,0	99,8	99,6	99,4
Großstadt SB	100	101,5	103,1	104,6	105,8	106,9	107,9	108,6	109,2	109,7	110,0	110,3	110,5	110,7	110,8	111,0	111,1	111,2	111,2	111,2	111,2
Großstadt NB	100	101,0	101,9	102,7	103,3	103,9	104,4	104,8	105,1	105,3	105,4	105,5	105,5	105,5	105,5	105,5	105,4	105,4	105,3	105,2	105,1

Abb. 15: Bevölkerungsprognose 2012-2032 in den Gebietstypen | Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014

Zwischenfazit: Wachsende Herausforderungen für die Landesentwicklung

Die bisherigen Darstellungen haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und sollten vor allem aufzeigen, dass eine vertiefte Analyse der Lebensverhältnisse in Bayern erforderlich ist. Zudem sind die Indikatoren in ihrer Aussagekraft diskutabel. Eine Analyse der Lebensverhältnisse erfordert ergänzende und wesentlich umfassender angelegte Untersuchungen (wie z. B. im Raumordnungsbericht des Bundes von 2011 angelegt; BBSR 2012). Welche vorläufigen Schlussfolgerungen können dennoch aus den bisherigen Betrachtungen gezogen werden?

KEINE DURCHGÄNGIG KONVERGENTE ENTWICKLUNG ZWISCHEN DEN TEILRÄUMEN

Zunächst muss festgehalten werden, dass trotz einer allgemein positiven wirtschaftlichen Entwicklung nicht von einer insgesamt konvergenten Entwicklung in den Teilräumen des Freistaates gesprochen werden kann. So zeigt sich in nahezu jedem Regierungsbezirk, dass sich eine Entwicklung in zwei Geschwindigkeiten vollzieht und sich bei Landkreisen und kreisfreien Städten der Abstand zwischen den höchsten und tiefsten Werten hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vergrößert. Diese wachsende Polarisierung kann auch bayernweit zu einem kritischen Aspekt hinsichtlich der Akzeptanz unterschiedlicher Entwicklungsmuster werden.

REGIONEN IN RANDLAGE IN DER STRUKTURELLEN KLEMME

Betrachtet man nun bestimmte Gebietstypen mit ähnlichen strukturellen Voraussetzungen wie die Regionen in Randlage, die mit besonderen Herausforderungen hinsichtlich des wirtschaftlichen Strukturwandels und ihrer geografischen Lage zu kämpfen haben, so fällt auf, dass diese insgesamt deutlich zurückfallen. Sie verlieren in erheblichem Maße an Bevölkerung – in den letzten Dekaden insbesondere durch Abwanderung und in den kommenden Jahren vor allem durch die ungünstige Altersstruktur und die mangelnde Zuwanderung. Die Jobverluste seit 1995 konnten durch eine positive Entwicklung in den letzten Jahren noch nicht kompensiert werden. Vergleichsweise niedrigere Einkommen könnten sich durch eine wachsende Altersarmut in der Altersruhephase fortsetzen. Die Kommunen in diesen Regionen geraten in eine massive Klemme: Infrastrukturen der Daseinsvorsorge müssen mit wachsendem Aufwand vorgehalten werden, während die Einnahmen sinken und die Schuldenlast steigt oder nur kaum abgebaut werden kann.

Zudem kann es in diesen Regionen künftig zu weiteren demografisch bedingten Engpässen kommen, wenn sich die Nachfrage nach Arbeitskräften weiter positiv entwickelt, aber das Angebot nicht vorhanden ist. Wenn es nicht gelingt, Fachkräfte in diese Regionen zu locken, kann es passieren, dass eine neue Abwanderungsbewegung von Unternehmen einsetzt, die Arbeitskräfte in den Regionen mit Zuwanderung und positiver Bevölkerungsentwicklung vermuten. Dies kann die Kommunen – trotz enger Handlungsspielräume – zusätzlich unter Druck setzen, Anstrengungen zur Fachkräftesicherung zu unternehmen. Insgesamt stehen die Regionen in Randlage vor enormen Herausforderungen, und es ist notwendig, ihre Handlungsfähigkeit zu sichern.

In der Summe kann man von einer Gefahr der doppelten Peripherisierung sprechen. Die Regionen, die räumlich in der peripheren Randlage liegen, weisen auch in sozialer Hinsicht Merkmale einer Peripherisierung auf: niedrigere Einkommen, schlechterer Zugang zu Bildung, höhere Verschuldung und geringere Investitionskraft der Kommunen, niedrigere Lebenserwartung, überdurchschnittliche Alterung und Schrumpfung.

MITTELSTÄDTE IM LÄNDLICHEN RAUM – WICHTIGE STABILISIERUNGSANKER UND ENTWICKLUNGSKERNE

Die kreisfreien Städte, die hier als Mittelstädte betrachtet wurden und überwiegend in ländlichen Regionen liegen, erfüllen eine nicht zu unterschätzende Funktion. Sie sichern die Versorgung mit Gütern des

längerfristigen und spezialisierten Bedarfs, gewährleisten eine umfassende medizinische Versorgung, stellen weiterführende Bildungsinfrastrukturen bereit (Fachhochschulen und Universitäten) und bieten umfangreiche Kulturangebote. Zudem sind sie Verkehrsknotenpunkte von regionaler Bedeutung und bieten Zugang zu den überregionalen öffentlichen Verkehrssystemen. Sie sind Zentren der wirtschaftlichen Entwicklung und Schwerpunkte des Arbeitsmarkts. Damit versorgen sie ihr regionales Umfeld mit einem dezentralen Zugang zu höherwertigen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und als Ankerpunkte für eine ausgleichsorientierte Regionalentwicklung haben sie eine zentrale Bedeutung. Allerdings weisen einige Indikatoren und Trends auf eine Abschwächung ihrer Leistungsfähigkeit hin. Da Mittelstädte aber eine wesentliche Rolle für die Stabilisierung und Entwicklung ländlicher Räume spielen, sollte besonderes Augenmerk darauf gerichtet werden, dass sie in ihrer Funktionalität erhalten und vitale Zentren bleiben. Insbesondere diejenigen Mittelstädte, die sich in einem schwierigen regionalen Umfeld befinden, sollten dabei besonders gestärkt werden.

Betrachtet man die Umlandkreise der Mittelstädte, so stellt man fest, dass diese sich hinsichtlich der Arbeitsplatzentwicklung positiver verhalten. Das weist darauf hin, dass die Kreise von der Nähe zur Mittelstadt profitieren und sich auch die regionale Entwicklung verstärkt im Umland vollzieht. Hier ist darauf zu achten, dass eine starke suburbane Entwicklung die Leistungsfähigkeit der Zentren nicht zusätzlich gefährdet.

„HIDDEN CHAMPIONS" – DIE LÄNDLICHEN RÄUME MIT WACHSTUMSANSÄTZEN

Einige Landkreise im ländlichen Raum haben in den letzten beiden Jahrzehnten eine bemerkenswert positive wirtschaftliche Entwicklung durchlaufen und weisen mittlerweile annähernd Vollbeschäftigung auf. Sie profitieren dabei von unterschiedlichen Faktoren. Teilweise befinden sie sich in den weiteren Einzugsbereichen prosperierender Zentren oder bedeutender Industrieansiedlungen. Allgemein profitieren sie von dem umfassenden Ausbau insbesondere der straßengebundenen Verkehrsinfrastruktur. Zudem spielt eine Rolle, dass diese Regionen vergleichsweise weniger von alten Industriestrukturen belastet sind und somit den Modernisierungsprozess vom Agrarland zum technologieorientierten Industrieland relativ unbelastet vollziehen konnten. Sie weisen leistungsfähige Kommunen mit sinkender Verschuldung und wachsender Steuerkraft auf. Auch diese Räume und ihre Entwicklungsmodelle sollten genauer untersucht und verstanden werden. Es ist zu erwarten, dass der demografische Wandel und der zunehmende Fachkräftebedarf auch diesen Räumen künftig zu schaffen machen wird. Zudem lässt sich feststellen, dass die spezifischen wirtschaftlichen Entwicklungsmuster mit einem erhöhten Flächenverbrauch verbunden sind. Die Herausforderung wird in den prosperierenden ländlichen Regionen auch darin liegen, die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme mit dem Entwicklungspfad in Einklang zu bringen.

DER WACHSTUMSRAUM EUROPÄISCHE METROPOLREGION MÜNCHEN

Die Landkreise im engeren Einzugsbereich der Metropolregion München – hier abgegrenzt durch die Landkreise der Planungsregionen München und Ingolstadt sowie den Landkreis Landshut – sind neben den Großstädten die hauptsächlichen Träger der Wachstumsdynamik im Freistaat Bayern. Große Teile der Zuwanderung suchen diesen Raum, und sogar das natürliche Bevölkerungswachstums ist aufgrund der selektiven Zuwanderung ausgeglichener Altersstrukturen größtenteils positiv. Auch entstehen zahlreiche Arbeitsplätze in diesen Landkreisen. Ansiedlungswillige Unternehmen suchen direkt Standorte in der Region um die Oberzentren München, Ingolstadt und Landshut[5], und so wie es aussieht, wird diese Dynamik noch einige Zeit anhalten. Die Kommunen sind gefordert, u. a. mit dem Ausbau familienergänzender Infrastrukturen und den schulischen Bildungseinrichtungen nachzuziehen. Das Wachstum erfordert umfassende kommunale Investitionen. Die Flächeninanspruchnahme ist ebenso be-

trächtlich, wenngleich vielerorts zunehmend dichter bebaut wird. In der Folge entsteht ein erhöhter Bedarf am Ausbau unterschiedlicher Infrastrukturen. In erster Linie ist hier die zunehmend überlastete Verkehrsinfrastruktur zu nennen, bei der insbesondere der öffentliche Verkehr erhebliche Defizite aufweist. Zudem entwickeln sich die Bodenpreise in den letzten Jahren extrem nach oben und setzen insbesondere Bezieher_innen niedrigerer Einkommen erheblich unter Druck. Dieser Raum zeigt Anzeichen von Wachstumsstress, der zunehmend die Lebensbedingungen beeinflusst.

PROSPERIERENDE SÜDBAYERISCHE GROSSSTÄDTE UND ANHALTENDER STRUKTURWANDEL IM NORDEN

Der Freistaat Bayern ist geprägt von einer ausgesprochenen Renaissance der Großstädte, insbesondere in Südbayern. Mit Ausnahme von Würzburg haben alle Städte über 100.000 Einwohner_innen an Bevölkerung gewonnen, wobei sich in Nürnberg deutlich die wirtschaftlichen Krisen der vergangenen Jahre bemerkbar machen, die Bevölkerungszahl eher stagniert und die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau verblieben ist. Insbesondere München, Ingolstadt und Regensburg wachsen enorm und bilden die Kerne eines südbayerischen Wachstumsdreiecks. In der Folge machen sich auch in diesen Städten die problematischen Wirkungen der Prosperität bemerkbar: explodierende Mieten und Bodenpreise, wachsender Druck, bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen, überlastete Verkehrssysteme, Investitionsbedarfe im ÖPNV, Ausbau der sozialen Infrastruktur usw. Diese Wachstums- und Überlastungseffekte führen in den letzten Jahren zu einer verstärkten und kritischen Diskussion um die Regionalentwicklung und die Regionalplanung. Die Städte fordern von den Umlandkommunen eine verstärkte Bereitstellung von Bauland, um Entlastungseffekte erzielen zu können. Die getätigten und geplanten Investitionen in den Infrastrukturausbau binden enorme Mittel und führen zu Verteilungskonflikten mit anderen Regionen. Auch hier zeigt sich wachsender Handlungsbedarf.

Allerdings muss die Situation in den Großstädten durchaus differenziert betrachtet werden. Die stagnierende Entwicklung in manchen nordbayerischen Städten (Nürnberg, Würzburg) zeigt, dass hier noch die Herausforderungen des wirtschaftlichen Strukturwandels und Krisen aus der jüngeren Vergangenheit bewältigt werden müssen. Eine Sicherung und Förderung insbesondere gleichwertiger Arbeitsbedingungen bedeutet, den Strukturwandel in diesen Städten intensiv zu unterstützen.

DYNAMISCHE ENTWICKLUNG IN LÄNDLICHEN RÄUMEN

Im Schatten der Wachstums- und Schrumpfungsregionen vollzieht sich in den letzten Jahrzehnten in weiten Teilen der ländlichen Kreise in Bayern ein kontinuierlicher Strukturwandel, der als eine Urbanisierung des ländlichen Raums bezeichnet werden kann. Damit ist eine zunehmende Vielfalt in den Beschäftigungsmöglichkeiten und Lebensstilen angesprochen, die mit dem anhaltenden Bedeutungsverlust der Landwirtschaft als Beschäftigungszweig, dem Ausbau gewerblicher Arbeitsplätze in den ländlichen Räumen, aber auch mit einer verbesserten Verkehrsinfrastruktur verbunden ist. Pendeln – auch über weite Distanzen – wurde erleichtert und ermöglicht, ländlich zu wohnen und in den Agglomerationen zu arbeiten. Auch entwickeln sich ländliche Räume immer stärker zu den Produktionsstätten des Freistaats, da ein Großteil der Zuwächse an Arbeitsplätzen im produzierenden Gewerbe stattfindet. Zudem internationalisiert sich das produzierende Gewerbe auch in den ländlichen Räumen zunehmend, was sich in steigenden Exportquoten bemerkbar macht. In der Konsequenz lösen sich diese Räume immer stärker von traditionellen Bindungen und Milieus, bilden vielfältigere Formen von Arbeitsteilung und Spezialisierung aus und nähern sich städtischen Sozialstrukturen an. Andererseits verändern ein Industrialisierungsschub in der Landwirtschaft und wachsende Betriebsgrößen das Gesicht des ländlichen Raums. Diese Entwicklung verläuft ebenfalls nicht konfliktfrei und bruchlos und es bedarf neuer Aushandlungsprozesse zur Zukunft der ländlichen Entwicklung.

Insgesamt zeigt dieser, wenngleich vorläufige Blick auf die regional differenzierten Entwicklungs- und Problemmuster, dass eine Politik zur Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in Bayern diese Muster erkennen und verstehen muss, um adäquat reagieren zu können. Dabei wird deutlich, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht nur bedeutet, eine Politik zur Förderung und Entwicklung ländlicher Räume zu betreiben. Vielmehr sind auch die Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in den Wachstums- und Verdichtungsräumen zu berücksichtigen. Bedrohliche Polarisierungstendenzen können in räumlicher wie in sozialer Hinsicht entstehen. Die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit von Angeboten, die für ein würdiges Leben erforderlich sind, können nicht nur in räumlicher Hinsicht ein Problem sein. Gerade die Lebenshaltungskosten in den Städten und die steigenden Mietpreise können soziale Zugangsbarrieren produzieren, die ebenfalls berücksichtigt werden müssen. ◆

---

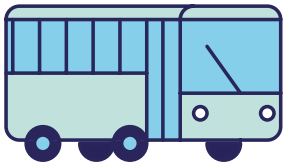
1) Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung 2014.

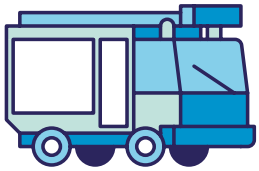
2) Die Zusammenstellung der zeitlichen Querschnitte beruht auf einer Untersuchung, die im Zusammenhang mit der Reform der Landesplanung angestellt wurde (vgl. Miosga 2012), die um das Jahr 2012 ergänzt wurde. (Datenquelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014)

3) Vgl. auch Miosga 2012, wobei gegenüber der Untersuchung von 2012 erhebliche Änderungen in der Zusammenstellung der Gebietstypen vorgenommen wurden.

4) Die sprunghaften Veränderungen zwischen 2010 und 2011 sind auf die Korrekturen der Statistik nach der Volkszählung zurückzuführen.

5) Diese positiven Entwicklungstendenzen berühren, wenngleich etwas abgeschwächt, auch die Stadt Augsburg und ihre Umlandkreise, die in den obigen Analysen jedoch anders zugeordnet wurden.



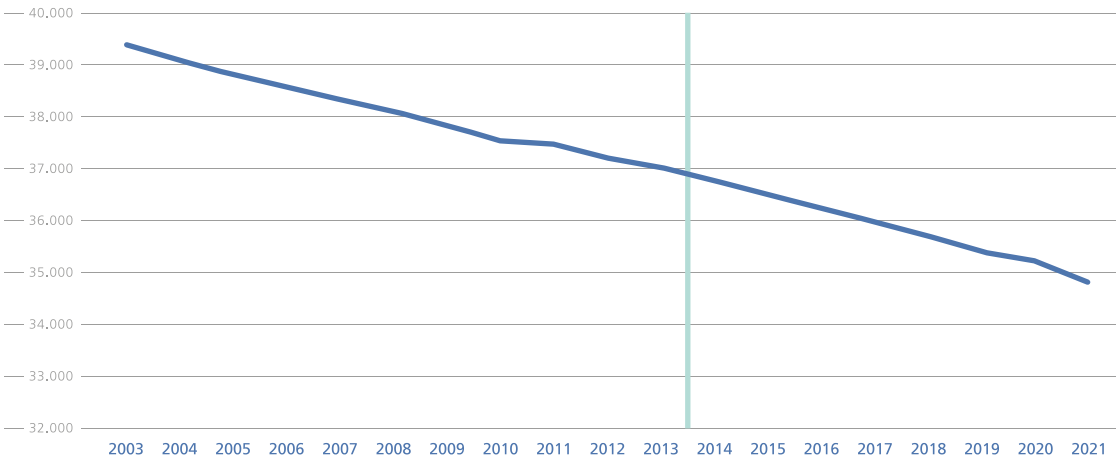


STEINWALD-ALLIANZ:
DEMOGRAFISCHEN WANDEL GESTALTEN, MEDIZINISCHE VERSORGUNG GARANTIEREN

www.steinwald-allianz.de

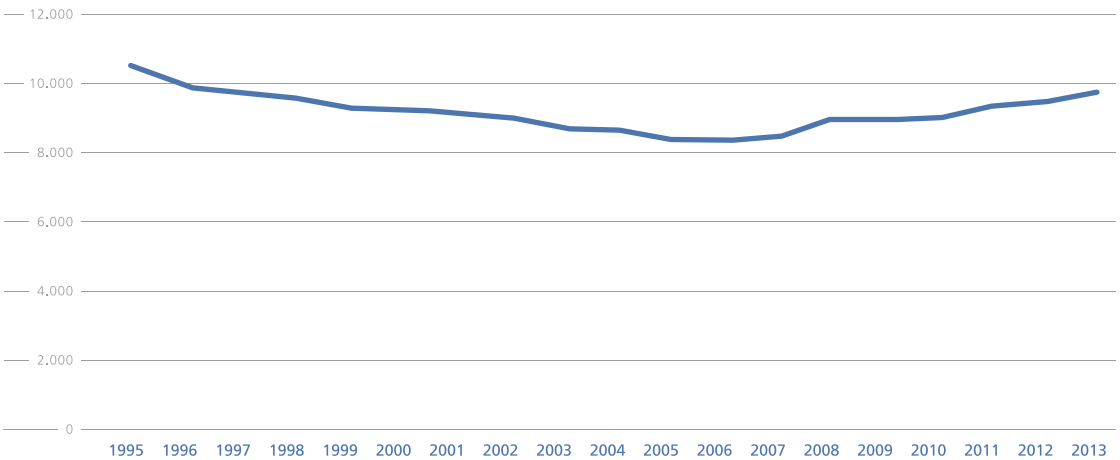
BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND PROGNOSE IN DEN GEMEINDEN DER STEINWALD-ALLIANZ

Abb. 16: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTEN IN DEN GEMEINDEN DER STEINWALD-ALLIANZ

Abb. 17: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



GEOGRAFISCHE LAGE

Die Steinwald-Allianz liegt im Landkreis Tirschenreuth am nördlichen Rand des Regierungsbezirks Oberpfalz im Nordosten Bayerns und umfasst 16 Kommunen mit dem für den Tourismus besonders attraktiven Naturpark Steinwald und seinen Naturschutzgebieten. Seit dem Mittelalter ist die Region durch ihre Lage als Grenzregion zu Tschechien und insbesondere zu der Mikroregion Konstantinsbad geprägt.

BEVÖLKERUNG

- Rund 37.000 EW (Stand 2013).
- Im Zeitraum 2003–2013 verlor die Region über 2.300 EW.
- Bevölkerungsvorausberechnung bis 2021: Verlust von rund 6 %.
- Gesellschaftliche Alterung: Anstieg des Durchschnittsalters von 43,2 Jahren (2009) auf 46,8 Jahre (2021).

ARBEITSMARKT

- 1995–2008: deutlicher Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze; in den letzten Jahren konnten mehr Beschäftigte verzeichnet werden.
- Wenige Arbeitsplätze für Hochqualifizierte und im Bereich des Dienstleistungssektors.
- Positive Rahmenbedingungen für Unternehmer, z. B. durch ausreichend Gewerbeflächen.

FINANZLAGE

- Die Steuermesskraft liegt 5 % über dem bayerischen Durchschnitt und 28% über dem des Regierungsbezirks.
- Die Kommunale Verschuldung liegt knapp unter dem bayerischen (99 %) und oberfränkischen (93 %) Wert.
- Haushaltssicherung und Stabilisierungshilfen für einige der Kommunen.

(Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2014): Statistik kommunal 2013. München)

BESONDERHEITEN / HANDLUNGSBEREICHE

Für den Tourismus attraktiv sind der Naturpark Steinwald mit seinen Naturschutzgebieten „Föhrenbühl" und das Basaltgebiet des Teichelberges. Auch die Teichlandschaften, die aus einer langen Tradition der Fischzucht heraus entstanden sind, sind landschaftsprägend. Die Steinwald-Allianz wird im Landesentwicklungsprogramm Bayern als ein Teilraum mit besonderem Handlungsbedarf angesehen. Der demografische Wandel hat zur Schließung von Schulstandorten wie in Ebnath und einer zunehmenden Leerstandsproblematik geführt – sowohl im Wohn- als auch im Gewerbebereich und bei öffentlichen Infrastruktureinrichtungen. Aufgrund von mangelnden Arbeitsplätzen gibt es eine Abwanderungsbewegung der erwerbstätigen Bevölkerung.

Dr. habil Sabine Hafner, Kommunalberaterin

Demografischer Wandel, Abwanderung und mangelnde Arbeitsplätze – vor diesen Herausforderungen kapitulieren die Kommunen der Steinwald-Allianz jedoch nicht, vielmehr fokussieren sie ihre Bemühungen darauf, das Allianzgebiet zu stärken.

Um den demografischen Wandel zu gestalten, beteiligten sich die Kommunen der VG Neusorg und die Stadt Waldershof aus der Steinwald-Allianz gemeinsam mit der Mikroregion Konstantinsbad an dem Projekt „Demografische Modelle im ländlichen Raum", das im Rahmen des EU-Förderprogramms INTERREG IV Bayern – Tschechische Republik 2007–2013 b gefördert wurde. Das Projekt konzentrierte sich auf fünf Themenfelder: ärztliche Versorgung, ungenutzte Flächen/Leerstand, Kleinhandel, betreutes Wohnen und bürgerschaftliches Engagement. Gemeinsam mit der Bevölkerung wurde nach neuen Lösungen und Gestaltungsmöglichkeiten gesucht. Hier seien einige Beispiele angeführt: Auf Grundlage der Ermittlung von Gebäuden, die in Zukunft aufgrund des hohen Alters der heutigen Bewohner_innen wahrscheinlich leer stehen werden (Leerstandsrisiken), soll an die oftmals in großen Häusern allein lebenden Hochbetagten herangetreten und versucht werden, frühzeitig Zukunftspläne für ihre Immobilie zu schmieden. In diesen aufsuchenden Beratungen sollen auch die Möglichkeiten geprüft werden, ob der Eigentümer/die Eigentümerin bereit ist, einen Teil des Hauses zu vermieten. In der Steinwald-Allianz sind Mietwohnungen nämlich rar. Um das bürgerschaftliche Engagement noch besser zu koordinieren, prüft man derzeit in Brand mithilfe des Bayerischen Roten Kreuzes die Gründung einer Nachbarschaftshilfe.

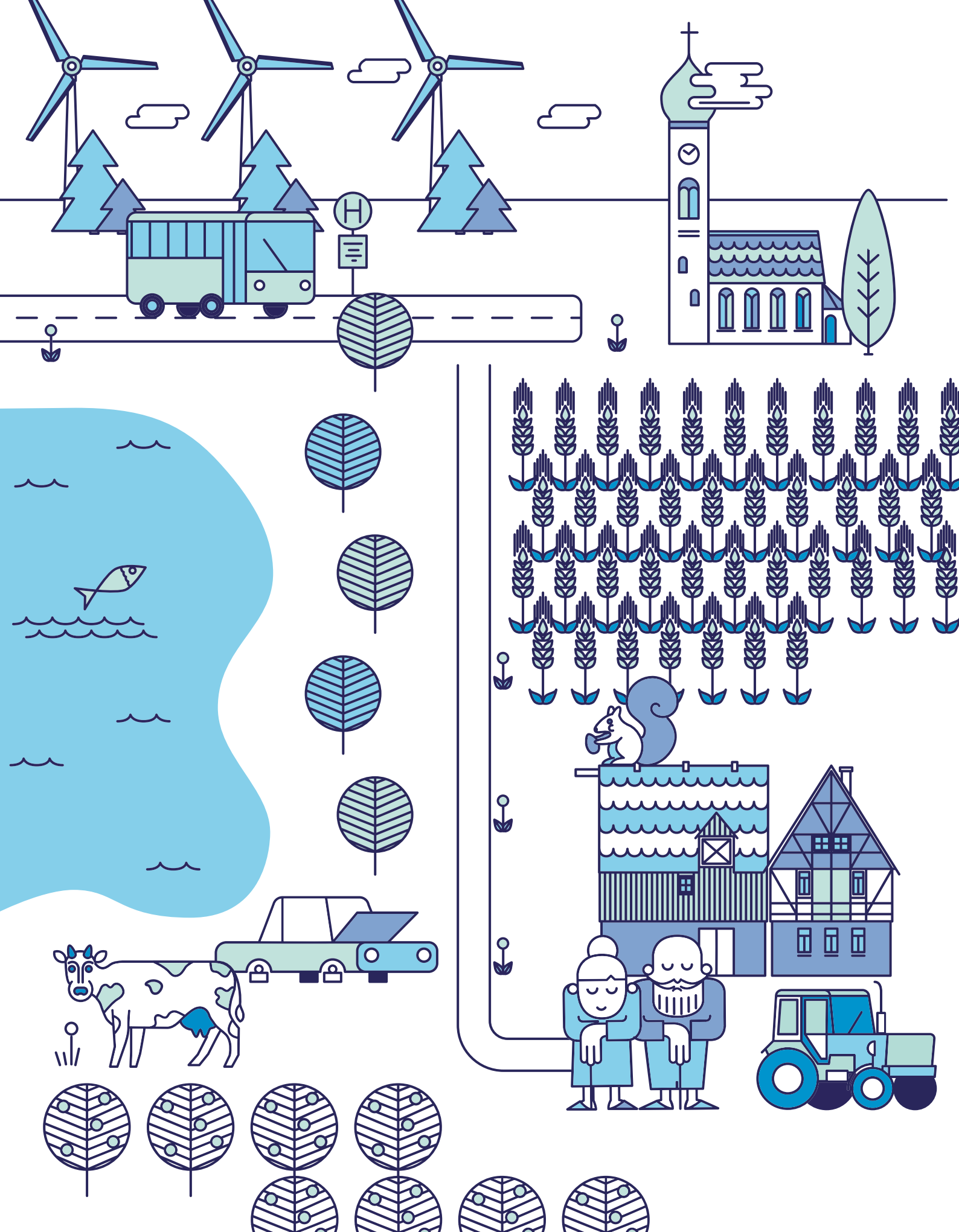
Auch strebt man nun eine Vernetzung der Direktvermarkter und des stationären inhabergeführten Einzelhandels mit der „Bauernkiste" an – einem Lieferservice von biologischen und regionalen Produkten für die im Landkreis Tirschenreuth lebende Bevölkerung. Dadurch soll die wirtschaftliche Existenz der kleinen Nahversorger gestärkt und die Lebensmittelversorgung sichergestellt werden. Eine Initiative in diese Richtung ist die Auszeichnung der Steinwald-Allianz als staatlich anerkannte Öko-Modellregion. Ziel ist es, den Anteil am Ökolandbau und der Direktvermarktung voranzutreiben, um der zunehmenden Nachfrage nach Bioprodukten entsprechen zu können. Insbesondere ältere Getreide- und Kartoffelsorten sowie Arzneipflanzen, Mohn und Topinambur sollen gefördert werden.

Besonderes Augenmerk galt im Modellprojekt der medizinischen Versorgung. In den Modellkommunen – Brand, Ebnath, Neusorg, Pullenreuth und Waldershof – sind derzeit noch fünf Allgemeinmediziner_innen niedergelassen. Jedoch stehen sie kurz vor der Verrentung. Nicht zuletzt aufgrund einer nicht mehr zeitgemäßen Praxisausstattung ist die Chance, einen Nachfolger bzw. eine Nachfolgerin zu finden, gering. In Brand musste bereits eine Praxis schließen. Es ist zu befürchten, dass weitere Praxisschließungen folgen. Eine wohnortnahe ärztliche Versorgung ist jedoch für eine alternde Bevölkerung von großer Bedeutung. Die Gemeinde Neusorg sucht bereits jetzt über ein Internetportal nach einem / einer Nachfolger_in – jedoch bislang ohne Erfolg.

Die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten sind bei der medizinischen Versorgung jedoch gering, da die Sicherstellung der flächen-

deckenden ärztlichen Versorgung Aufgabe der Kassenärztlichen Vereinigung (KV) in Selbstverwaltung ist. Derzeit gelten die Steinwald-Kommunen aufgrund der Nähe zu den größeren Kommunen wie Marktredwitz und Wunsiedel in ihrem Mittelbereich sogar als überversorgt. Aber auch wenn es den Kommunen gelingt, den Status „unterversorgt“ zu erzielen, müssen sie erhebliche Anstrengungen unternehmen, (junge) Ärztinnen und Ärzte aktiv für die Modellkommunen der Steinwald-Allianz zu gewinnen. Dabei spielen eine hohe Lebensqualität, gute Arbeitsbedingungen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine große Rolle. Die Kommunen müssen sich nun gemeinsam mir den vorhandenen Ärzt_innen um eine frühzeitige Anwerbung von ausgebildeten Medizinerinnen und Medizinern bemühen. Eine Überprüfung der Zuschnitte der Mittelbereiche der Kassenärztlichen Vereinigung unter Berücksichtigung der besonderen Situation ländlicher Kommunen wäre dringend erforderlich, um die drohende Ärzteklemme abzuwenden.

Aktives Leerstandsmanagement, die Förderung und Stabilisierung von bürgerschaftlichem Engagement, die Sicherung der Nahversorgung, die Gewährleistung der medizinischen Versorgung, das Vorhalten altersgerechter Mobilitätsangebote in den Kommunen, die gewünschte Profilierung als Tourismusziel – all dies sind notwendige, aber freiwillige Leistungen, die die Kommunen in der Steinwald-Allianz bis an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit fordern. Um diese Herausforderungen zu schultern, ist dauerhaft eine angemessene Finanzausstattung ebenso zwingend erforderlich wie eine bessere Personalausstattung und professionelle Unterstützung.



TEIL 3:

LANDESENTWICKLUNG IM UMBRUCH – VOM KRAFTVOLLEN KOORDINATOR ZUM ZAHNLOSEN TIGER?

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen ist auch in der Bayerischen Landesplanung fester Bestandteil der Landesentwicklungsprogramme und ist im neuen Landesplanungsgesetz (BayLplG) als Leitziel definiert (Art 5 (1) BayLplG). Die Bayerische Landesentwicklung galt bis vor einigen Jahren noch als ein Garant für eine erfolgreiche Kombination aus räumlicher Entwicklungspolitik und dem Erhalt der Kulturlandschaft. Insbesondere die Dezentralisierung der Hochschulen in der Phase der Bildungsexpansion in den Siebzigerjahren und die damit verbundene Gründung von Hochschulen in Oberzentren im ländlichen Raum haben zu vitalen Entwicklungskernen an peripheren Standorten geführt. Das Vorhalteprinzip sorgte für einen kontinuierlichen Infrastrukturausbau auch in den ländlichen Regionen. Die Landesplanung war immer dann besonders erfolgreich, wenn sie ihre überfachliche Koordinationsfunktion entfalten konnte, ihre Konzepte von den Fachplanungen übernommen wurden und diese ihre Verantwortung, einen Beitrag zur Landesentwicklung zu leisten, ernst genommen haben.

In den letzten Jahren hat die Zuständigkeit für die Landesplanung mehrfach gewechselt. Sie wurde über das Wirtschaftsministerium an das Finanzministerium weitergereicht, das nun den Titel Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat trägt. In der Selbstdarstellung des Ministeriums rückt dabei der Heimatbegriff gegenüber der Landesentwicklung deutlich in den Vordergrund. Öffentlichkeitswirksam werden nicht etwa Raumordnungsberichte und Landesentwicklungsprogramme, sondern Heimatberichte und Heimatstrategien verkündet (vgl. Heimatbericht 2014 und Heimatstrategie 2015a und b).

Neoliberale Modernisierung und die Aushöhlung der Landesentwicklung in Bayern

Auch die bayerische Landesplanung geriet in den späten Achtziger- und in den Neunzigerjahren unter Veränderungsdruck. Zum einen reagierte sie auf eine wachsende Kritik, zu schwerfällig auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren und zu wenig Erfolge bei der Umsetzung ihrer Konzepte zu erzielen, mit der Verfeinerung ihres Instrumentariums. In einer Phase einer

eher stagnierenden Entwicklung Ende der Achtzigerjahre versuchte die Landesentwicklung, mit neuen Instrumenten aktiv Entwicklungen anzustoßen und eine stärkere Umsetzungsorientierung ihrer Planungen zu erreichen. Mit Teilraumgutachten und raumordnerischen Entwicklungskonzepten wurden Gebietsausschnitte besonders untersucht, für die ein spezifischer Handlungsbedarf konstatiert wurde (bspw. anhaltende Stadt-Umland-Konflikte, großräumige Neuplanungen von Infrastruktureinrichtungen wie die Flughafenverlagerung in München oder spezifische räumliche Krisenphänomene des Strukturwandels). Diese konnten wesentlich detaillierter untersucht und damit feinkörnigere Entwicklungsstrategien erarbeitet werden, als es im Rahmen der bestehenden Regionalpläne und im Landesentwicklungsprogramm möglich gewesen wäre. Dabei wurde auf einen intensiven Dialog zwischen Fachbüros, Fachstellen und Kommunen sowie Verbänden (Träger öffentlicher Belange) sowie auf eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit besonders Wert gelegt. Zur Verwirklichung der Raumordnungspläne, Gutachten und Entwicklungskonzepte wurde das Regionalmanagement aus der Taufe gehoben, zur Verbesserung der Außendarstellung von Räumen das Regionalmarketing. Die Erfahrungen, die in Bayern mit diesen Instrumenten gemacht wurden, haben einen Beitrag dazu geleistet, dass regionale Entwicklungskonzepte und vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen in den Instrumentenkasten der Raumordnung mit aufgenommen wurden.

Mit dem Regierungswechsel zu Edmund Stoiber änderten sich in den Neunzigerjahren die Gewichtungen in der Politik der Staatsregierung. Insbesondere gegen Ende der Neunzigerjahre wurde ein ambitioniertes Modernisierungsprogramm begonnen. Zum einen betraf dies das Thema Verwaltungsreform im Sinne eines Abbaus von Bürokratie und einer Verschlankung der Verwaltung. Zum anderen wurde eine straffe technologieorientierte Strukturpolitik eingeläutet, die darauf abzielte, in technologischen Zukunftsfeldern weltweite Spitzenstellungen zu erreichen und die Exportanteile auszubauen. Mittels umfangreicher Privatisierungserlöse konnten Forschung und Wissenschaft ausgebaut, Clusterorganisationen eingerichtet und Investitionen gefördert werden. Raumstrukturell führte diese Strategie zu ambivalenten Ergebnissen. So kommt die Arbeitsgruppe „regionale Arbeitsmärkte – Wirtschaftsstrukturpolitik“ der Kommission „Anforderungen aus dem zweiten Bayerischen Sozialbericht“ (vgl. Kommission „Anforderungen aus dem zweiten Bayerischen Sozialbericht“ 2011) in ihren Analysen der bayerischen Wirtschafts-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik der letzten ca. 20 Jahre zu dem Ergebnis, dass die bayerische Regionalpolitik vor einem chronischen Dilemma steht. So würden zum Ausgleich von Disparitäten Maßnahmen getroffen, die den Abstand zwischen den höchst entwickelten Regionen mit prosperierender Entwicklung und jenen mit Stagnation reduzieren sollen. Dazu wird der Einsatz von relativ hohen Mitteln in den benachteiligten Regionen notwendig. Andererseits werden viele politische Maßnahmen getroffen, die auf eine Modernisierung und eine prosperierende Entwicklung in Bayern allgemein abzielen. „Diese Maßnahmen, z. B. solche der Technologie- oder allgemein der Wirtschaftspolitik, sind natürlich ebenso in bestimmten Räumen konzentriert. Prüft man die Mittelansätze, zeigt sich unter Umständen, dass die Budgetmittel, die für dieses Wachstumsziel aufgewendet werden, wesentlich größer sind als jene, die dem Ausgleichsziel dienen. Das Problem besteht darin, dass diese Mittel zu einem großen Teil in bereits prosperierende Regionen fließen und somit gegebenenfalls die Ausgleichsbemühungen konterkarieren.“ (Kommission „Anforderungen aus dem zweiten Bayerischen Sozialbericht“ 2011, S. I-42). Das Vorrang- und Vorhalteprinzip, die Förderung ländlicher Regionen und die auf Ausgleich gerichtete regionale Strukturpolitik stehen somit in einem Spannungsverhältnis mit dem hoch dotierten Wachstums- und Modernisierungsprogramm der Staatsregierung.

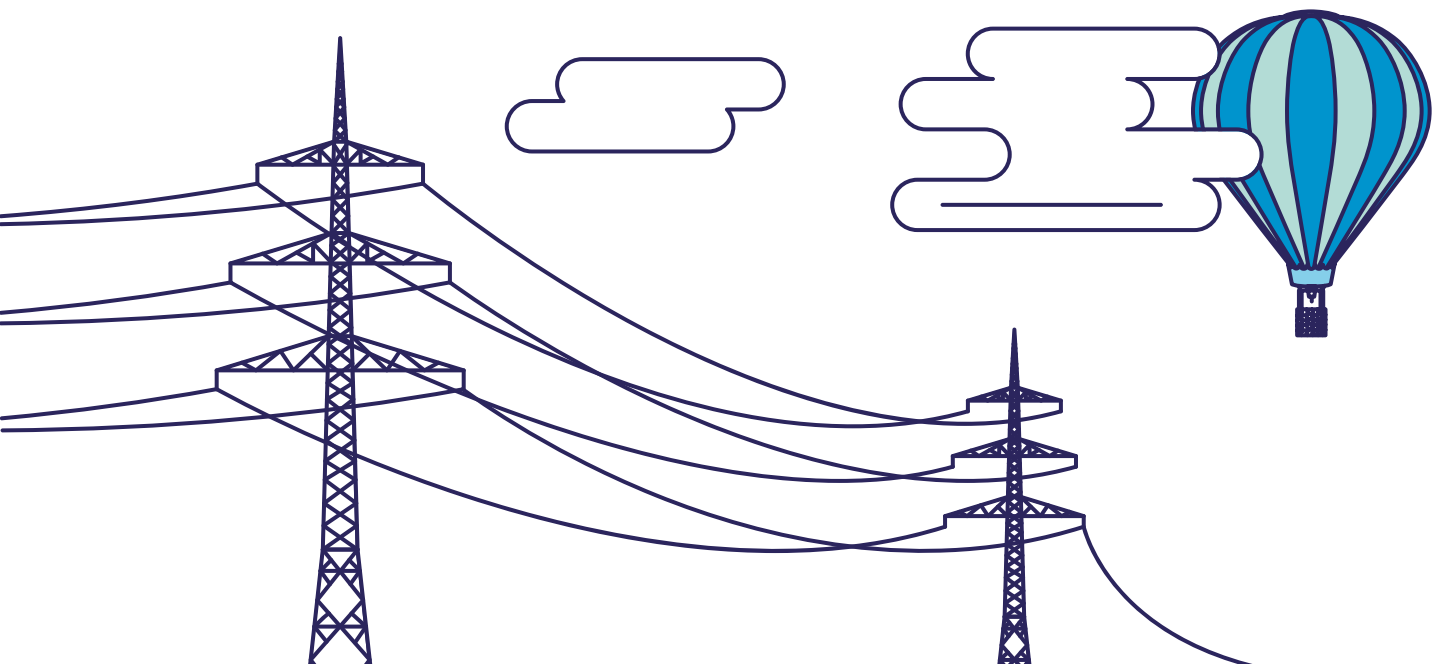
Unter dem Stichwort „Verwaltung 21“ (vgl. Bayerische Staatskanzlei 2005) wurde in Bayern eine tief greifende Umstrukturierung, Straffung und Verschlankung der Verwaltung vollzogen. Abläufe sollten beschleunigt, Behörden verkleinert und Verfahren verkürzt werden, mit dem Ziel, die Umsetzung von Investitionen zu erleichtern. So geriet auch

die Landesentwicklung in das Fadenkreuz einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung. In den teilweise zeitaufwendigen Prüfungsverfahren der Raumordnung sowie in der Regionalplanung wurden bürokratische Hemmnisse und Entwicklungsbremsen verortet. Im Jahr 2003 wurde sogar die Abschaffung der Regionalen Planungsverbände erwogen (vgl. Bayerischer Landtag 2004). Nicht zuletzt aufgrund der Proteste der Fachwelt und der Kommunen, aber auch aufgrund der Verankerung der Regionalplanung im Bundesraumordnungsgesetz, musste von einer radikalen Abschaffung der Regionalen Planungsverbände Abstand genommen werden. Dennoch wurden die Pläne „verschlankt" und der Geltungsumfang eingeschränkt. Zudem wurde die Regionalplanung organisatorisch, personell und finanziell geschwächt (vgl. Miosga 2012). Obwohl das Landesentwicklungsprogramm (LEP) von 1994 erst 2003 überarbeitet worden war, wurde für 2006 eine erneute Überarbeitung beschlossen, ebenfalls verbunden mit einer Verschlankung und Reduzierung der Regelungsdichte. Aufgrund des Zeitdrucks wurden wichtige, aber noch umstrittene Eckpunkte des LEP wiederum in eine bereits angekündigte Fortschreibung verschoben (Zentrale-Orte-System, raumstrukturelle Gliederung, Einzelhandelsgroßprojekte).

In der Zwischenzeit wurde die Raumordnung Gegenstand der Föderalismusreform I. Das Raumordnungsrecht wurde im September 2006 von der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) überführt. Die Länder haben danach nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch macht (Art. 72 Abs. 1 GG). Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes (ROG) 2009 hatte der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich Raumordnung Gebrauch gemacht. Folglich galt das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) seither nur mehr in bestimmten Teilen fort, soweit dies in § 28 Abs. 3 ROG vorgesehen ist. Allerdings können die Länder nach Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes hiervon abweichende Regelungen durch das Landesgesetz treffen (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG, wonach, unabhängig ob Bundes- oder Landesgesetz, das jeweils spätere Gesetz dem früheren vorgeht).

Unter der Konstellation der CSU-FDP-Koalitionsregierung gab die Föderalismusreform einen willkommenen Anlass, um den Druck auf die Planungspolitik wieder zu erhöhen und eine neue Offensive der Liberalisierung, Deregulierung und Staatsvereinfachung zu starten. Die Staatsregierung begründete ihren Ministerratsbeschluss vom 2. Dezember 2009, ein eigenes Vollgesetz zu verabschieden, u. a. mit der Notwendigkeit, auf veränderte Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung in Bayern zu reagieren (vgl. Schreiber 2010). Hier wurden etwa der demografische Wandel, der Klimawandel und

weiter nach dem nächsten Fallbeispiel ›

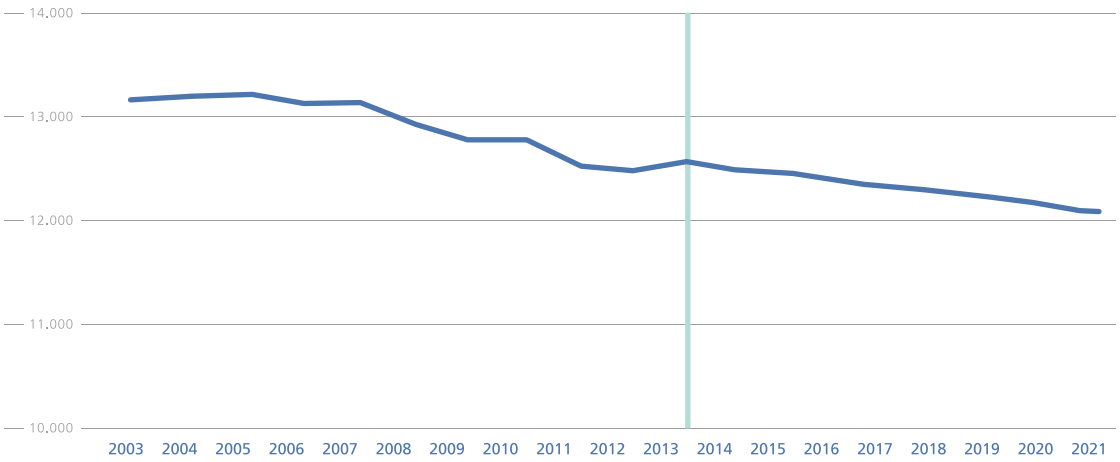


TREUCHTLINGEN:
KURSTADT MIT HANDLUNGSBEDARF

www.treuchtlingen.de | www.altmuehlfranken.de

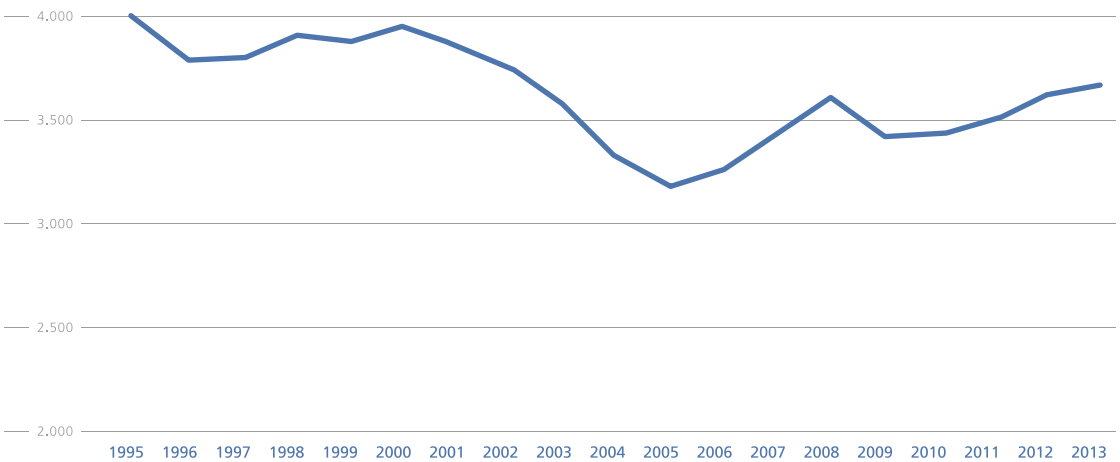
BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND PROGNOSE STADT TREUCHTLINGEN

Abb. 18: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTEN IN TREUCHTLINGEN

Abb. 19: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



GEOGRAFISCHE LAGE

Treuchtlingen ist mit 12.700 Einwohner_innen eines der drei Mittelzentren des Landkreises Weißenburg-Gunzenhausen und liegt inmitten des Naturparks Altmühltal und zwischen den Oberzentren Ingolstadt (ca. 50 km), Nürnberg (ca. 70 km) und Augsburg (ca. 70 km).

BEVÖLKERUNG

Seit 2003 Rückgang der EW um etwa 500; bis 2029 wird noch einmal ein Rückgang auf 11.700 EW erwartet.

ARBEITSMARKT

- 2000–2005: erheblicher Rückgang der Arbeitsplätze von 3.900 auf 3.200; die Entwicklung stabilisierte sich allerdings im Anschluss, Anstieg der Beschäftigung bis 2013 auf 3.650.
- Trotz mittelzentraler Funktion eher eine Auspendlergemeinde.

FINANZLAGE

- Verschuldung des kommunalen Kernhaushalts: 786 €/EW, 13 % über der durchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung vergleichbarer bayrischer Städte (64 % des bayerischen und 43 % des mittelfränkischen Durchschnitts).
- Steuerkraft: nur 59 % des mittelfränkischen und 55 % des bayerischen Durchschnitts.

(Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2014): Statistik kommunal 2013. München)

INFRASTRUKTUR

- Bahnhof Treuchtlingen: Knotenpunkt im Regionalverkehr zwischen Nürnberg, Augsburg, Würzburg, Ingolstadt und München; Haltepunkt einiger ICE und IC.
- Flächendeckende Übertragungsgeschwindigkeit im Datenverkehr: 6Mbit/s, die in Randgebieten weiter ausgebaut wird. (Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Stand 24.02.2015)

BESONDERHEITEN / HANDLUNGSBEREICHE

Treuchtlingen ist traditionell stark vom Eisenbahnbetrieb geprägt. Die Region und insbesondere Treuchtlingen als staatlich anerkannter Erholungsort mit Heilquellen-Kurbetrieb sind ein beliebtes Ziel für Ausflügler_innen des Natur-, Gesundheits- und Erholungstourismus. Im Jahr 2010 erfolgte die erfolgreiche Ansiedlung der privaten Hochschule für angewandtes Management mit derzeit etwa 300 Studierenden. Mit dem „kunststoffcampus bayern" in Weißenburg gibt es seit 2015 einen zweiten Hochschulstandort im Landkreis. Treuchtlingen ist Teil der „Räume mit besonderem Handlungsbedarf".

Werner Baum, Erster Bürgermeister von Treuchtlingen

In Treuchtlingen leisten wir mit dem Stadtentwicklungskonzept Treuchtlingen 2030 seit einigen Jahren viel für die strategische Ausrichtung der Stadt. Aktuell liegt unser Fokus auf der Entwicklung und Attraktivitätssteigerung der Innenstadt sowie einem aktiven Stadtmarketing. Wir wollen Treuchtlingen noch stärker als Gesundheits- und Bäderstadt profilieren. Dazu wollen wir den Titel „Bad Treuchtlingen“ erhalten und rechnen, wenn einige „Hausaufgaben“ noch erledigt sind, mit einer Anerkennung unsrer Bewerbung. Immerhin zieht unser Thermalbad derzeit etwa 300.000 Gäste jährlich in die Region.

Ein wichtiger Impuls für die Entwicklung unserer Stadt war die Ansiedlung der Hochschule für angewandtes Management. Früher war unsere Region bei der Ansiedlung von Hochschulen leer ausgegangen. Gemeinsam mit dem Landkreis haben wir es geschafft, nun auch Studierende in unsere Region zu locken. Außerdem passen die Trendsportarten, die auf dem Adventure Campus der Hochschule erforscht und gelehrt werden, hervorragend zu unserer touristischen Entwicklung. Treuchtlingen spielt somit bei der Entwicklung des Landkreises zur Bildungsregion eine wichtige Rolle.

Außerdem streben wir eine stärkere Unabhängigkeit im Bereich der Energieversorgung an. Die Stromnetze haben wir mit unseren Stadtwerken vor ein paar Jahren zurückgekauft und betreiben diese jetzt selbst. Das steigert die Wertschöpfung der Stadt im Energiesektor und gewährleistet Unabhängigkeit von den großen Anbietern. Außerdem können wir auch bei der Breitbandversorgung ganz anders agieren. Gemeinsam mit dem Ausbau und der Ertüchtigung des Stromnetzes verlegen wir Glasfaserkabel und schaffen damit die Voraussetzungen für schnelles Internet auch in den Ortsteilen. Das Glasfasernetz bauen wir so in den nächsten Jahren mit Unterstützung des Freistaats flächendeckend aus. Damit geht die Stadt in Vorleistung und zahlt auch einen erheblichen Beitrag selbst, obwohl die Telekommunikationsinfrastruktur eigentlich eine Staatsaufgabe ist und der Staat die anfallenden Kosten vollständig übernehmen sollte. Schließlich hat der Staat ja auch von der Privatisierung der früheren Staatsunternehmen profitiert, die sich dann aber aus der Fläche zurückgezogen haben.

Gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern treiben wir die Energiewende noch weiter voran. Wir haben eine Grundstücksgenossenschaft der Eigentümer der Flächen gegründet, die wir für einen Windpark brauchen. Der Windpark selbst soll unter Beteiligung einer Bürgerenergiegenossenschaft gebaut und betrieben werden. Seit vier Jahren arbeiten wir an dem Projekt. Es sollen fünf bis sechs Windräder entstehen, die reine Bürgerwindanlagen sind. Zunächst sah es gut aus, da der Freistaat durch seinen Windenergieerlass die artenschutzrechtlichen Prüfungen und die Genehmigungsverfahren erleichtern wollte. Heute leiden wir unter den Kapriolen, die die Regierung bei der Windenergie schlägt. Wir mussten uns beeilen, um die entsprechenden Anträge gerade noch rechtzeitig einzureichen, bevor die 10-H-Regelung greift.

Treuchtlingen war wirtschaftlich noch nie besonders stark. Es gab eine strake Prägung durch die Eisenbahn, die aber ab den 1960er-Jahren zunehmend an Bedeutung verlor. Lediglich

ein Teil davon konnte durch Betriebsansiedlungen aufgefangen werden. Die Kommune ist finanziell stark auf die Schlüsselzuweisungen angewiesen. Allerdings gibt es dort immer wieder starke Schwankungen. Daher wünschen wir uns, dass diese Schwankungen ausgeglichen werden, bspw. durch einen verlässlichen Sockelbetrag. Ohne eine Verstetigung und Verlässlichkeit der Einnahmen können wir größere Projekte nur schwer anpacken, da das Risiko für die Stadt enorm ist. Als aufstrebende Tourismusgemeinde hat die Stadt Treuchtlingen für eine intakte Infrastruktur zu sorgen. Die anstehende Modernisierung der Altmühltherme ist nur ein Beispiel hierfür.

Für Treuchtlingen ist hilfreich, dass der Landkreis Weißenburg-Gunzenhausen mittlerweile eine gute Koordination der vielen verschiedenen Fördermöglichkeiten aufgebaut hat und diese für eine strategische Entwicklung bündelt. Das macht auch für Treuchtlingen vieles einfacher. Bei der interkommunalen Kooperation können wir in Zukunft aber noch etwas aktiver werden.

die notwendige Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Bayerns ins Feld geführt. Dabei sollte der Prozess zur Reform von Landesplanungsgesetz und LEP im Rahmen eines sogenannten „zero-base"-Ansatzes bewusst gänzlich offen gestaltet und alle Regelungen und Institutionen auf den Prüfstand gestellt werden. Das ganze System sollte also von Grund auf neu aufgebaut werden, um sich bewusst vom bisherigen abzugrenzen. Für das LEP galt das Prinzip des „weißen Blatt Papieres" (ebd.): Nur die Regelungen und Regelungsbereiche sollten aufgenommen werden, die unbedingt notwendig seien und die nicht von anderen Plänen oder Programmen bereits geregelt würden. Zu formulierende Leitbilder sollten auch tatsächlich realisiert werden können und nicht nur hehre Ziele beinhalten, die zudem nicht durch die Raumplanung verwirklichbar seien. Das neue LEP sollte sich daher bewusst nicht am bestehenden orientieren. Bisherige Festlegungen des LEP sollten dabei im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Steuerungswirkung und den Umfang grundsätzlich hinterfragt werden. Nach diesen Grundsätzen sollten künftig nur noch die Tatbestände geregelt werden, die als unbedingt erforderlich angesehen werden. Als Maßstab für die Reform wurden die Kriterien Entbürokratisierung, Deregulierung und Kommunalisierung gesetzt. Auch die Regionalen Planungsverbände sollten hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit und Effektivität sowie der alternativen Möglichkeiten zur derzeitigen Regelung geprüft werden (ebd.). Im Kern ging es auch um die Frage, in welchem Umfang der Staat bei der räumlichen Ordnung und Entwicklung im Interesse des Gemeinwohls selbst Verantwortung übernimmt oder diese auf die Kommunen übertragen kann.

Landesentwicklung neu erfunden? Die Reformen von 2012 und 2013

Das Landesplanungsgesetz von 2012

Der am 25. Juni 2012 beschlossene Entwurf für die Neufassung des Landesplanungsgesetzes (vgl. Bayerischer Landtag 2012) betont weiterhin die Raumordnung als Staatsaufgabe und hebt die Schaffung und Sicherung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen als Leitziel der Raumentwicklung hervor. Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass keine Region „hängen gelassen" wird. Die Staatsregierung verstand dies als „ein Bekenntnis zur Unterstützung insbesondere des ländlichen Raumes" (Vorblatt zur Verbändeanhörung, S. 3). Allerdings vollzieht das neue Landesplanungsgesetz auch die angekündigten Ziele der Deregulierung und des Abbaus der Regelungsintensität der Raumordnung. Zentral ist hierbei, neben der Einschränkung des Anwendungsbereiches von Raumordnungsverfahren[6], die Erfindung des sog. „Doppelsicherungsverbots" (Art. 19 (2) Punkt 4). Demnach dürfen Raumordnungspläne nur Festlegungen zu Sachverhalten treffen, wenn die jeweiligen Belange fachrechtlich nicht anderswo hinreichend gesichert sind. Dabei konnte die Staatsregierung gegenüber dem Landtag jedoch nicht durchsetzen, den inhaltlichen Geltungsbereich der Raumordnungsprogramme derart radikal zu reduzieren, dass Themen wie Gesundheit, Bildung und Kultur außen vor gelassen werden. Kritiker_innen sehen dennoch insbesondere den fachübergreifenden gesamtheitlichen Charakter der Landesplanung bedroht (vgl. Miosga 2012). Auch andere, bereits 2004 eingeführte Beschränkungen der Regelungs- und Steuerungsmöglichkeiten von Regionalplänen wurden beibehalten. Hingegen wurde den Regionalen Planungsverbänden (RPV) wieder gestattet, einen Regionalen Planungsbeirat einzuberufen, der sich aus Vertreter_innen gesellschaftlicher Organisationen und der Wissenschaft zusammensetzt und beratend tätig ist.

Zudem wurde den Regionalen Planungsverbänden nun die Möglichkeit eröffnet, zusätzlich Aufgaben der Regionalentwicklung zu übernehmen (Art. 8 (1) Satz 3). Dazu gehören bspw. das Regionalmanagement, regionale Entwicklungskonzepte und die Mitwirkung bei der Nahverkehrsplanung. Allerdings muss dies auf freiwilliger Basis geschehen, als Übernahme von Aufgaben ihrer Mitglieder – also von Landkreisen und Kommunen – im übertragenen Wirkungskreis. Dies wurde dann als eine Aufwertung der Regionalen Planungsverbände gepriesen, während auf

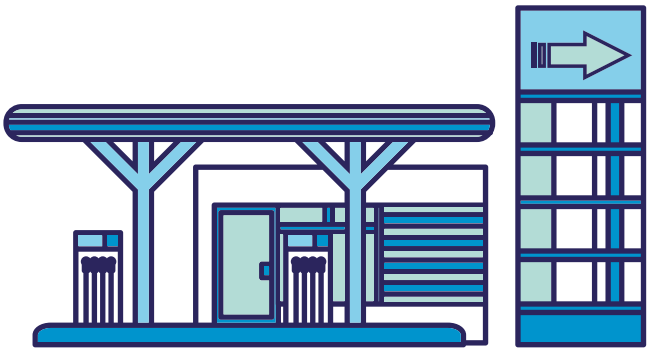
das Angebot alternativer Lösungen, die noch Teil des Prüfungsauftrags im Gesetzgebungsverfahren waren, verzichtet wurde. Allerdings wurde eine solche Stärkung der Funktion der RPV im Bereich der Regionalentwicklung bisher von keinem Verband wahrgenommen. Zum einen müssten die Kommunen eine solche Aufgabenmehrung komplett selbst finanzieren, wodurch ein Anreiz fehlt. Zum anderen ist eine Konsensfindung zwischen allen kommunalen Mitgliedern zur Übertragung eigener Aufgaben auf die Region ein enorm komplexes Verfahren und hat daher geringe Aussicht auf Erfolg. Hinsichtlich der Regionalen Planungsverbände wurden folglich kaum Änderungen vorgenommen, zumal eine Modifikation der Gebietszuschnitte, die aufgrund veränderter verflechtungsräumlicher Beziehungen angeregt wurde, ebenfalls nicht realisiert wurde.

Das Landesentwicklungsprogramm von 2013

Auch das auf der Basis des neuen Landesplanungsgesetzes formulierte Landesentwicklungsprogramm (LEP) (Bayerische Staatsregierung 2013; im Folgenden zitiert als LEP 2013) trägt in seiner Neufassung die Handschrift der Deregulierung und Liberalisierung. So ist es alleine vom Umfang her dramatisch eingedampft worden. Es sind jedoch nicht nur deutlich weniger Seiten beschrieben worden, auch die Zahl der verbindlichen Zielformulierungen wurde kräftig reduziert. Die vom Landtag angemahnten Überarbeitungsbedarfe hinsichtlich des Zentrale-Orte-Konzepts (ZOK) (Kap. 2.1, LEP 2013, S. 20 ff.) und der Steuerung großflächiger Einzelhandelsbetriebe (Kap. 5.3, S. 57 ff.) sind auf höchst umstrittene Weise gelöst worden. Hinsichtlich der zentralörtlichen Gliederung zieht sich das neue LEP zwar auf eine dreistufige Gliederung zurück[7]. Durch eine Vermeidung zahlreicher Zwischenstufen und einer inflationären Ausweisung zentraler Orte (in Bayern gab es bisher bei knapp 2.200 Kommunen mehr als 900 zentrale Orte) sollte eigentlich die Glaubwürdigkeit des Konzepts gestärkt und seine Steuerungsfähigkeit erhöht werden. Allerdings führt der Weg, den die Staatsregierung im LEP von 2013 gegangen ist, zum Gegenteil: Pauschal sind alle möglichen Mittelzentren und möglichen Oberzentren zu Mittel- bzw. Oberzentren aufgestuft worden, und das, ohne vorab die Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung hinreichend zu prüfen. Die Festlegung von Grundzentren, die die Versorgung mit Gütern und Dienst-

leistungen des Grundbedarfs sicherstellen sollen, wurde auf die Regionalen Planungsverbände und die Regionalplanung delegiert.

Damit hat sich die Landesplanung eine große Hypothek aufgeladen. Zwar wurde sogleich beschlossen, ein Gutachten zur Überprüfung des ZOK in Auftrag zu geben, allerdings ist kaum zu erwarten, dass ehemalige mögliche Mittel- oder Oberzentren widerstandslos einer Rückstufung zustimmen werden. Gerade in den peripheren Räumen ist durch diese Praxis in großem Umfang Hoffnung auf eine Stärkung der Klein- und Mittelstädte geweckt worden, die kaum eingelöst werden kann, zumal hinsichtlich der Bereitstellung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge zur Entwicklung der Zentralen Orte nur abwägungsfähige Grundsätze und „Soll"-Formulierungen getroffen wurden (vgl. LEP 2013, S. 20 ff.). So erwächst aus der Festlegung als Zentraler Ort für die Gemeinden kein unmittelbarer Anspruch auf die Bereitstellung der jeweiligen zentralörtlichen Einrichtungen. Die Festlegung als Zentraler Ort qualifiziert lediglich die jeweilige Gemeinde grundsätzlich als geeigneten Versorgungsschwerpunkt der entsprechenden Stufe (vgl. LEP 2013, S. 22 ff.). Die Aufgabe, entsprechende Versorgungsangebote vorzuhalten, wird gemeinsame Aufgabe vom Staat und den als Zentrale Orte festgelegten Gemeinden definiert, ohne dass deutlich gemacht wird, wie diese Aufgabe konkret erfüllt und finanziert werden soll. Eine staatliche Garantie zur Gewährleistung der beispielhaft genannten Infrastrukturen der Daseinsvorsorge wurde explizit ausgeschlossen; ein grundsätzlicher Finanzierungsvorbehalt besteht ohnehin für das gesamte LEP (vgl. § 1, Satz 2 der Verordnung über das LEP Bayern; Bayerische Staatsregierung 2013).



Auch im Bereich der Steuerung des Einzelhandels und der Siedlungsentwicklung (Kap. 3 und Kap. 5.3) geht das LEP den Weg einer weiteren Liberalisierung. So wird für Lebensmittelsupermärkte die Schwelle der Großflächigkeit angehoben und eine Entkoppelung von der Zentrale-Orte-Hierarchie vorgenommen. Ziel ist es, dass nun in jeder Gemeinde ein moderner Supermarkt mit bis zu 1.200 Quadratmetern Verkaufsfläche möglich ist. In der Konsequenz begeben sich nun auch kleinere Kommunen in den Ansiedlungswettbewerb um einen solchen Betrieb und weisen Flächen an den Ortsrändern aus. Lebensmittelgeschäfte und andere kleinere Läden mit Sortimenten aus den Randbereichen der Vollsortimenter, die sich bisher noch in den Ortskernen halten können, geraten enorm unter Druck. In der Folge ist eine weitere Ausdünnung und Konzentration des Standortnetzes zu erwarten. Gerade unter den Bedingungen des demografischen Wandels kann dies ein empfindliches Ausdünnen heute noch fußläufig erreichbarer Standorte mit sich bringen.

Immerhin wurde im neuen LEP daran festgehalten, Einzelhandelsgroßprojekte, die überwiegend dem Verkauf von Waren des sonstigen Bedarfs dienen, nur in Mittel- und Oberzentren zuzulassen, um die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte zu sichern und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich dieser Einzelhandelsgroßprojekte nicht wesentlich zu beeinträchtigen. Allerdings ermöglicht das Vorhandensein bestehender Standortstrukturen auch eine Ansiedlung in Grundzentren.

Ein wesentliches Ziel des LEP ist die Verringerung des Flächenverbrauchs. Daher wurde prinzipiell sowohl am Ziel des Vorrangs der Innenentwicklung als auch am sog. „Anbindegebot" festgehalten (Kap. 3.3, LEP 2013, S. 41). Demnach sollen Potenziale der Innenentwicklung vorrangig genutzt werden und neue Siedlungsflächen möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten ausgewiesen

werden. Allerdings wurde ein umfangreicher Katalog von Ausnahmen in dieses Ziel mit aufgenommen und die Wirksamkeit damit bereits eingeschränkt.

Insgesamt bezieht sich im neuen LEP von 2013 ein Drittel der gebliebenen Ziele auf definitorische Festlegungen sowie die Ermächtigung, bestimmte Sachverhalte in den Regionalplänen zu regeln und bestimmte Planinhalte vorzugeben. Zudem beinhalten eine Reihe der Ziele bereits inhaltliche Einschränkungen und Ausnahmetatbestände, wie beim sog. „Anbindegebot" oder beim Primat der Innenentwicklung. Andere bleiben unkonkret, indem auf eine auch in der Begründung nicht näher definierte „Bedarfsgerechtigkeit" oder „ausreichende Zahl und Qualität" verwiesen wird (vgl. insb. die Begründungen zu Kap. 8, LEP 2013, S. 79 ff.). Aus der Sicht der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse betrifft dies insbesondere die einschlägigen Ziele, die sich mit der Gewährleistung der sozialen und kulturellen Daseinsvorsorge befassen. So werden im Kapitel Bildung die Ziele formuliert, Kinderbetreuungsangebote, allgemeinbildende Schulen, berufliche Schulen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung sowie Sing- und Musikschulen in allen Teilräumen flächendeckend und bedarfsgerecht vorzuhalten oder auch Hochschulen und Forschungseinrichtungen in allen Teilräumen zu erhalten und bedarfsgerecht auszubauen. Ebenso wird im Bereich der sozialen und kulturellen Infrastruktur gefordert, Einrichtungen und Dienste der Daseinsvorsorge flächendeckend und bedarfsgerecht vorzuhalten, eine medizinische Versorgung flächendeckend und bedarfsgerecht zu gewährleisten und darauf zu achten, dass inklusive und altersgerechte Dienste und Einrichtungen in ausreichender Zahl und Qualität vorhanden sind.

In den einschlägigen Begründungen sucht man vergeblich nach einer Operationalisierung dieser Begriffe und nach Festlegungen, wann denn eine bedarfsgerechte Versorgung erreicht ist und welche Mindestausstattung und welche Qualitätsstandards vom Freistaat garantiert werden. Falls vorhanden, gibt es Verweise auf sektorale Fachpläne wie den Krankenhausplan des Freistaats Bayern oder das Energiekonzept Energie Innovativ. Letzteres zeigt, dass mit dem Doppelsicherungsverbot auch die Verlässlichkeit der Landesentwicklung im Sinne einer mittelfristigen Planungssicherheit verloren gegangen ist. Schließlich sind durch die Haltung der Bayerischen Staatsregierung zur EEG-Reform, zur Windkraftentwicklung und zur Diskussion um die Stromtrassen binnen weniger Monate wesentliche Elemente des Energiekonzepts ungültig geworden. Im Bereich der medizinischen Versorgung wird hingegen in der Begründung explizit darauf verwiesen, dass unbeschadet der gesetzlich normierten Sicherstellungsverpflichtung der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns (gemäß SGB V) die Kommunen die Möglichkeit haben, durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zur flächendeckenden und bedarfsgerechten ambulanten medizinischen Versorgung der Bevölkerung beizutragen. Davon sollten sie – so die Empfehlung – im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auch Gebrauch machen und würden dann vom Staat auf freiwilliger Basis unterstützt werden (LEP 2013, S. 80 f.). Dadurch wird eine eigentlich staatliche Verantwortung auf die Kommunen übertragen und den jeweiligen individuellen wirtschaftlichen Möglichkeiten anheimgestellt.

Eine wesentliche Neuerung hat die Überarbeitung der Gebietskategorien gebracht. So wurde neben den etablierten Kategorien (Verdichtungsraum und ländlicher Raum – untergliedert in allgemeiner ländlicher Raum und ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen) eine neue Kategorie der „Teilräume mit besonderem Handlungsbedarf" (RmbH) (Kap.2.2.3, LEP 2013, S. 28) geschaffen. Diese sind unabhängig von der Festlegung als Verdichtungsraum oder ländlicher Raum zu sehen und werden aufgrund der Abweichung des Entwicklungsniveaus von der durchschnittlichen Entwicklung abgegrenzt. Dieses Niveau wird anhand eines Indikatorenbündels gemessen, bestehend aus Bevölkerungsprognose, Arbeitslosenquote, Beschäftigtendichte, verfügbares Haushaltseinkommen und Wanderungssaldo der 18- bis unter 30-Jährigen. Liegt nun ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt bei 85 Prozent des bayerischen Durchschnitts oder darunter, so wird dieser/diese dem Raum mit besonderem Handlungsbedarf zugeordnet. Das Vorrangprinzip (Kap. 2.2.4, LEP 2013, S. 29)

soll dazu beitragen, in den Teilräumen mit besonderem Handlungsbedarf bestehende strukturelle Defizite abzubauen und möglichst keine neuen Defizite entstehen zu lassen. Demnach sollen Planungen und Maßnahmen zur Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die Ausweisung räumlicher Förderschwerpunkte, die entsprechenden Fördermaßnahmen und die Verteilung der Finanzmittel sowie weitere Aktivitäten zur Gewährung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen vorrangig auf diese Gebiete konzentriert werden. Eine Härtefallklausel ermöglicht es der obersten Landesplanungsbehörde, auch noch weitere Kommunen dieser bevorzugten Behandlung zu unterziehen.

Die Benennung von „Räumen mit besonderem Handlungsbedarf" (RmbH) ist aus der Sicht der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen grundsätzlich zu begrüßen. Die Identifikation von solchen Räumen mit erhöhtem Handlungsbedarf im Bereich der Sicherung der Daseinsvorsorge, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Bearbeitung der Folgen des demografischen Wandels ist eine entscheidende Voraussetzung, um spezielle Förderinstrumente zu entwickeln und Fördermittel dorthin zu lenken, wo der Bedarf am größten ist.

Jedoch wirft die Vorgehensweise im LEP erhebliche Probleme auf. Mit der Ausweisung der RmbH sollte eigentlich eine Reduzierung des Umgriffs der bisher als „ländliche Teilräume, deren Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll" ausgewiesenen Räume erreicht werden, um knappe Finanzmittel besser auf bedürftige Räume zu konzentrieren und weniger nach dem Gießkannenprinzip zu verteilen. Schließlich machten diese Teilräume bisher etwa 47% des Staatsgebiets und rund 27 % der Bevölkerung aus (vgl. Koch 2014, S. 9). Die neue Abgrenzung wurde zunächst auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte vorgenommen. Der Grad der negativen Abweichung sollte im ersten Entwurf des LEP im Jahr 2011 zunächst mindestens 20% vom Durchschnitt betragen (vgl. Koch 2013, S. 133 f.). Nach diesem Vorschlag sollten rd. 24% des Staatsgebiets als „strukturschwach" gelten, in dem 14% der Bevölkerung Bayerns wohnen. Dies wurde auch mit den Vorstellungen der Wirtschaftsförderung abgestimmt (ebd.) und es wäre eine deutliche Konzentrationswirkung erreicht worden. Nachdem die Staatsregierung verkündet hatte, sich bei der Förderung des Breitbandausbaus sowohl von der Prioritätensetzung als auch bei der Höhe der Fördersätze auch auf die RmbH konzentrieren zu wollen, sind diese in den Fokus der politischen Auseinandersetzung geraten. Insbesondere von kommunaler Seite wurde eine Ausweitung der prioritären Förderkulisse gefordert. Um diesem Druck aus dem Weg zu gehen, wurde im Entwurf des LEP vom Mai 2012 vorgeschlagen, die Schwelle auf 85% des bayerischen Durchschnitts zu senken. Dies führte dazu, dass neben den Regionen entlang der nord- und ostbayerischen Landesgrenze und dem Landkreis Weißenburg-Gunzenhausen nun auch noch die Kreisregionen Miltenberg, Schweinfurt und Rottal-Inn aufgenommen werden mussten. Nicht nur im Landkreis Miltenberg rief dies zunächst Erstaunen hervor, wurde dann aber angesichts der in Aussicht stehenden Förderungen dankend hingenommen (vgl. Koch 2013, S. 137). Damit wurde das Ziel einer Konzentration auf die wirklich „bedürftigen" Räume allenfalls abgeschwächt erreicht. Bereits die Schwelle von 85 % des Durchschnitts führt zu einer Gebietskulisse, der ein Fünftel der Bevölkerung und etwa ein Drittel der Fläche Bayerns angehört (vgl. Koch 2013, S. 139).

Zum Torso zusammengestutzt – kann die Landesentwicklung überhaupt noch einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse leisten?

Die Reformen wurden von der Bayerischen Staatsregierung und der Landtagsmehrheit als erfolgreiche Umsetzung der Vorgaben der Deregulierung, Entbürokratisierung und Verringerung der Regelungsdichte sowie der Kommunalisierung gefeiert. Die Fachwelt reagiert wesentlich skeptischer auf die Ergebnisse. In den Stellungnahmen der Verbände und insbesondere der Fachakademien fällt die Bewertung ernüchternd aus (vgl. ALR, ARL, DASL, SRL, VBI, BDA, BDLA 2012). Dem-

nach sei aus der angekündigten und durchaus richtigen Straffung eine inhaltlich unvertretbare Reduzierung der Regelungsbreite und -tiefe des LEP geworden. In unvertretbarer Weise werde damit jeder Koordinierungs- und Gestaltungsauftrag der Landesplanung aufgegeben. So dürften die Bedeutsamkeit eines Belangs für die räumliche Entwicklung des Landes und die dabei zu bewältigenden Zielkonflikte nicht davon abhängig gemacht werden, ob der jeweilige Belang fachgesetzlich oder fachplanerisch hinreichend geregelt ist oder nicht. So entbehre es jeder Logik, ohne Berücksichtigung sachlicher oder räumlicher Bewertungen die Aufnahme eines Ziels oder Grundsatzes in das LEP allein von einem solchen, rechtlich formalen Kriterium abhängig zu machen. „Damit wird kein Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet, sondern die Sinnentleerung und Wirkungslosigkeit des Landesentwicklungsprogramms gefördert. In dieser Extremform führt Deregulierung zum Verlust von bislang durch Politik und öffentliche Planung gesicherten Qualitäten, die breit akzeptiert und konstituierend für die bayerische Identität sind. Diese Form der Deregulierung wird letztlich zum Standortnachteil.“ (ebd., S. 3).

Die Fachakademien betonen, dass eine nachhaltige Raumentwicklung und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht aus einem unkoordinierten Nebeneinander fachlicher Konzepte und Programme entstehen können, sondern der integrierten, abwägenden Querschnittsbetrachtung bedürfen. Nur so könne ein Ausgleich zwischen den aktuellen fachlichen bzw. teilräumlichen Belangen und den Interessen der Allgemeinheit sowie künftiger Generationen erfolgen. „Ein Landesentwicklungsprogramm, das dieses nicht leistet, verfehlt seinen Auftrag.“ (ebd., S. 3). Die Fachverbände fordern daher eine vollständige inhaltliche Überarbeitung und Ergänzung des LEP, um zu zukunftsweisenden Rahmensetzungen und Leitvorstellungen für die wesentlichen Herausforderungen der Landesentwicklung zu kommen, und verlangen dazu einen breiten fachlichen und öffentlichen Dialog.

Die neue Heimatstrategie – symbolische Dezentralisierung und weitere Deregulierung

Ungeachtet der Kritik und der Anregungen aus den Fachverbänden setzt die Staatsregierung die Politik der Deregulierung auch nach der Verabschiedung des LEP 2013 fort. Zwar taucht die Landesentwicklung mit der Umressortierung wieder im Titel eines Ministeriums auf, und die Gründung eines eigenen Heimatministeriums könnte eine Renaissance der Landesplanung vermuten lassen. Die ersten Impulse aus der sog. Heimatstrategie gehen jedoch in eine andere Richtung (vgl. Heimatstrategie 2014). So soll zum einen die Gebietskulisse der Teilräume mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) zusätzlich erweitert werden. Künftig sollen alle Landkreise und auch Gemeinden außerhalb dieser Landkreise, die weniger als 90% des Landesdurchschnitts erreichen, den RmbH zugeordnet werden. Damit wäre die Härtefallregelung für Gemeinden entbehrlich. Dadurch werden zusätzlich weitere sechs Landkreise (Ansbach mit der kreisfreien Stadt Ansbach, Forchheim, Garmisch-Partenkirchen, Main-Spessart, Mühldorf a. Inn, Neustadt a. d. Aisch-Bad Windsheim) sowie 57 Einzelgemeinden den RmbH zugerechnet. Dadurch wird diese Gebietskategorie weiter aufgeweitet und verwässert.

Zudem soll das Anbindungsgebot (Kap. 3.3, LEP 2013, S. 41) aufgeweicht werden. Künftig sollen Gewerbe-und Industriegebiete auch an Anschlussstellen von Autobahnen und autobahnähnlich ausgebauten Bundesstraßen ausgewiesen werden können, interkommunale Gewerbegebiete und die Ansiedlung von wichtigen Tourismus-und Freizeitgroßprojekten erleichtert und abseits von Siedlungseinheiten zugelassen werden. Damit folgt das Heimatministerium einer weiteren Deregulierungsstrategie, die zu einer Steigerung des Flächenverbrauchs und der Zersiedelung beitragen wird. Es besteht die Gefahr, dass insbesondere die strukturschwachen Kommunen nun in einen Entwicklungswettlauf getrieben werden, in der va-

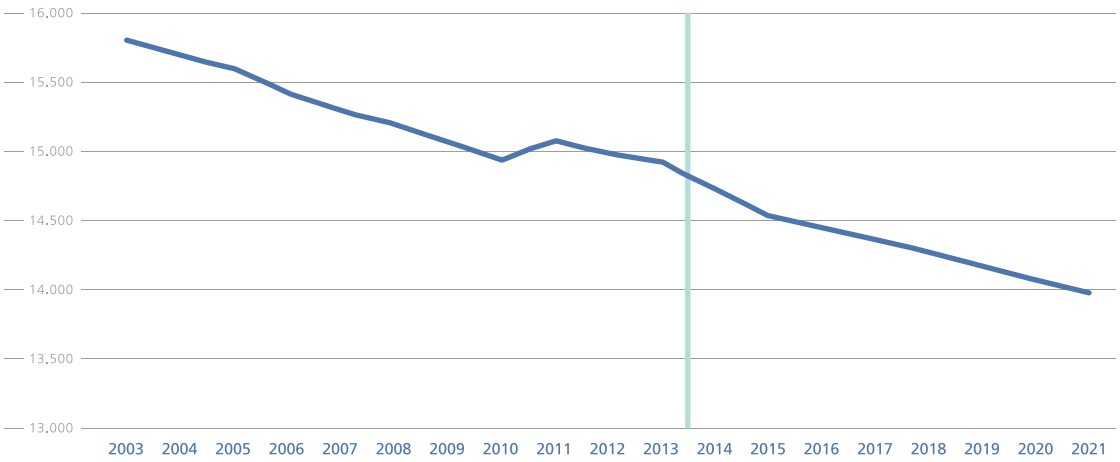
weiter nach dem nächsten Fallbeispiel ›

HOFHEIM-ALLIANZ:
INNENENTWICKLUNG VOR AUSSENENTWICKLUNG

www.hofheimer-land.de

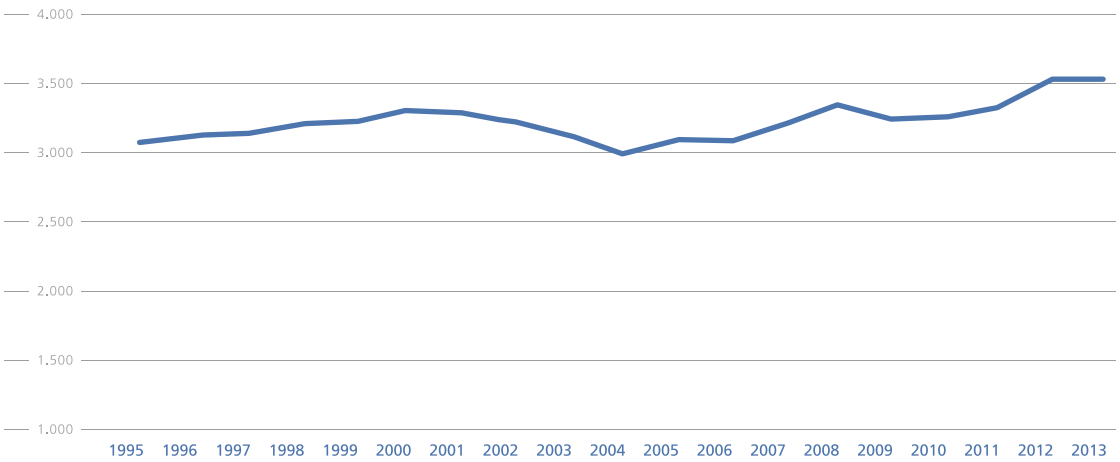
BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND PROGNOSE IN DER HOFHEIM-ALLIANZ

Abb. 20: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTEN IN DER HOFHEIM-ALLIANZ

Abb. 21: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



GEOGRAFISCHE LAGE

Die Gemeinde-Allianz Hofheimer Land setzt sich aus sieben unterfränkischen Gemeinden zusammen: die Gemeinden Aidhausen, Bundorf, Riedbach, Ermershausen, die Marktgemeinden Burgpreppach und Maroldsweisach sowie die Stadt Hofheim in Unterfranken.

BEVÖLKERUNG

Die Bevölkerungsentwicklung und die Bevölkerungsprognosen für diese Region sind bis auf wenige Ausnahmen rückläufig. So ging die Bevölkerung in zehn Jahren zwischen 2003 und 2013 um rund 5,5 % zurück; ein weiterer Rückgang um 6,4 % wird bis 2021 prognostiziert.

ARBEITSMARKT

Moderate Steigerungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit 2004.

FINANZLAGE

- Gesamte Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte: 673€/EW (26 % unter dem bayerischen und 4% unter dem unterfränkischen Durchschnitt).
- Steuerkraft: nur 64 % des unterfränkischen und 54 % des bayerischen Durchschnitts.

(Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2014): Statistik kommunal 2013. München)

INFRASTRUKTUR

Flächendeckende Übertragungsgeschwindigkeit im Datenverkehr: 6Mbit/s. (Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Stand 24.02.2015)

BESONDERHEITEN / HANDLUNGSBEREICHE

Die Gemeindeallianz arbeitet seit 2008 an der Strukturentwicklung im Hofheimer Land. Dies betrifft u. a. die Bereiche der Innenentwicklung und des Leerstandsmanagements, der öffentlichen Daseinsvorsorge und den Umgang mit dem demografischen Wandel.

Dr. habil Sabine Hafner, Kommunalberaterin

Die kommunale Allianz wurde im Jahr 2008 gegründet und entstand ursprünglich aus einem Förderprogramm für Investitionen zur Erhaltung und Nutzung vorhandener Bausubstanz. Mit diesen Zuwendungen soll eine Abwanderung in die Siedlungsgebiete und eine Verödung der Altorte verhindert werden. Die Bevölkerungsentwicklung und die Bevölkerungsprognosen für diese Region sind bis auf wenige Ausnahmen rückläufig.

Dieser negativen Entwicklungsprognose wollten die Kommunen begegnen. Ein erster Schritt war eine Leerstandserfassung. Durch diese Erhebung konnten Fragen über Leerstände und drohende Leerstände und deren Zustand sowie über Bauplätze und Freiflächen geklärt werden. Darauf aufbauend entwickelte man konzeptionelle Eckpfeiler für ein Leerstandsmanagement und die konsequente Umsetzung des Grundsatzes „Innenentwicklung vor Außenentwicklung". In der Hofheim-Allianz gilt: Bauen und Renovieren im Ortskern muss günstiger sein als ein vergleichbares Objekt im Siedlungsgebiet. Diese Prämisse geht auf die Überzeugung zurück, dass jeder Siedlungs-Neubau einen Leerstand im Altort verursacht. Zur vereinfachten Umsetzung dieser Grundsätze hat die Allianz ein Förderprogramm aufgelegt:

• Das Förderprogramm für „Investitionen zur Nutzung vorhandener Bausubstanz im Ortskern" sieht eine Unterstützung von 50.- €/m² vor. Pro Kind kann sich die Förderhöhe noch um 10% erhöhen, max. jedoch um 30%. Diese Unterstützungen können maximal bis zu 10.000€ betragen. Das Bauvorhaben muss im Altortbereich liegen. Das Gebäude bzw. der Gebäudeteil muss mindestens drei Monate unbewohnt sein.

• Jeder, der ein Bauvorhaben in einer der Gemeinden plant, darf den kostenlosen Architektenservice der Allianz in Anspruch nehmen.

• Die Allianz übernimmt auch zum großen Teil die Entsorgung des Bauschutts.

Die Homepage der Allianz listet die zur Vermarktung vorgesehenen Leerstände und Baulücken auf. Der Hofheim-Allianz gelang es in nur wenigen Jahren, eine erhebliche Anzahl an Baulücken und Leerständen zur Neunutzung zu verkaufen: Von Januar 2009 bis März 2014 wurden 153 Baumaßnahmen in seit mindestens zwölf Monaten leer stehenden Wohn- und Nebengebäuden mit einem Fördervolumen von 626.715.- € gefördert und 58 Baulücken/Leerstände an Bauwerber verkauft.

Dieses Leerstandsmanagement flankierend wurde eine Ortskernüberplanung vorgenommen, insbesondere der ortsbildprägenden Quartiere, die sich in einem schlechten Zustand befanden: Es wurden neue, zeitgemäße Grundstückszuschnitte geplant. Auch wurden günstige Gelegenheiten wahrgenommen, indem Grundstücke aufgekauft und weitervermittelt wurden. Insgesamt gab es 19 gemeindliche Ortskernüberplanungen. Weiterhin wagte man auch unkonventionelle Wege, indem man bereits ausgewiesene Bauplätze zurückgenommen hat. Einem Zugang von 13 Bauplätzen stand eine Rücknahme von 92 Bauplätzen gegenüber.

Dieser Erfolg geht jedoch auf eine langwierige Überzeugungsarbeit zurück. Es ist keinesfalls selbstverständlich, von einer „Politik des Wachstums im Außenbereich" einvernehmlich und „nur" auf der Grundlage von Leerstandserhebungen Abschied zu nehmen. Die Orientierung an der Innenentwicklung hat eine langfristige Überzeugungsarbeit bei den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern sowie bei der Bevölkerung erfordert, sodass alle beteiligten Kommunen nun an einem Strang ziehen.

Um künftigen Leerstand zu verhindern, hat die Allianz Schritte unternommen, weiche als auch harte Standortfaktoren zu verbessern. Sie partizipierte an Verfahren der umfassenden und einfachen Dorferneuerung und an Projekten der Städtebauförderung, um Ortskerne attraktiver zu gestalten. Die Nahversorgung wurde durch Dorfläden in Riedbach und Aidhausen verbessert. Sie bieten nicht nur Lebensmittel, sondern sind auch sozialer und funktioneller Mittelpunkt der Gemeinden. Es wurden Lücken des bestehenden Radwegenetzes des Naturparks Haßberge für eine bessere touristische Nutzung und interkommunale Vernetzung geschlossen. Ein „schnelles DSL-Netz“ ist durch eine Zusammenarbeit der Allianzgemeinden bei der Fördermittelakquise möglich geworden. Auch erfährt das ÖPNV-Netz eine Ergänzung durch Bürgerbusse. Eine Existenzgründerinitiative bietet kostenlose Beratungen für Existenzgründerinnen und -gründer an, unterstützt bei der Immobiliensuche und bei Behördengängen. Abgerundet werden diese Maßnahmen durch Bürgerhäuser, die „offener Treff“ für Jung und Alt sind, Nachbarschaftshilfen und ein Allianz-Frei- und Hallenbad in Hofheim. Durch die Planung und Ausweisung von Windparkstandorten und die Realisierung von Nahwärmenetzen soll die Wertschöpfung in der Region gehalten und die Energieeffizienz gesteigert werden.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor der Hofheim-Allianz ist die Kooperation über kommunale Grenzen im Rahmen einer sog. Integrierten Ländlichen Entwicklung hinweg und der formale Zusammenschluss in einer kommunalen Allianz. Die Allianz ermöglicht ein Bündeln von finanziellen und personellen Kräften, um so Angebote der Daseinsvorsorge bereitzustellen. Die Eigenständigkeit der Kommunen geht dabei aber nicht verloren. Dieses interkommunale Zusammenspiel im Hofheimer Land wird dabei im „Überörtlichen Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzept zur öffentlichen Daseinsvorsorge für die Gemeinde-Allianz Hofheimer Land“ konkretisiert. Mit der Erarbeitung eines Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepts sind die planerischen Grundlagen vorhanden, um die Entwicklungsaktivitäten gemeindeübergreifend zu planen. Das Hofheimer Land geht diesen kooperativen Weg nicht alleine: Insgesamt unterstützt die Ländliche Entwicklung ca. 80 Integrierte Ländliche Entwicklungen mit rund 600 Gemeinden. Die Ländliche Entwicklung in Bayern geht hierbei wegweisende Schritte, indem vielfaltige Anreize der Zusammenarbeit gegeben werden. Diese reichen von wichtigen planerischen Grundlagen über eine Umsetzungsbegleitung der Integrierten Entwicklungskonzepte bis hin zu monetären Impulsen (wie eine erhöhte Förderquote). Zudem können Programme und Instrumente anderer Ressorts einbezogen werden.

Die konsequente Umsetzung des Grundsatzes „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ im Hofheimer Land, der mit Maßnahmen der Stärkung weicher und harter Standortfaktoren gekoppelt ist, ist ein Modell, das auf andere Kommunen übertragbar ist. Damit der Grundsatz nicht nur in strategischen Positionspapieren beinhaltet ist, sondern auch vor Ort in den Kommunen umgesetzt wird, bedarf es einer Abkehr vom Wachstumsparadigma. Dies ist mit einer umfassenden Arbeit der Bewusstseinsbildung und der Sensibilisierung der kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie der Bevölkerung verbunden. Da die notwendigen finanziellen Mittel für ein eigenes Förderprogramm zum Abriss bzw. Aufkauf von Leerstand und der Finanzierung von Architektenleistungen von vielen Kommunen nicht aufgebracht werden können, bedarf es hier der Auflage eines Finanzierungstopfs bzw. eines Förderprogramms zur Ermittlung der planerischen Grundlagen und der Umsetzung des Grundsatzes „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“. Damit könnten wichtige Schritte für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in Bayern ermöglicht werden.

gen Hoffnung auf gewerbesteuerträchtige Ansiedlungen, und sich damit in ein finanzielles Abenteuer mit offenem Ausgang stürzen. Je mehr solcher Gewerbeflächen ausgewiesen und auf Kosten der Gemeinden entwickelt werden, desto größer sind die Spielräume für ansiedlungswillige Unternehmen, die einzelnen Kommunen gegeneinander auszuspielen und zu weiteren Zugeständnissen zu bewegen. Es ist mehr als fragwürdig, ob diese pauschale Strategie erfolgversprechend sein wird. Auch ist nicht bekannt, ob dieser Liberalisierung überhaupt eine Bedarfsprüfung vorausgegangen ist. Vielmehr scheint es, als solle eine deutliche Angebotsausweitung erfolgen – möglicherweise auf Kosten der Umwelt und der Kommunen.

Die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL, Landesgruppe Bayern) betont in ihrem offenen Brief an den Staatsminister der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, dass die beabsichtigten Änderungen des Anbindegebots das LEP als zentrales Steuerungsinstrument für die Zukunft Bayerns immer stärker entwertet und sich von der Aufgabe entfernt, „auf der Basis unserer gemeinsamen kulturellen Werte ein räumliches Zukunftsbild unseres Landes zu entwerfen und umzusetzen." (DASL 2015, S. 2). Zudem betont die DASL, dass kommunale Entscheidungen zur Siedlungsentwicklung, die auf mehrere Generationen und über die Grenzen der einzelnen Gemeinden hinaus die Lebensqualität für viele Menschen in diesem Land prägen, verbindliche landesweite Qualitätsvorgaben brauchen. „Versäumnisse und das Laisser-faire in der Landesplanung sind nicht korrigierbar."(ebd.). Gerade in einem Tourismusland wie Bayern, gelte es, die von den Bahnstrecken und Fernstraßen aus sichtbaren hochwertigen Landschafts- und Ortsbilder Bayerns zu erhalten und neben sicherer Mobilität ein lebendiges Bild unserer Heimat zu vermitteln. Dabei ginge es vor allem um die qualitätsvolle Weiterentwicklung bereits verstädterter oder technisierter Landschaften und Peripherien in Bayern. In deren Aufwertung durch sorgfältige Nachverdichtung, Nutzungsmischung und Wiederverwertung liege das ländliche Potenzial in wirtschaftlicher, infrastruktureller und demografischer Hinsicht. Die lebendige Vielfalt der bayerischen Landschaften mit ihrem erlebbaren Wechsel von offenen Landschaften und kompakten dörflichen und städtischen Siedlungen dürfe nicht einer weiteren Zersiedelung und ausufernden Gewerbebändern entlang der Autobahnen geopfert werden (ebd., S. 1 f.)). Der Bund Naturschutz wird in seiner Stellungnahme noch deutlicher: „Unter dem Deckmantel der Förderung kleiner Gemeinden sollen nun die letzten Reste einer sinnvollen Regional- und Landesplanung abgeschafft, die Heimat verhunzt und renditeorientierter Investorenplanung Tür und Tor geöffnet werden" (Mergner 2014).

Neben dieser substanziellen Veränderung gegenüber dem LEP beruht die Heimatstrategie noch auf den Säulen Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs, forcierter Breitbandausbau, Nordbayerninitiative und Behördenverlagerung. Bei der Nordbayerninitiative handelt es sich um eine Zusammenstellung verschiedenster Investitionsprojekte mit einem Schwerpunkt auf dem Ausbau von Hochschulen und Technologietransferzentren sowie der Sanierung historischer Gebäude in öffentlichem Besitz (Heimatstrategie 2014). Große mediale Aufmerksamkeit hat das Thema Behördenverlagerung erzielt (Heimatstrategie 2015b). Möglichst innerhalb von zehn Jahren sollen über 50 Verlagerungen vorgenommen werden, wovon 2.225 Beamte und Tarifbeschäftigte des Freistaats betroffen sein werden. Die Verlagerungen werden breit über den Freistaat gestreut und die einzelnen Regierungsbezirke erhalten zwischen 238 (Schwaben) und 418 (Oberfranken) Beschäftigte bzw. Arbeitsplätze. Dabei liegt ein leichter Schwerpunkt auf dem nordbayerischen Raum. Zudem werden Studiengänge der Hochschulen verlagert, wovon etwa 930 Studierende betroffen sind (davon gehen 500 nach Oberfranken). Inhaltlich sind die Verlagerungen breit gestreut, da jedes Ressort in Eigenverantwortung Vorschläge unterbreitet hat und die Verlagerung auch durchführen wird.

Insgesamt kann auch bei den Behördenverlagerungen keine starke Konzentration auf die besonders förderwürdigen Gebiete festgestellt werden. Die Dezentralisierung ist zudem vor allem als symbolischer Akt zu werten, da die Auslagerungen bis auf wenige Einzelfälle zu wenig umfangreich sind, um direkte struk-

turwirksame Effekte zu erzeugen. Mittelbar können sie aber dann wirksam werden, wenn die Dezentralisierung als Signal verstanden wird, dem vor allem Unternehmen und Wirtschaftsakteure in ihren Standortentscheidungen folgen.

Zwischenfazit

In der Konsequenz bleibt festzuhalten, dass bisher eine verbindliche übergreifende Strategie zu Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Bayern nicht erkennbar ist. Die Landesentwicklung, die den geeigneten Rahmen liefern könnte, ist dazu inhaltlich und organisatorisch nicht in der Lage. Sie wurde gegenüber den Ressortaktivitäten und Fachplanungen bzw. sektoralen Konzeptionen in ihrer Bedeutung gestutzt. Das Doppelsicherungsverbot des Landesplanungsgesetzes und das bis zur Unkenntlichkeit verschlankte LEP, aus dem sich nun die Regionalpläne entwickeln müssen, erschweren eine räumliche und fachübergreifende Steuerung der regionalen Entwicklung im Freistaat. Zudem ist nicht erkennbar, wie die notwendigen Abstimmungen und Aushandlungsprozesse zwischen staatlicher und kommunaler Ebene vonstatten gehen sollen, um flächendeckend eine leistungsfähige Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge dauerhaft sicherzustellen und Defizite auszugleichen. Es muss bezweifelt werden, ob die Regionalen Planungsverbände in ihrer jetzigen Ausgestaltung institutionell und organisatorisch dazu einen wesentlichen Beitrag leisten können.

Somit bleibt die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse einerseits den Anstrengungen und Kräfteverhältnissen der einzelnen Ressorts und der Bündelungsfähigkeit der Staatskanzlei und des Ministerrats überlassen und andererseits der Gestaltungsfähigkeit der Kommunen. Auf kommunaler Ebene gehören weite Teile der Daseinsvorsorge jedoch zu freiwilligen Leistungen und sind damit unmittelbar abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen. Eine verlässliche und langfristige Planung ist derzeit jedoch nicht zu erkennen. Vielmehr gewinnt man den Eindruck, dass die aktuelle Landespolitik von einem Wettbewerb der Ministerien geprägt ist und weniger von einem konsistenten Masterplan zum Ausgleich regionaler Entwicklungsunterschiede und zur Sicherung der Daseinsvorsorge in allen Landesteilen auf einem hohen Niveau. Ob das Ergebnis des Ressortwettbewerbs in der Summe nun zu den aus der Sicht der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gewünschten Ergebnissen führt, bleibt offen und hängt davon ab, welche Bedeutung dem Verfassungsziel in den einzelnen Ressorts beigemessen wird.

„Ohne innovative Finanzierungsmodelle und spezifische Förderangebote sowie neuartige organisatorische Modelle und Erreichbarkeitskonzepte bleibt … die Sicherung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen durch Vorhaltung sozialer, kultureller, gesundheitlicher und Bildungs-Angebote auch unterhalb der normalen Auslastungsquoten eine unverbindliche Wunschvorstellung.“ (ALR, ARL, DASL, SRL, VBI, BDA, BDLA 2012, S. 3 f.) Über freiwillige Leistungen der Kommunen kann die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sicherlich nicht zuverlässig und zufriedenstellend erreicht werden. ◆

6) Demnach sind ROV nur noch durchzuführen, wenn eine erhebliche überörtliche Raumbedeutsamkeit vorliegt. Bisher genügte die überörtliche Raumbedeutsamkeit der Planungen als Anlass, die Vereinbarkeit mit den Zielen der Landesplanung zu überprüfen und Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) durchzuführen. Überprüfbar sind wie bisher nun konkrete Vorhaben und nicht bereits Planungen und Maßnahmen, wie es das ROG formuliert. Hier sind nur landesplanerische Stellungnahmen vorgesehen.

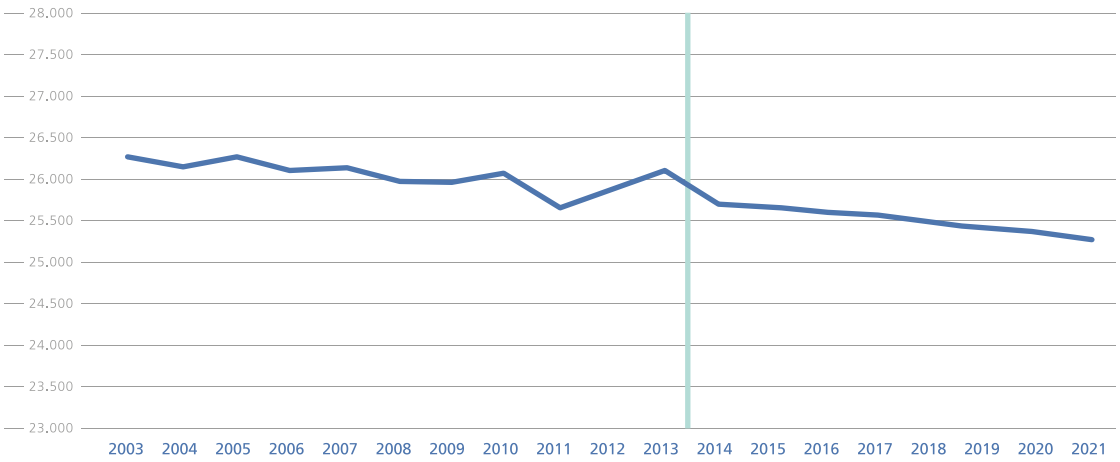
7) Damit folgt sie u. a. der Empfehlung von Fachkommissionen (vgl. Blotevogel 2002).

GARMISCH-PARTENKIRCHEN:
TOURISMUSORT IM RAMPENLICHT

www.gapa.de

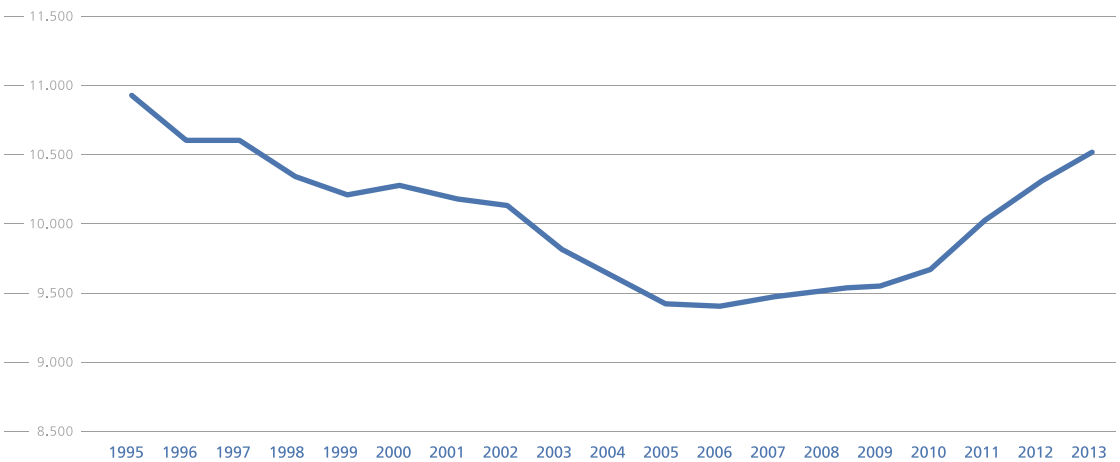
BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND PROGNOSE GARMISCH-PARTENKIRCHEN

Abb. 22: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTEN IN GARMISCH-PARTENKIRCHEN

Abb. 23: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



GEOGRAFISCHE LAGE

Der Markt Garmisch-Partenkirchen ist durch seine einzigartige alpine Lage mit der Zugspitze als höchstem deutschem Berg ein maßgeblich durch den Tourismus geprägtes Oberzentrum an der Grenze zu Österreich.

BEVÖLKERUNG

- 26.940 EW
- Leichter Bevölkerungsrückgang trotz des hohen touristischen Potenzials, bis 2029 zu erwartender Rückgang der EW um mehr als 1.000 Personen, da die Zuwanderung durch die Sterbefälle übertroffen wird.
- Anteil an Senioren (>65): 28 % (Bayern 20 %).

ARBEITSMARKT

- 1992–2006: Rückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 20 %.
- Die Gesundheitsbranche in Garmisch-Partenkirchen ist der Bereich mit den meisten Arbeitsplätzen: mit über 1.100 Beschäftigten ist das Klinikum Garmisch-Partenkirchen der größte Arbeitgeber der Region.
- Leichter Überschuss an Einpendler_innen (65/1.000 EW).

FINANZLAGE

- Steuerkraft/EW: etwa 8 % geringer als der Durchschnitt in Bayern und etwa 27 % geringer als in Oberbayern.
- Pro-Kopf-Verschuldung: über 1.200 €, fast 40 % höher als der bayerische und 76 % höher als der oberbayerische Durschnitt.

(Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2014): Statistik kommunal 2013. München)

INFRASTRUKTUR

Flächendeckende Übertragungsgeschwindigkeit im Datenverkehr im Ortskern: >50mbit/s, in äußeren Ortsteilen: 2–16 mbit/s; der Breitbandausbau wird vorangetrieben. (Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014)

BESONDERHEITEN / HANDLUNGSBEREICHE

Über das Jahr kommt der heilklimatische Kurort auf über 1,2 Millionen Gästeübernachtungen. Internationale Bekanntheit erlangte Garmisch-Partenkirchen durch die jährlich stattfindenden Wintersport-Großveranstaltungen, wie das Neujahrsspringen, den Alpinen Ski-Weltcup sowie die Alpinen Skiweltmeisterschaften 1978 und 2011. Der Markt versucht sich derzeit als nachhaltige und naturnahe Tourismusdestination unter dem Slogan „Entdecke deine wahre Natur“ zu vermarkten. Seit 2010 ist der Ort eine von drei bayerischen Modellkommunen zur Elektromobilität.

Dr. Sigrid Meierhofer, Erste Bürgermeisterin von Garmisch-Partenkirchen

Garmisch-Partenkirchen ist Deutschlands Wintersportort Nummer 1! Unsere Top-Events machen nicht nur den Ort international berühmt, Garmisch-Partenkirchen und die Region stehen jedes Jahr auch für Bayern und die Bundesrepublik im Rampenlicht. Das fordert uns als Kommune und als Gemeinschaft sehr! Ohne die unzähligen Mitstreiterinnen und Mitstreiter aus allen Bereichen unseres Gemeinschaftslebens könnten wir diese jährliche Herkulesaufgabe nicht stemmen. Allerdings strapazieren die Förderung des Hochleistungssports und die dafür nötige Infrastruktur unseren Haushalt enorm. Das Olympia-Skistadion ist baufällig und müsste dringend saniert werden, der Betrieb macht aber aktuell schon ein Defizit von jährlich 500.000 Euro. Die Unterstützung des Weltcups durch Beschneiungs-, Beförderungs- sowie Sach- und Personalleistungen kostet noch einmal dieselbe Summe. Bei der Finanzierung wird die Kommune leider nicht unterstützt, obwohl die Förderung des Spitzensports nun wirklich keine kommunale Aufgabe ist.

Wir haben hier in Garmisch-Partenkirchen dadurch ein spürbares Finanzproblem. Durch die Liberalisierung des Glücksspielmarktes sanken vor einigen Jahren auch noch die Abgaben an die Kommune durch die Spielbank drastisch. Sie stellte zuvor eine der größten kommunalen Einnahmequellen dar. Die überregional bedeutsamen Veranstaltungen und Einrichtungen verursachen hohe Kosten, während die Gewerbesteuern nach und nach sinken. Es gibt aufgrund unserer Lage nur wenige Gewerbeflächen und die sind dann teurer als in anderen Kommunen.

Unser Kongresszentrum verursacht ebenfalls nicht unerhebliche Kosten. Um es zu erhalten und wettbewerbsfähig zu halten, müsste es saniert und die Flächengrößen müssten auf die wachsende Nachfrage nach großen Ausstellungsflächen angepasst werden. Der Konzertsaal, in dem jährlich das Richard-Strauss-Festival stattfindet, ist ebenfalls marode. Von den jährlichen Kosten in Höhe von 340.000 Euro muss die Kommune mit etwa 300.000 Euro den größten Teil selbst tragen. Nachdem der Freistaat immer wieder kundgetan hat, dass dieses Kulturfestival auch im Sinne Bayerns ist, sollte auch die Förderung maßgeblich erhöht werden, denn unsere Bürgerinnen und Bürger können dies auf Dauer nicht alleine finanzieren.

Für uns ist die Demografie eine echte Herausforderung. Wir sind im Durchschnitt heute schon so alt, wie es Deutschland in 20 Jahren sein wird. Garmisch-Partenkirchen muss auch für junge Leute wieder attraktiver werden. Um das zu erreichen, haben wir einige Ideen: Unsere wirtschaftlichen Kernbereiche sind die Gesundheit und der Tourismus. Wir wollen das Profil Garmisch-Partenkirchens als Gesundheitsregion stärken! Um dies umzusetzen, wäre es wünschenswert, zusätzlich zum Klinikum die bestehende Berufsfachschule für Pflegekräfte um den Bereich der Altenpflege zu ergänzen und eine Weiterbildungseinrichtung – am besten eine Hochschule – zu etablieren. Dies könnte die Attraktivität unseres Ortes für Fachkräfte steigern, das Fachkräfteproblem im Gesundheitsbereich für uns lösen, junge Menschen in den Ort bringen und unsere Funktion als Oberzentrum stärken. Der Weg bis zur nächsten Hochschule beträgt bei uns mehr als 60 Kilometer,

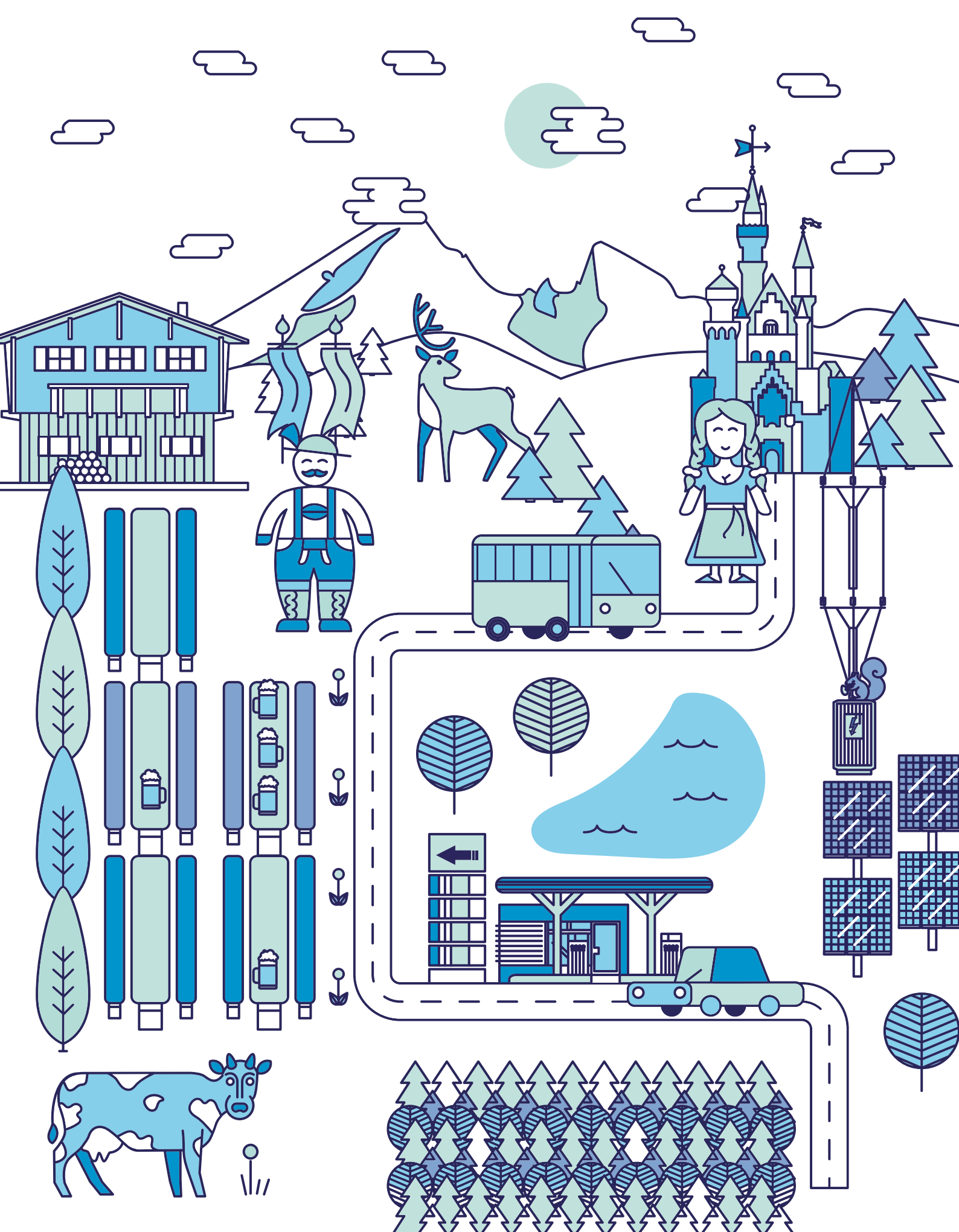
das ist mehr als in fast allen vergleichbaren Orten Bayerns. Um eine größere Gerechtigkeit zu schaffen, wäre daher die Unterstützung des Freistaats bei der Hochschulansiedlung nötig.

Der Verdienst der Beschäftigten im Tourismus und in vielen Gesundheitsberufen ist allerdings eher gering, während Wohnraum bei uns sehr teuer ist. Um trotzdem Fachkräfte in die Region zu locken, wird derzeit durch einen Investor ein „Team-Resort“ geplant, in welchem Angestellte des Klinikums und der Hotels günstig wohnen können. Um die Mieten entsprechend gering zu halten, übernehmen die Arbeitgeber einen Teil der anfallenden Kosten.

Der Autoverkehr spielt bei uns eine deutlich zu große Rolle. Wir wollen den ÖPNV-Ausbau vorantreiben. Es gibt daher seit dieser Wahlperiode einen Referenten für Umwelt und Mobilität aus der Mitte des Marktgemeinderats. Ein neues Busnetz soll die Bewohner_innen verstärkt direkt in den Wohngebieten abholen. Außerdem haben wir eine Kooperation mit der Bahn, die eine direkte Bahnverbindung zwischen München und unserem Hausberg bietet. Auch andere Regionen in Deutschland sind am Wochenende bereits direkt angebunden, damit erhoffen wir uns, den Pkw-Strom durch die Stadt zu reduzieren. Garmisch-Partenkirchen soll auch interessanter für Fahrradfahrer_innen – sowohl Bewohner_innen als auch Touristen_innen – werden. Wir arbeiten daher gerade an einem speziellen Verkehrskonzept für den Fahrradverkehr.

Unser Kompetenzzentrum für Sport, Gesundheit und Technologie wurde 2005 im Rahmen der Clusteroffensive Bayern eingerichtet und breit gefördert. Es könnte als interdisziplinäres Zentrum viele Synergieeffekte für die Region entfalten. Die Verbindung von Gesundheit und Technologie bietet sich für uns geradezu an. Leider fehlt die finanzielle Ausstattung, sodass der Betrieb auf das Rumpfgeschäft zurückgefahren werden musste und wenige Effekte liefert. Ein Ende des Projekts wäre sehr bedauerlich, zumal es eine Lücke an einer Stelle reißen würde, die für Garmisch-Partenkirchen strategisch wichtig ist.

Wir wollen uns in Zukunft auf unsere Stärken besinnen sowie vorhandene Strukturen ausbauen und optimieren. Dabei müssen wir das Rad nicht neu erfinden, wir können es schon durch gezielte Maßnahmen schneller und effizienter laufen lassen.



TEIL 4:

HANDLUNGSANSÄTZE– BÜNDELN UND BEFÄHIGEN

Räumliche Gerechtigkeit gestalten – Vorüberlegungen zur Umsetzung des Verfassungsauftrags in Bayern

Bevor nun einige konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung einer Politik zur Sicherung und zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen entwickelt werden, sind einige Vorüberlegungen erforderlich, mit denen versucht wird, an den grundsätzlichen Ausführungen in Teil 1 anzuknüpfen.

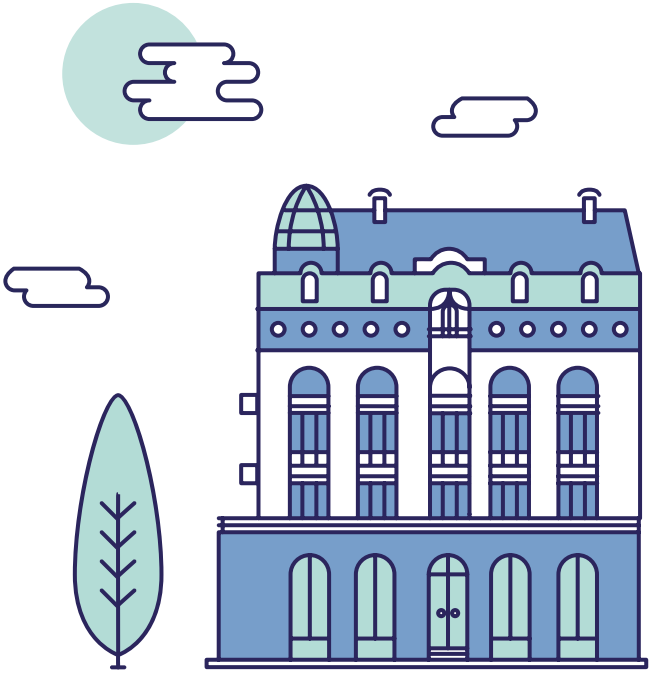
Soziale Gerechtigkeit räumlich gestalten – Aufgabe für einen aktiven und gestaltenden Staat

Die Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen kann als die räumliche Dimension staatlicher Vorsorge zur Gewährleistung gesellschaftlicher Teilhabe und zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit verstanden werden. Sie dient dem sozialen Ausgleich in räumlicher Hinsicht. Die Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und die Gewährleistung von regionalen Zugangsmöglichkeiten zu staatlichen Vorleistungen, die für die Entfaltung individueller Entwicklungschancen notwendig sind, können als Organisationsprozess einer „räumlichen Gerechtigkeit“ verstanden werden, wenn in allen Teilräumen vergleichbare Chancen der freien und gleichen Entfaltung der Persönlichkeit eröffnet werden.

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind für die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe von großer Bedeutung und beeinflussen die Akzeptanz des demokratischen Staatswesens insgesamt in erheblicher Art und Weise. Ein Gefühl der Ausgrenzung und des Abgehängtseins führt zu Identifikationsverlusten, zu Politik- und Staatsverdrossenheit und birgt die Gefahr von Radikalisierung. Eine Politik, die anstrebt, gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen herzustellen, ist daher immer auch ein wichtiger raumbezogener Beitrag zur Gewährleistung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Daher ist sie von ähnlicher Bedeutung für die soziale Integration wie subjektbezogene sozialpolitische Maßnahmen zur Absicherung von Lebensrisiken (Sozialversicherungen, Grundsicherung, Mindestlohn etc.) oder tarifrechtliche Errungenschaften,

die gleiche Arbeit unabhängig vom Ort der Leistungserbringung gleich belohnen (Flächentarifverträge). Auch in räumlicher Hinsicht verpflichtet das Sozialstaatsprinzip, für ein ausreichendes Maß an sozialer bzw. räumlicher Gerechtigkeit und Teilhabemöglichkeiten zu sorgen. Raumbezogene Elemente sind somit wesentliche Bausteine einer auf Zusammenhalt zielenden inklusiven Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Sicherung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse ist damit auch in Bayern als ein zentraler gesellschaftspolitischer Beitrag zur Herstellung von sozialer Inklusion und territorialer Kohäsion zu verstehen.

Der eher zurückhaltend agierende Gewährleistungsstaat stößt folglich an seine Grenzen und scheint in seiner aktuellen Ausgestaltung nicht in der Lage, in ausreichendem Maße für gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu sorgen. Die Sicherung des sozialen Zusammenhalts auch in einer räumlichen Perspektive fordert wieder eine verstärkte Gestaltung durch den Staat und eine verstärkte Übernahme der Verantwortung. Da mittlerweile eine Vielzahl an privaten, kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen an der Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge beteiligt ist, kann dies jedoch kein Zurück zum allumfassend versorgenden Wohlfahrtsstaat bedeuten. Vielmehr ist es erforderlich, die Rahmenbedingungen für private Akteur_innen dahingehend zu konkretisieren, dass deren Beitrag zur Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge wieder stärker „in der Fläche“ spürbar wird. Zivilgesellschaftliche Akteur_innen müssen intensiver befähigt werden, ihre Leistungen dauerhaft und in hoher Qualität zu erbringen, und sollten adäquate materielle und immaterielle Gegenleistungen erhalten (vgl. dazu Wintergerst 2015). Die Kommunen müssen ebenfalls hinsichtlich ihrer finanziellen und personellen Ausstattung in die Lage versetzt werden, hochwertige Leistungen der Daseinsvorsorge bereitzustellen. Da die Kommunen verfassungsrechtlich Teil des Freistaats sind, ist dies als partnerschaftliche Aufgabe in gemeinsamer Verantwortlichkeit zu verstehen. Zudem muss sich ein solcher aktiver und gestaltender Staat intensiv mit der Koordination der verschiedenen Akteur_innen befassen, deren Leistungen sinnvoll aufeinander abstimmen und zur Einbeziehung der Öffentlichkeit und zur Wahrnehmung seiner demokratischen Verantwortung umfangreiche kommunikative Aufgaben erfüllen.



Trotz der Notwendigkeit einer kooperativen und partnerschaftlichen Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge wird hier die Position vertreten, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in erster Linie eine staatliche Aufgabe sein muss, nicht zuletzt, weil sie auf einem starken grundgesetzlichen Auftrag basiert und zur Verwirklichung der individuellen Grundrechte beiträgt. Auch im Bayerischen Kontext ist es gerechtfertigt, den Staat in die Pflicht zu nehmen. Schließlich ist der Auftrag, gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu fördern und zu sichern, neben dem Rechts-, Kultur- und Sozialstaatsprinzip und der Gemeinwohlorientierung als Staats-

grundlage in Art 3 der Bayerischen Verfassung aufgenommen worden und steht im gleichen Absatz wie der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der kulturellen Überlieferung. Zugleich wurden auch die Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl in Art 121 und die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden in Art 83 verankert.

Die Definition als vornehmliche Aufgabe des Staates ist insofern von Belang, als dass damit Verantwortlichkeiten für die Ausgestaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen klar zugewiesen sind und durch die Staatsregierung entsprechend aufgegriffen werden müssen. Diese Verantwortlichkeit bezieht sich sowohl auf die Bereitstellung eigener Vorsorgeleistungen sowie deren Regulierung und Finanzierung als auch auf die entsprechende Sicherstellung der Leistungserbringung Dritter, wie privatwirtschaftliche oder zivilgesellschaftliche Organisationen oder kommunale Gebietskörperschaften. Im Falle einer Delegation von Vorsorgeleistungen an Dritte oder einer partnerschaftlichen Erbringung der Leistungen wird dieser Auftrag hier so interpretiert, dass diese Akteur_innen in ausreichendem Maße dazu befähigt werden müssen, einen qualitativ hochwertigen und dauerhaften Beitrag zur Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu leisten.

Zusammenhalt sichern – Vielfalt gestalten

„Gleichwertig“ darf dabei nicht mit „gleich“ oder „gleichartig“ gleichgesetzt werden. Auch in Bayern entwickeln sich die Teilräume unterschiedlich und prägen jeweils eigene Qualitäten aus. Insbesondere die Entwicklung der letzten beiden Jahrzehnte zeigt, dass eine Politik der Angleichung der infrastrukturellen Voraussetzungen in allen Landesteilen im Sinne einer gleichartigen Versorgungsqualität in allen Bereichen weder fiskalisch möglich noch inhaltlich sinnvoll ist. Im Freistaat hat sich eine erhebliche Vielfalt regionaler Entwicklungsmuster herausgebildet, die eine generelle Standardisierung und Normierung öffentlicher Güter und Infrastrukturen als wenig sinnvoll erachten lässt. Vielmehr gilt es, diese Vielfalt zu ermöglichen und gleichzeitig eine Basis zu schaffen, den Zusammenhalt zu sichern.

Die Akzeptanz von regionalen Unterschieden wird dann gefördert, wenn die Differenzen in der Daseinsvorsorge durch spezifische regionale Qualitäten und Chancen kompensiert oder durch modifizierte Formen der Leistungserbringung ausgeglichen werden können. Solche Kompensationsnotwendigkeiten können dann entstehen, wenn aufgrund der spezifischen regionalen Verhältnisse, bspw. hinsichtlich einer überdurchschnittlichen demografischen Schrumpfung oder einer hohen naturräumlichen Qualität, Abweichungen von Standards der Daseinsvorsorge „nach unten“ erforderlich sein sollten. Dies ist der Fall, wenn bspw. stationäre Einrichtungen nicht mehr tragfähig sind und durch mobile ersetzt werden (‚people to service‘ wird zu ‚service to people‘). Oder es sind – aufgrund von konkurrierenden Raumnutzungsansprüchen bspw. durch das Ziel des Ressourcenschutzes oder der Sicherung der Biodiversität – regional Nutzungseinschränkungen zugunsten des übergeordneten Gemeinwohls und der Zukunftsfähigkeit erforderlich, die kompensiert werden müssen, um Chancengerechtigkeit zu gewährleisten. Entsprechende Kompensationsleistungen können durchaus fiskalischer Natur sein, wenn in schrumpfenden Regionen zeitlich begrenzt erhöhte Fördermittel gewährt werden, bspw. für Anpassungsleistungen der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur oder des Immobilienbestands (inklusive Rückbau), bei der Mobilisierung von Investitionen in einen sanften Tourismus und für den Verzicht auf Industrieansiedlungen oder für den Aufbau alternativer öffentlicher Mobilitätsangebote.

Unterschiedliche Bedingungen bei der infrastrukturellen Daseinsvorsorge und zur Entfaltung der Persönlichkeit zwischen den Teilräumen müssen nicht nur als vergleichbar und gerecht empfunden werden. Die Ausdifferenzierungen der Strategien haben vielmehr die Aufgabe, die jeweiligen regionalen Verhältnisse so zu gestalten,

dass Entwicklungschancen erkannt und genutzt werden können, die das Anheben der individuellen und regionalen Entwicklung auf ein höheres Niveau ermöglichen. Dabei ist ebenfalls davon auszugehen, dass es auch keine exakte Chancengleichheit in allen Teilräumen geben kann, sondern dass entsprechend der jeweiligen regionalen „Talente" Spezialisierungen ausgebaut und zu tragfähigen Entwicklungsstrategien geformt werden, die interessante individuelle Entwicklungsperspektiven eröffnen.

Dazu ist es erforderlich, differenzierte, den jeweiligen Entwicklungsmustern, Eigenheiten und Problemstrukturen angepasste Lösungen zu entwickeln. Adäquate, regional differenzierte Strategien zur Gestaltung der Daseinsvorsorge müssen in einem Verständigungsprozess mit der Bevölkerung derart entwickelt werden, dass Unterschiede in der regionalen Ausgestaltung der Daseinsvorsorge und Abweichungen im Vergleich zu anderen Teilräumen akzeptiert und wenn möglich sogar als sinnvoll und wünschenswert betrachtet werden. Einschlägige Aushandlungsprozesse über Aufgabenverteilungen und regionale Differenzierungen der Vorsorgestrategien müssen dabei vom Freistaat angeregt, reguliert und finanziert sowie kommunikativ begleitet werden.

Vielfalt braucht Gleichheit – räumliche Grundsicherung garantieren

Die Hinnahme und Akzeptanz regionaler Differenzierungen bedeutet jedoch nicht, dass auf die Bereitstellung einer grundlegenden Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verzichtet werden und alles einem freien Spiel der Kräfte und einer hohen Diversität regionaler Entwicklungspfade überlassen werden kann. Im Gegenteil ist eine Art staatlich garantierte „raumbezogene Grundsicherung" eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich regionale Differenzen entfalten können und eine Akzeptanz regionaler Unterschiede ermöglichbar ist. Die Einheit in Vielfalt erfordert auch in räumlicher Hinsicht, ein ausreichendes Maß an Zusammenhalt und Verlässlichkeit in der Absicherung von Risiken der Gesellschaft zu gewährleisten. Dabei ist im Sinne eines modernen sozialen Wohlfahrtsstaats (Sozialstaatsgebot), des Gerechtigkeitspostulats und einer Inklusionsstrategie ein möglichst hohes Qualitätsniveau der „räumlichen Grundsicherung" anzustreben.

Diese „räumliche Grundsicherung" sollte zudem den Charakter einer staatlich garantierten Leistung aufweisen. Dabei ist die Grundsicherung nicht als eine garantierte Ausstattung mit materieller Infrastruktur zu verstehen. Vielmehr geht es um die Zugänge zu Dienstleistungen und um die Qualitäten der Daseinsvorsorgeleistungen. Es geht also stärker um die Ergebnisse der Leistungserbringung, die durchaus in unterschiedlichen Formen erfolgen kann. So kann bspw. der Nahversoger in fußläufiger Erreichbarkeit durch den mobilen Handel oder der Allgemeinarzt im Ort durch mobile Arztpraxen ersetzt werden, wenn im Ergebnis die Versorgungsqualität vergleichbar bleibt.

„Enkelgerechtigkeit" herstellen – Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit integrieren

Der Verfassungsauftrag, für gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu sorgen, steht im Verfassungstext nicht zufällig unmittelbar nach dem Auftrag, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen: „Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung. Er fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land." Auch im Landesplanungsgesetz werden beide Leitziele in enger Verbindung gesehen. Es kennt nur zwei Leitziele als Leitmaßstab und materielle Planungsvorgaben der Landesplanung (Art. 5): Erstes Leitziel der Landesplanung ist es, gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen zu schaffen und zu erhalten. Zweitens gilt als Leitmaßstab der Landesplanung, eine nachhaltige Raumentwicklung zu erreichen, die die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Belange des Raums in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt.

Damit werden im Landesplanungsgesetz ausgleichsorientierte Planungsziele, die letztlich zu gleichwertigen Lebensbedingungen führen sollen, mit denen der nachhaltigen Entwicklung nicht nur verknüpft, sondern integrativ als „Nachhaltige Raumentwicklung“ definiert. Daraus sollte der Schluss gezogen werden, dass gleichwertige Lebensverhältnisse und eine nachhaltige Entwicklung untrennbar miteinander verbunden sind. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ohne eine nachhaltige Entwicklung nicht denkbar. Es kann keine Chancengleichheit in den Teilräumen geben, wenn diese auf Kosten der kommenden Generationen „erkauft“ wird. Umgekehrt können gleichwertige Lebensverhältnisse als die soziale und wirtschaftliche Komponente der Nachhaltigkeit verstanden werden, die jedoch nur verwirklicht werden können, wenn gleichzeitig Emissionen reduziert und Ressourcen erhalten werden, um künftigen Generationen die gleichen Chancen zu eröffnen.

Dies bedeutet, dass die Frage der räumlichen Gerechtigkeit, die bisher in der Regel über Erreichbarkeiten von sozialen und technischen Infrastrukturen, Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Bildung, Gesundheit, Kulturangeboten, Sicherheit), Mobilitätsdienstleistungen, Zugang zu Einkommen und Arbeitsplätzen etc. definiert wird, um eine Komponente der ökologischen Nachhaltigkeit ergänzt werden muss. Dazu könnten Leistungen gehören wie der effektive Klimaschutz zur Begrenzung der Erwärmung, die Sicherung und Verbesserung der Biodiversität und der dauerhafte Erhalt der Ökosystemdienstleistungen (funktionsfähige Böden, sauberes Trinkwasser …), der effektive Ressourcenschutz und die Reduktion des Flächen- und Ressourcenverbrauchs etc.

Anders gesagt müsste das „Richtungsziel Gerechtigkeit“ zwischen Teilräumen um die mittel- und langfristige zeitliche Perspektive der Gerechtigkeit zwischen Generationen und damit mit dem „Richtungsziel Nachhaltigkeit“ verknüpft werden. Zumindest darf die Verwirklichung des einen Ziels nicht auf Kosten des anderen gehen. Folgt man dieser Argumentation, dann hat dies Konsequenzen für die Kriterien, die zugrunde gelegt werden, um das Ziel zu operationalisieren und den Grad der Zielerreichung zu messen. Neben die in der Diskussion befindlichen „konventionellen“ Kriterien und Indikatoren der sozialen und wirtschaftlichen Chancengleichheit müssten Messgrößen treten, die die dauerhafte Sicherung dieser Chancengleichheit für kommende Generationen („Enkelfestigkeit“) gewährleisten.

Partizipation als wesentliches Element der Teilhabe – gesellschaftlichen Dialog über gleichwertige Lebensverhältnisse herstellen

Das, was als gleichwertige Lebensverhältnisse angesehen wird, unterliegt gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen zu Gleichheit und Differenz. Vor dem Hintergrund regional differenzierter Entwicklungsmuster und entsprechender Pfadabhängigkeiten können die Qualitätsniveaus der als ausreichend erachteten Vorleistungen nicht ausschließlich zentral verhandelt werden, sondern

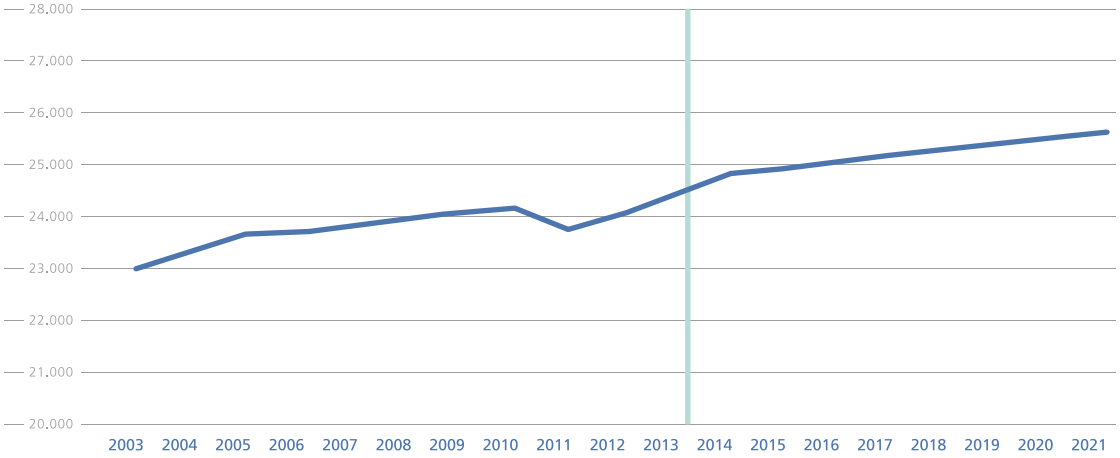
weiter nach dem nächsten Fallbeispiel >

PFAFFENHOFEN AN DER ILM:
IN DER WACHSTUMSZANGE

www.pfaffenhofen.de

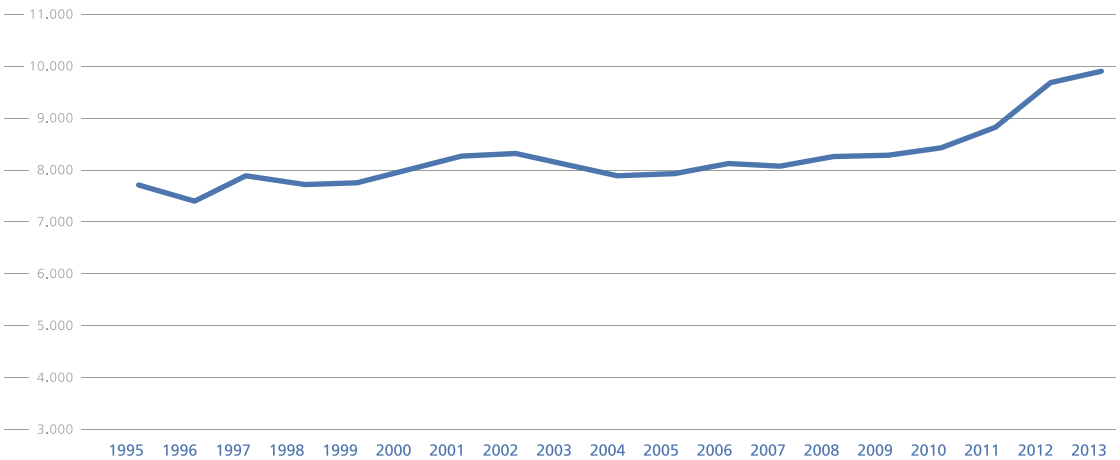
BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND PROGNOSE STADT PAFFENHOFEN A. D. ILM

Abb. 24: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTEN IN PFAFFENHOFEN A. D. ILM

Abb. 25: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



GEOGRAFISCHE LAGE

Das Mittelzentrum im ländlichen Raum ist Teil des oberbayerischen Wachstumsraums zwischen den Verdichtungsräumen München (55 km) Augsburg (60 km) Ingolstadt (30 km) und dem Münchener Flughafen.

BEVÖLKERUNG

Mehr als 24.000 EW durch kontinuierlichen Wachstumsdruck (mehr als 1,5-mal so viele Menschen in der Stadt wie noch 1980).

ARBEITSMARKT

- Erst seit 2010: deutlicher Anstieg der Beschäftigtenzahlen.
- Ausgeglichenes Pendlersaldo (7 Einpendler_innen/1000 EW).

FINANZLAGE

- Kommunale Pro-Kopf-Verschuldung: deutlich unter dem bayerischen Wert (-41 %).
- Steuerkraft/EW: über dem bayrischen Wert (+ 14 %), allerdings etwas geringer als im oberbayerischen Vergleich.

(Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2014): Statistik kommunal 2013. München)

INFRASTRUKTUR

- Verkehrstechnisch günstige Lage: Teil der Bahnstrecke Nürnberg – Ingolstadt – München, die Autobahn 9 auf der gleichen Achse verläuft nur wenige Kilometer östlich der Stadt.
- Breitbandversorgung im Innenstadtbereich größtenteils >50 mbit/s, soll auch in den Außenbereichen verbessert werden. (Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Stand 24.02.2015)

BESONDERHEITEN / HANDLUNGSBEREICHE

2013 beschloss die Stadt ein integriertes Klimaschutzkonzept, in dem vor allem Energieeinsparpotenziale für öffentliche Gebäude identifiziert wurden. Am östlichen Stadtrand wird derzeit das Stadterweiterungsgebiet „Ecoquartier" entwickelt. In die dynamische Entwicklung der Stadt soll nun auch das Umland stärker einbezogen werden. Zusammen mit vier umliegenden Kommunen wurde im Dezember 2014 ein interkommunales integriertes Entwicklungskonzept beschlossen. Die wesentliche Zielsetzung ist die bereits erfolgte Bewerbung für das europäische Förderprogramm für regionale Entwicklung (EFRE).

Thomas Herker, Erster Bürgermeister von Pfaffenhofen

Pfaffenhofen liegt rund 50 Kilometer nördlich von München und etwa 30 Kilometer südlich von Ingolstadt. Damit wird die Stadt von der Dynamik beider Wachstumspole erfasst. Pfaffenhofen ist für Beschäftigte, die in eine der beiden Richtungen pendeln, als Wohnort attraktiv. Seit Jahren verzeichnen wir ein kontinuierliches Bevölkerungswachstum. Der Druck auf den Grundstücksmarkt ist enorm. Wir könnten zurzeit Baugrund ungesehen und vom Blatt weg verkaufen. Für uns ist es eine große Herausforderung, unseren Charakter als lebenswerte Mittelstadt im ländlichen Raum mit einer eigenen Identität zu erhalten und nicht zu einer seelenlosen austauschbaren Vorortsiedlung zu werden. Daher haben wir in den letzten Jahren sehr viel in unsere Stadtmitte investiert, um den Charakter eines belebten historischen Zentrums mit hoher Aufenthaltsqualität zu erhalten. Zudem versuchen wir, eine behutsame Entwicklung zu gestalten.

Wir müssen achtgeben, dass wir die richtige Balance zwischen verdichteter Bauweise und dem Erhalt der prägenden traditionellen Maßstäblichkeit unserer Stadt nicht verfehlen. Auch brauchen wir eine gute Balance zwischen Zuzug und eigener Entwicklung. Mit der Ausweisung neuer Einheimischenmodelle versuchen wir, jungen Familien aus Pfaffenhofen die Möglichkeit für günstiges Wohnen in ihrer Stadt zu gewähren. Dazu wollen wir den Anteil sozial gebundenen Wohnungsbaus bei Neuausweisungen auf etwa die Hälfte der Baufläche steigern und zunächst an Einheimische vermarkten. Das Ziel ist eine Veräußerung an Einheimische zu 50 % des jeweils gültigen Bodenrichtwerts. Durch eine günstige Bauweise wollen wir weiter Eigentumswohnungen für Berechtigte zu einem Preis von unter 3.000,-€/qm anbieten.

Bei den explodierenden Mieten und Grundstückspreisen geraten Menschen mit geringem Einkommen verstärkt ins Abseits. Auch deswegen wollen wir den sozialen Wohnungsbau wieder beleben. Derzeit haben wir etwa 130 Berechtigte auf der Warteliste, aber auch einen Großteil Fehlbelegungen in den Bestandswohnungen. Wir legen dazu jetzt ein stolzes Investitionsprogramm von insgesamt 30 Mio. € auf. Das strapaziert unsere Möglichkeiten natürlich stark. Im sozialen Wohnungsbau wäre es dringend erforderlich, dass auch der Freistaat seine Förderung überdenkt. Bisher werden die Darlehen subventioniert, es sollte aber wieder anteilige Zuschüsse pro gebauter Fläche geben, um die Bautätigkeit zu beschleunigen. Auch müssen wir die zugrunde liegenden Standards überdenken, die manchmal einer preisgünstigen Bauweise entgegenstehen.

Wir unternehmen große Anstrengungen, um Familie und Beruf für die Pfaffenhofenerinnen und Pfaffenhofener vereinbar zu machen. Dazu bauen wir Kindertagesstäten aus und gewährleisten lange Öffnungszeiten. Für die Schulkinder bieten wir Mittagsbetreuung und streben Ganztagsschulangebote an. Die Personalkosten schlagen sich stark in unseren Verwaltungshaushalt durch. Die Konnexität, also das Prinzip „wer bestellt, der zahlt“, greift hier nur beschränkt, da viele Kosten für diese Aufgabe an der Kommune hängenbleiben. Wir machen aus eigener Kraft, was wir können, dennoch brauchen wir höhere Förderungen: mehr für den laufenden Betrieb und höhere

Sätze pro Kind, sonst drohen mittelfristig Gebührenerhöhungen und die treffen wieder die Schwächeren besonders hart.

Aufgrund unserer Lage ist der Auspendleranteil in der Stadt sehr hoch. Auch sind die Gemeinden im Umland von Pfaffenhofen stark mitgewachsen. Das belastet die Verkehrsinfrastruktur der Stadt zusätzlich. Ein Pendlerparkplatz, den wir gebaut haben, war sehr schnell überbelegt. Jetzt setzen wir auf den Ausbau des Busverkehrs und versuchen, auch die Umlandkommunen besser einzubinden. Schon heute tragen wir ein hohes Defizit für den ÖPNV. Hier wäre eine höhere Förderung durch den Freistaat ebenfalls dringend erforderlich.

Wir versuchen, Arbeitsplätze am Ort zu halten und Arbeiten und Wohnen besser zusammenzubringen. Damit die Entwicklung von Arbeiten und Wohnen auch mit den Umlandkommunen besser koordiniert wird, wäre eine wirkungsvolle Regionalplanung aus unserer Sicht sehr sinnvoll.

Im Bereich der Energieversorgung streben wir eine Stärkung der lokalen Wertschöpfung an. Wir treiben die Energiewende offensiv voran. Neben einem größeren Biomasseblockheizkraftwerk setzen wir auf den Ausbau der Windkraft und versuchen trotz der 10-H-Regelung, den Weg über die Bauleitplanung zu gehen. Allerdings werden die Rahmenbedingungen immer schwieriger. Um besser gestalten zu können, arbeiten wir daran, unsere Stadtwerke zu stärken, und wollen die Netze für Strom und Gas wieder selbst betreiben.

müssen in weiten Teilen regional ausgehandelt und differenziert werden. Das notwendige Austarieren der widersprüchlichen Prinzipien einer auf Ausgleich zielenden Raumentwicklung und der großräumigen funktionalen Spezialisierung und Arbeitsteilung inkl. eines möglichen Entwicklungsverzichts findet eher Akzeptanz, wenn die Aushandlungsprozesse auf einer breiten Partizipation der Akteur_innen und der Bevölkerung basieren und nicht von oben „angeordnet" werden. Gerade Letzteres wurde immer wieder an der Raumordnungspolitik kritisiert und ist ein Grund für die schwindende Akzeptanz und das schlechte Image der Landesentwicklungspolitik.

Folglich müssten solche partizipativen Aushandlungsprozesse sowohl innerhalb der einzelnen Teilräume als auch zwischen den Regionen und dem zentralen Staat stattfinden, nicht zuletzt, um über notwendige Kompensationen bei Abweichungen von einem zu verhandelnden grundlegenden Standard einen Konsens herzustellen. Eine Politik zur Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse muss sich also in mehrfacher Hinsicht auf partizipative Aushandlungsprozesse stützen. Zum einen muss das erforderliche Qualitätsniveau einer universellen, in allen Landesteilen gültigen „räumlichen Grundsicherung" in mittel- bis längerfristigen periodischen Zeitabständen neu verhandelt werden. Zum anderen erfordern die regional differenzierten Entwicklungsstrategien einen intensiven Dialog mit den regionalen Akteur_innen. Und nicht zuletzt muss das Verhältnis von landesweiter Gleichheit und regionaler Vielfalt von Zeit zu Zeit wieder neu austariert werden.

Darüber hinaus sind Partizipation und Aushandlungsprozesse auch noch aus einem anderen Gesichtspunkt von großer Bedeutung, da sich mit der Transformation des Staatsverständnisses hin zum Gewährleistungsstaat die Struktur und Zusammensetzung der Akteur_innen, die mit der Bereitstellung der Vorsorgeleistungen befasst sind, gewandelt hat. Neben die staatlichen Akteur_innen treten verstärkt privatwirtschaftliche und insbesondere in strukturschwachen Regionen vermehrt auch zivilgesellschaftliche Akteur_innen, die sich an der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge beteiligen. Folglich müssen diese bei der Entwicklung von Strategien zur Sicherung der Grundversorgung und zum Aufbau von „Chanceninfrastrukturen" beteiligt werden, da ihr „Geschäftsmodell" unmittelbar betroffen ist. Ein solches prozessuales und deliberatives Verständnis der Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen bringt besondere Anforderungen an das Institutionengefüge mit sich, das für solche Prozesse zur Verfügung steht bzw. erforderlich ist.

Allerdings ist es in der Verantwortung des Staates, entsprechende inhaltliche Leitplanken und prozedurale Regelungen für die Gestaltung solcher Aushandlungsprozesse vorzugeben. Inhaltliche Leitplanken beinhalten Mindestanforderungen an die Qualität der „räumlichen Grundsicherung", deren Messung (Austattungskatalog, Indikatorenset, Input oder/und Outputindikatoren) und Beobachtung (Monitoring) sowie ein Instrumententset zur Intervention, falls die Ziele nicht erreicht oder eingehalten werden können. Prozedurale Regelungen beziehen sich dann auf den Zeitpunkt und die Intensität der Beteiligung, auf Abläufe und Inhalte regionaler Dialogprozesse sowie auf die Bereitstellung entsprechender Ressourcen.

Zwischenfazit: Die vier Dimensionen räumlicher Gerechtigkeit

Die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen im Sinne der Gewährleitung einer räumlichen Gerechtigkeit betrifft folglich vier Dimensionen von Gerechtigkeit. Ausgehend von der Feststellung, dass „gleichwertig" nicht „gleich" bedeutet, rückt die Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit in den Fokus. Eine Gesellschaft, die sich der sozialen Inklusion verpflichtet, sollte allen Mitgliedern gleichwertige Ausgangsbedingungen und gleiche Entwicklungschancen eröffnen, um gleiche Chancen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Um den sozialen Zusammenhalt zu sichern, ist ein Mindestniveau an Verteilungsgerechtigkeit erforderlich. Dies gilt in räumlicher wie in sozialer Hinsicht. Eine extreme soziale Polarisierung

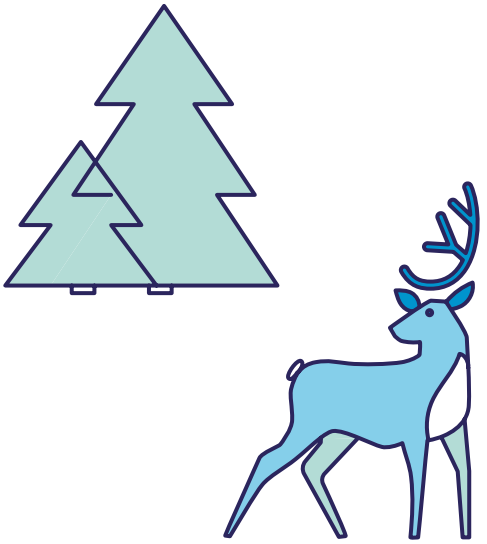
gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt ebenso, wie tiefe räumliche Disparitäten Ungerechtigkeiten erzeugen und ausgewogene Verhältnisse gefährden. Sie lösen Wanderungen und Abwärtsspiralen aus, die zu einer Vertiefung der räumlichen und sozialen Polarisierung führen. Da es aber Unterschiede geben muss, sind gesellschaftliche Aushandlungsprozesse erforderlich, um das Ausmaß von Gleichheit und Unterschiedlichkeit auszuhandeln und die Akzeptanz von Differenz herzustellen. Das erfordert transparente Verfahren, die Partizipation ermöglichen, um sich an diesen Aushandlungsprozessen beteiligen zu können, sowie gleiche Beteiligungsrechte (Verfahrensgerechtigkeit). Die Organisation solcher Aushandlungsprozesse bringt gewisse Anforderungen an das Institutionengefüge mit sich, in denen sie stattfinden.

Nicht zuletzt bildet die Nachhaltigkeit den inhaltlichen Rahmen für die Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen (Generationen- oder „Enkel“-Gerechtigkeit). Lösungen, die gefunden, und Strategien, die eingeschlagen werden, müssen von Verantwortung und Achtsamkeit gegenüber den Entfaltungsmöglichkeiten kommender Generationen getragen werden und die Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung verwirklichen.

Die Verwirklichung dieser vier Gerechtigkeitsdimensionen bringt eine Arbeitsteilung innerhalb des staatlichen Gefüges mit sich. Der zentrale Staat hat die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der vier Gerechtigkeitsprinzipien bereitzustellen und dafür zu sorgen, dass diese auch gewährleistet ist. Er sichert insbesondere die Grundbedingungen für Gleichwertigkeit („räumliche Grundsicherung“), regelt – für den Fall der Delegation der Aufgabenerbringung an privatwirtschaftliche oder an zivilgesellschaftliche Akteur_innen – die Qualität und sorgt für eine hinreichende Befähigung der Akteur_innen. Letzteres gilt insbesondere für zivilgesellschaftliche und sozialwirtschaftliche Akteur_innen, die auf Unterstützung und entsprechende Rahmenbedingungen für eine Verstetigung ihrer Leistungen angewiesen sind (vgl. Wintergerst 2015).

Die Region – verstanden als Konglomerat kommunaler, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteur_innen, die an der Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und der Gewährleistung von individuellen und sozialen Entwicklungsmöglichkeiten beteiligt sind – hat die Aufgabe, vor Ort für eine konkrete Ausgestaltung der Gleichheit (räumliche Grundsicherung) und der Vielfalt (spezifische Entwicklungspfade auf der Basis endogener Qualitäten und Potenziale) sowie für die Herstellung von Diskursen über die Akzeptanz von Differenz zu sorgen. Der zentrale Staat hat wiederum dafür zu sorgen, dass die Ausstattung mit geeigneten Institutionen der regionalen Strategieentwicklung und Dialoggestaltung ebenso gewährleistet wird wie eine adäquate Bereitstellung von finanziellen Ressourcen (insbesondere für Kommunen und zivilgesellschaftliche Träger).

Abb. 26: Die vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit, Quelle: eigener Entwurf, angeregt durch Auweck, Bosse, Fechter, Magel 2011, Schneider 2012 und Magel 2015



Diese grundlegenden Prinzipien bieten die Richtschnur für die folgenden Vorschläge für eine Politik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen des Freistaates.

Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – Wege zur Umsetzung des Verfassungsauftrags

Die Ränder stärken: Schwerpunkte setzen, Ressourcen verbessern

Trotz einer insgesamt starken wirtschaftlichen Entwicklung verharren die Disparitäten in Bayern zwischen den boomenden und den weniger stark prosperierenden Regionen auf hohem Niveau; eine konvergente Entwicklung findet insbesondere zwischen den Regionen in Randlage und den Zentren des Wachstums kaum statt (s. Teil 2).

Dabei könnten insbesondere doppelte Peripherisierungsprozesse – also die Kombination von räumlicher Ausgrenzung bei gleichzeitiger sozialer Polarisierung – den gesellschaftlichen Zusammenhalt im Freistaat gefährden.

Daher sollte dringend ein Bayerisches Kohäsionsprogramm im Sinne eines Sonderprogramms für die Räume mit „verschärftem“ besonderen Handlungsbedarf aufgelegt werden. Zur Abgrenzung dieser Räume könnte auf das 80%-Kriterium zurückgegriffen werden, das bei der Abgrenzung der „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ beim ersten Entwurf des neuen LEP im Jahr 2010 zugrunde gelegt wurde (vgl. Koch 2014, S. 135). Ein Bayerisches Kohäsionsprogramm sollte die Kommunen unterstützen und eine Bündelung und Konzentration bestehender Programme vorsehen und dazu führen, dass in der Infrastruktur-, Wirtschafts- und Regionalförderung das Vorrangprinzip Anwendung findet. Das bedeutet nicht, andere Regionen von diesen Fördermöglichkeiten auszuschließen, sondern in den Regionen mit erhöhtem Förderbedarf die Förderquoten anzuheben und zeitliche Prioritäten zu setzen.

Inhaltlich könnte ein Bayerisches Kohäsionsprogramm folgende Themen zusammenführen (in Ergänzung zur Darstellung bei Koch 2014, S. 135): Wirtschaftsförderung (Mittelstandskreditprogramm, gewerbliche Förderung, Innovationsförderung, Technologieförderung, wirtschaftsnahe Infrastruktur, Breitbandausbau), Mobilität (ÖPNV-Mittel (Bus und Bahn), E-Mobilität, aber auch verstärke Förderung alternativer Mobilitätskonzepte), Beschleunigung des Ausbaus der dezentralen Energieversorgung auf der Basis Erneuerbarer Energien und Regionalisierung der Wertschöpfung, Ausbau des Regionalmanagements und der interkommunalen Kooperationen, Stärkung der Innenentwicklung, Modernisierung und Anpassung der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, Hochschulausbau, Sicherung wohnortnaher Schul- und Bildungsangebote, Bereitstellung familienergänzender Einrichtungen, Sicherung der medizinischen Versorgungsqualität, Stärkung der kommunalen Finanzen, Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements.

Hinsichtlich der Stärkung der kommunalen Finanzen sollte auch über einen Entlastungsfonds nachgedacht werden, der

über die derzeitigen Stabilisierungshilfen hinausgeht, damit Kommunen mit einer hohen Verschuldung mittelfristig wieder handlungsfähig werden. Dabei sollten die Zuschüsse daran gekoppelt werden, dass die Kommunen Maßnahmen zur strukturellen Verbesserung ihrer finanziellen Situation vornehmen. Dazu gehört es auch, langfristig Infrastrukturkosten zu senken, um die Bürgerinnen und Bürger zu entlasten, bspw. indem Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen an schrumpfende Bevölkerungszahlen angepasst werden, in besonderem Maße eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf leistungsfähige Kerne betrieben wird und der Rückbau bzw. Insellösungen ermöglicht werden. Maßnahmen wie Umzugsanreize, Leerstandsmanagement, Innenentwicklungslotsen etc. erfordern neben finanziellen Anreizen auch personelle Kapazitäten, die gerade in den Kommunen in Randlage, die in besonderem Maße vom demografischen Wandel betroffen sind, weder vorhanden noch mobilisierbar sind. Programme zur Stärkung der kommunalen Finanzen in diesen Regionen sollten daher an kommunale Strategien zur Anpassung an demografische Veränderungen und den Bevölkerungsrückgang gekoppelt werden. Dies schließt einen Rückbau und eine Anpassung der Infrastrukturen an die Schrumpfung mit ein.

Falls bürokratische Vorschriften und Mindeststandards dezentral angepassten Lösungen entgegenstehen, sollte das Sonderprogramm mit dem Ermöglichen von Ausnahmelösungen (Öffnungsklauseln) verknüpft werden, um unter den besonderen Bedingungen dennoch Leistungen bereitstellen zu können (z. B. Erhalt von Grundschulen als Zwergschulen mit jahrgangstufenübergreifendem Unterricht, erhöhte Personalschlüssel in Kinderbetreuungseinrichtungen, Baustandards etc.). Zudem sind interkommunale Kooperationen besonders zu fördern und mit Mechanismen zu versehen, die eine konstruktive Bearbeitung von Verteilungskonflikten ermöglichen, um die Schrumpfung zu gestalten.

Eine besondere strategische Herausforderung für die bayerischen „Kohäsionsregionen“ wird in der zunehmend widersprüchlichen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und bei den demografischen Verhältnissen liegen. Einer zunehmend stabilen wirtschaftlichen Entwicklung und tendenziell wachsenden Nachfrage nach Arbeitskräften steht eine Schrumpfung des Arbeitskräftepotenzials gegenüber. Daher sind in diesen Regionen Maßnahmen zur Sicherung der Fachkräftebasis zunehmend drängend und die Mobilisierung der regionalen Potenziale ist vordringlich. Häufig ist das Erwerbspotenzial der Frauen in diesen Regionen noch nicht voll ausgeschöpft. Auch hier sind spezielle Mobilisierungsanstrengungen und Qualifizierungsprogramme denkbar, die mit der Gewährleistung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf einhergehen.

Nordbayerische Großstädte als Gegengewicht ausbauen

Die nordbayerischen Großstädte stehen mitten in tief greifenden Umstrukturierungen, ausgelöst durch Unternehmenspleiten oder Konversionsprojekte. Als Zentrum der Metropolregion Nürnberg hat das Städteviereck Nürnberg, Fürth, Erlangen, Schwabach das Potenzial, ein relatives Gegengewicht zu dem Wachstumsmagneten in München, Ingolstadt und Regensburg zu bilden. Dazu müssten im nordbayerischen Städtenetz die Investitionen in harte und weiche Standortfaktoren fortgeführt und ausgebaut werden. Neben einem Ausbau der Infrastrukturen der Wissensökonomie wäre eine Aufwertung in den Angeboten der Spitzen- und Breitenkultur sowie in der Verkehrsinfrastruktur zielführend. Mit der Ansiedlung des Heimatministeriums in Nürnberg ist ein wichtiges Signal hinsichtlich der Stärkung der Steuerungsfunktionen gesetzt worden. Dies gilt es weiter zu führen, mit dem Ziel, den zweiten metropolitanen Entwicklungskern in Bayern zu stärken, um langfristig eine Entlastung der Metropole München anzustreben und den dortigen Wachstumsstress abzumildern. Dazu ist eine bayernweite Strategie zur arbeitsteiligen und komplementären Entwicklung der beiden Metropolregionen zu erarbeiten, die einen Ausgleich anstrebt.

Basisinfrastruktur der Wissensökonomie flächendeckend bereitstellen

Ein leistungsfähiger Zugang zum Internet und zu den modernen Kommunikationsmedien ist eine wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung von allen Regionen und für die Gewährleistung von individuellen Teilhabechancen. Der Ausbau der Breitbandversorgung ist ein grundlegender Beitrag, um die Zugänge zur Wissensgesellschaft und zu modernen Dienstleistungen zu gewährleisten. Eine leistungsfähige Breitbandanbindung ist gerade für die Ansiedlung und Entwicklung von Unternehmen ein zentrales Kriterium und stellt eine unverzichtbare Basisinfrastruktur dar. Dabei ist sowohl ein flächendeckender Zugang als auch die Geschwindigkeit der Datenübertragung das entscheidende Kriterium. Moderne Dienstleistungen und der Wandel zur Industrie 4.0 benötigen eine Datenübertragungsgeschwindigkeit von 50 MB/sec (vgl. Nationaler IT-Gipfel 2014). Das bayerische Breitbandausbauprogramm muss daraufhin erweitert werden, eine hohe Übertragungsrate zu garantieren und ländliche Räume beschleunigt und flächendeckend auszubauen. Ohne eine solche Ausstattung drohen weitere Abkoppelungseffekte. Auch können Leistungen der Daseinsvorsorge, die zumindest in Teilen über Internet bereitgestellt werden können (wie medizinische Beratung, Ambient-Assisted-Living-Konzepte für ältere Menschen mit Fernüberwachung, Versorgung), nicht verfügbar gemacht werden.

Kommunen unterstützen, Finanzen sichern

Die Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge auf einem qualitativ hochwertigen Niveau ist ein wesentliches Element der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge werden zu einem großen Teil von den Kommunen selbst erbracht oder unter ihrer Mitwirkung gestaltet. Zudem greift der Freistaat bei der Konzipierung und Ausgestaltung von Teilen seiner Daseinsvorsorgeleistung immer stärker auf die kommunale Ebene zurück. So werden mittlerweile von beinahe jedem Ministerium eigene Regionalisierungsstrategien verfolgt, die darauf abzielen, einerseits den Informationsbedarf des jeweiligen Ministeriums über die konkreten Verhältnisse in den Regionen zu erfüllen und andererseits in den Regionen Ressourcen zu mobilisieren, um die Leistungserbringung zu verbessern. Dazu werden regionale Konferenzen und Diskussionsrunden eröffnet, die der Vernetzung von Akteure_innen dienen, oder auch Konzepte und Strategien erarbeitet, die das jeweilige Thema befördern und den Zugang zu Fördermitteln eröffnen sollen.

Ein Beispiel aus jüngerer Zeit sind die sog. „Bildungsregionen“ des Kulturministeriums, die darauf abzielen, Akteur_innen aus Wirtschaft, Kommunen und Bildungswesen in Dialogforen zu Kooperationen und Projekten anzuregen, die die Qualität der Bildung in der Region verbessern und bestehende Angebote ergänzen sollen. Die Verstetigung der Kooperation wird dann mit der Verleihung eines Zertifikats („Qualitätssiegel“) belohnt, das dazu berechtigt, den Titel „Bildungsregion“ zu führen. Als „Regionen“ werden dabei in der Regel Kreise oder kreisfreie Städte verstanden – in einigen Fällen auch Kreisregionen, bestehend aus kreisfreien Städten und ihren Umlandkreisen. Unterstützt werden die Vernetzungsprozesse durch Koordinator_innen, die für jeden Regierungsbezirk bereitgestellt werden[8].

In seiner Stellungnahme freut sich der Vorsitzende des Bayerischen Städtetags, Dr. Ulrich Maly, darüber, dass die Verantwortung der Kommunen bei der Ausgestaltung von Bildungslandschaften durch das Projekt so explizit anerkannt wird. Die Freude bei den Kommunen wäre allerdings „noch größer, wenn das Land dafür mehr kommunale Gestaltungsmöglichkeiten einräumen und finanziell, personell sowie durch organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen unterstützen würde.“ (StMBKWK 2015, S. 21). Der Bayerische Landkreistag weist zudem in seinem Gastbeitrag darauf hin, dass es sich für die Kommunen um eine freiwillige Aufgabe handelt, und der Beitrag von der finanziellen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landkreises abhängt (ebd., S. 24 f.).

Ähnliche Regionalisierungsansätze finden sich in nahezu allen Ressorts: Das Sozialministerium fördert die Bildung von Gesundheitsregionen und den Einsatz regionaler Zukunftscoaches zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen, das Heimatministerium ein Regionalmanagement. Im Bereich des Landwirtschaftsministeriums werden sog. „lokale Aktionsgemeinschaften" in Regionen gebildet, die sich mit der Umsetzung der europäischen Förderung für ländliche Räume auseinandersetzen, das Wirtschaftsministerium fördert regionale Energiekonzepte etc. Diese vielfältigen Regionalisierungsprozesse weisen darauf hin, dass eine Einbindung der Kommunen bei der Ausgestaltung der Daseinsvorsorge aus der Sicht der Ressorts immer mehr an Bedeutung gewinnt und dass lokale Akteur_innen verstärkt in regionale Netzwerke eingebunden und deren Wissen und Ressourcen genutzt und für die Aufgabenerledigung mobilisiert werden sollen. Als „Belohnung" winken Fördermittel, die in der Regel in ein thematisch orientiertes „Management" fließen, das für eine begrenzte Dauer bezuschusst wird und von den Kommunen kofinanziert werden muss. Dadurch werden zusätzlich kommunale Ressourcen mobilisiert. Für die Kommunen handelt es sich bei diesen Projekten in der Regel um freiwillige Leistungen, die – sofern der Haushalt es zulässt – neben den Pflichtaufgaben zusätzlich erbracht werden müssen.

Auch in anderen Bereichen der infrastrukturellen Daseinsvorsorge und der Bereitstellung von Unterstützungsleistungen zur freien Entfaltung der Persönlichkeit sind die Kommunen gefordert: Kultur und Bildung, Gesundheit, Versorgung, familienunterstützende Einrichtungen, wirtschaftsnahe Infrastrukturen etc. Dabei sind viele der Aufgaben ebenfalls dem Bereich der freiwilligen Leistung zuzuordnen. Nicht selten umgeht der Freistaat auch geschickt das Konnexitätsprinzip, indem er manche Entscheidungen, z. B. bei der Eröffnung von Mittelschulen und der Zusammenlegung von Schulstandorten, der freiwilligen Selbstfindung der Kommunen und der interkommunalen Abstimmung überlässt. In der Folge gelingt es dem Freistaat, die finanziellen Folgen von solchen ressortpolitisch hochrelevanten Entscheidungen mit den Kommunen zu teilen.

Es ließen sich noch viele Beispiele anführen, um deutlich zu machen, dass die kommunale Finanzausstattung ein wesentlicher Dreh- und Angelpunkt für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist. Die Kommunen müssen finanziell und personell in die Lage versetzt werden, sich an der qualitätsvollen Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und zur Gewährleistung von Entwicklungschancen beteiligen zu können. Dazu ist in erster Linie die Grundausstattung der Kommunen zu verbessern. Es ist davon auszugehen, dass mit zunehmender regionaler Vielfalt die Kommunen in regionaler Kooperation verstärkt Aufgaben gestalten werden, die aufgrund des wachsenden Informationsproblems zentral nicht adäquat organisierbar sind. Dies kann über eine Anhebung des Anteils der Kommunen am allgemeinen Steuerverbund erreicht werden. So fordert die SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag eine Anhebung von 12,75% auf 15% (vgl. Bayerischer Landtag 2014b, Drs. 17/703). Damit soll auch der durch Volksentscheid vom 15. September 2013 ebenfalls in die Bayerische Verfassung aufgenommenen Bestimmung Genüge getan werden, wonach der Staat den Gemeinden im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung gewährleistet. Weitere denkbare Maßnahmen sind höhere Pauschalzuweisungen statt Einzelförderungen, eine Erhöhung des kommunalen Anteils an der Grunderwerbsteuer sowie bessere Kompensationen bei erhöhten Leistungen, die durch Änderungen staatlicher Politiken entstehen, wie bspw. bei der Kinderbetreuung oder im Falle der Schülerbeförderungskosten. Letztere werden nur anteilig bezuschusst. Steigen nun die Kosten der Schülerbeförderung durch die Zusammenlegung von Schulstandorten, so steigen auch die absoluten Summen des Anteils, der von den Kommunen übernommen werden muss. Zudem können Sonderprogramme für Kommunen aufgelegt werden, die einen besonderen Investitionsstau aufweisen. Durch höhere staatliche Ausgleichsmittel ist eine Entlastung bei der Bezirksumlage möglich.

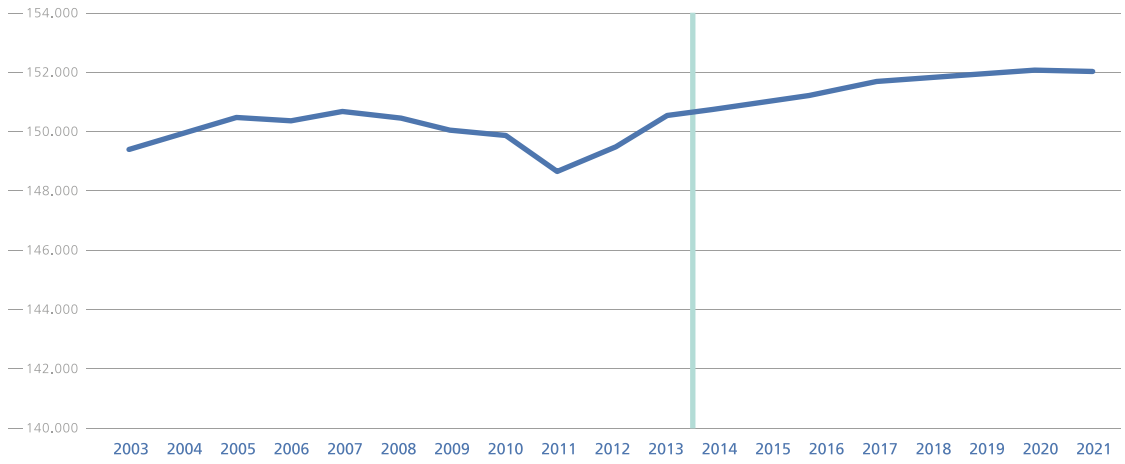
weiter nach dem nächsten Fallbeispiel ›

LANDKREIS OBERALLGÄU
MIT BÜRGERBETEILIGUNG ZUR REGIONALMARKE ALLGÄU

www.oberallgaeu.org | www.allgaeu.de

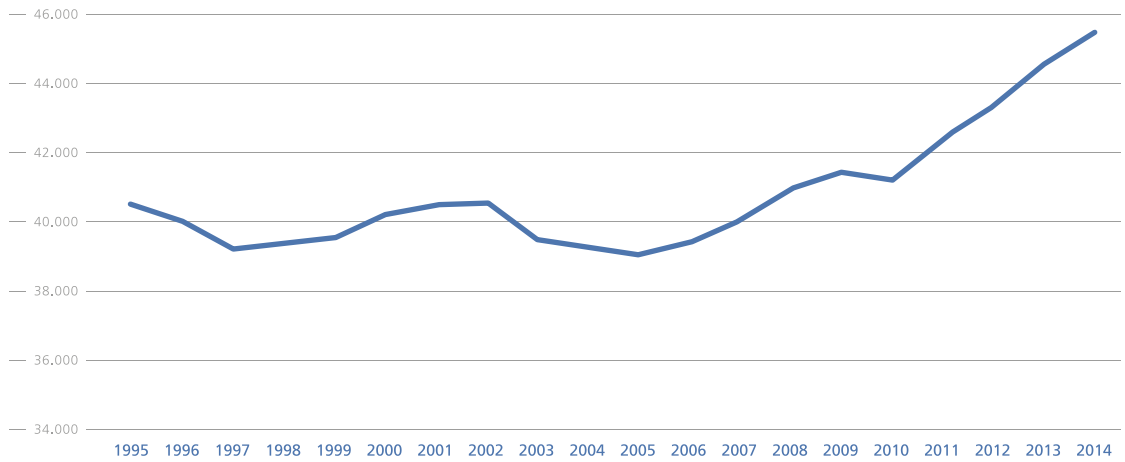
BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND PROGNOSE IM LANDKREIS OBERALLGÄU

Abb. 27: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTEN IM LANDKREIS OBERALLGÄU

Abb. 28: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



GEOGRAFISCHE LAGE

Der Landkreis Oberallgäu liegt im Süden des Regierungsbezirkes Schwaben, der südlichste Teil des Landkreises liegt bereits in den Alpen, der westlichste Ort ist Lindau am Bodensee. Der Landkreis umfasst insgesamt 16 Gemeinden, 10 Märkte sowie die Städte Immenstadt und Sonthofen. Der Kreis umschließt zudem die beiden Oberzentren Kaufbeuren und Kempten.

BEVÖLKERUNG

- 150.500 EW
- Konstanter Bevölkerungszuwachs bis 2007 (150.700 EW), dann ein leichter Rückgang bis 2011 auf 148.700 EW), seitdem wieder Bevölkerungszuwachs.

ARBEITSMARKT

- Stagnierende Beschäftigtenzahlen bis 2006, seitdem ein deutlicher Anstieg.
- Mehr Auspendler_innen als Einpendler_innen in den Landkreis.

FINANZLAGE

- Steuerkraft: 73 % des bayrischen Durchschnitts; 88 % des Durchschnitts im Regierungsbezirk Schwaben.
- Kommunale Verschuldung: 83 % über der bayerischen Verschuldung.

(Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2014): Statistik kommunal 2013. München)

INFRASTRUKTUR

Flächendeckende Übertragungsgeschwindigkeit im Datenverkehr: < 1Mbit/s. (Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Stand 24.02.2015)

BESONDERHEITEN / HANDLUNGSBEREICHE

Mit rund 17 Millionen Gästeübernachtungen pro Jahr gehört die Gesamtregion Allgäu zu den bedeutendsten Tourismus-Destinationen in Bayern. Die touristischen Aktivitäten der Kommunen, aber auch privater Akteur_innen werden unter dem Dach der gemeinsamen Regionalmarketingagentur Allgäu GmbH gebündelt. Ein wesentlicher Baustein war die Einführung der Marke Allgäu, deren Logo inzwischen auf vielen Produkten und Angeboten aus der Region präsent ist.

Dr. Sabine Weizenegger, Geschäftsführerin Regionalentwicklung Oberallgäu

Seit über einem Jahrzehnt fungiert der Regionalentwicklung Oberallgäu e.V. als sogenannte Lokale Aktionsgruppe (LAG) im Rahmen des LEADER-Programmes, dem EU-Programm für Ländliche Räume. LEADER zeichnet sich insbesondere durch eine aktive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger sowie durch eine Vernetzung von Akteur_innen und eine Kooperation aus. Für innovative Projekte gibt es Fördermittel – und zwar nicht nur „einfach so"! Damit eine Region überhaupt ins Förderprogramm aufgenommen wird, ist eine Entwicklungsstrategie zu erarbeiten: Die Ausgangslage in der Region wird ausgewertet, Stärken und Schwächen werden analysiert und Ziele formuliert – das Ganze mit möglichst großer Bürgerbeteiligung. Die Förderprojekte müssen dann zur Zielerreichung beitragen, das wird durch ein Gremium der LAG geprüft. Bei LEADER legen also die Menschen in der Region fest, wohin ihre Entwicklung gehen soll, und sie entscheiden selbst, wofür die Fördermittel verwendet werden. Ich halte das für einen sehr sinnvollen Ansatz und im Oberallgäu waren mehrere Hundert Menschen über mehrere Monate hinweg mit großem Engagement bei diesem Prozess dabei.

Wie attraktiv das Programm ist, zeigt sich schon daran, dass die LAG stetig gewachsen ist: Den Anfang machten im Jahr 2003 die fünf Teilorte des Marktes Altusried, die sich zum Ziel gesetzt hatten, stärker zusammenzuwachsen. Schnell wurde das Gebiet auf 15 Gemeinden im nördlichen Teil des Landkreises erweitert, dann zeigten auch die Gemeinden im südlichen Teil des Kreises Interesse. Seit 2007 sind 27 Gemeinden Mitglied, und zuletzt – seit 2014 – auch die kreisfreie Stadt Kempten, die viele Jahre inmitten des LAG-Gebietes gelegen hatte, aber aufgrund der Programmvorgaben nicht in die Gebietskulisse aufgenommen werden konnte. Seit ihrer Gründung wurden von der LAG 127 Projektanträge zur Förderung gebracht, 5,8 Mio. Euro an Fördermitteln flossen dadurch in die Region. Das Spektrum ist unglaublich vielseitig: von der größtenteils ehrenamtlich und in Handarbeit erbauten 82-Meter-Hängebrücke aus Stahl bis zu einem Bildungsportal, vom kleinen Themenweg bis zur groß angelegten Wandertrilogie, von der Initiative für regionale Produkte in der Gastronomie bis hin zur Kooperation von vier Landkreisen und drei kreisfreien Städten bei der Entwicklung der Marke Allgäu.

Zugegeben: Damit bearbeiten wir natürlich größtenteils nur das „Kürprogramm", die Pflichtaufgaben der Kommunen können damit nicht gelöst werden – zumal wir mit dem zur Verfügung stehenden Budget insbesondere bei investiven Projekten sehr schnell an Grenzen stoßen. Dennoch halte ich LEADER für ein wichtiges Instrument: Bürgerbeteiligung nimmt in den letzten Jahren leider oft eine negative Form an, Bürgerentscheide werden z. B. zu einer Verhinderungspolitik. Bei LEADER werden dagegen aktiv und konstruktiv Projekte angeschoben. Und natürlich könnte man sagen, dass Kooperation bei unkritischen Projekten einfach ist. Ich sage aber: Wir üben an einfachen Maßnahmen die Zusammenarbeit, dann klappt sie hoffentlich auch, wenn es mal schwieriger wird …

Schwierig ist, dass die formalen Vorgaben und Dokumentationspflichten für Fördergelder immer umfassender werden – da tun sich

gerade die Ehrenamtlichen schwer. In Bayern wird natürlich immer gerne behauptet, dass das alles an der EU liegt. Ich bin mir da nicht so sicher – immerhin hat es die EU geschafft, eine gemeinsame Verordnung für die verschiedenen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds zu erlassen, und schlägt einen Multifonds-Ansatz vor. Da scheint mir Bayern noch ziemlich weit davon entfernt zu sein: Menschen mit Projektideen haben unterschiedlichste Ansprechpartner_innen für die verschiedenen Programme, im besten Fall (wie bei LEADER) direkt vor Ort, oft aber auch bei den Bezirks- oder Landesverwaltungen. Hier würde ich mir eine bessere Bündelung wünschen.

Leider sind die Effekte unserer Arbeit, insbesondere die indirekten und längerfristigen, oft schwer zu messen.

Interkommunale Kooperationen unterstützen

Der interkommunalen Kooperation kommt bei der Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge eine wachsende Bedeutung zu. Dabei geht es einerseits darum, durch Kooperationen Synergien zu erschließen, um Kostenvorteile und eine hohe Leistungsqualität zu erreichen (Beschaffungswesen, Bauhof, Einsatz von Fachpersonal, Zusammenlegung von Aufgaben …). Dazu haben Kommunen in den letzten Jahrzehnten ein vielfältiges Spektrum an Kooperationsformen entwickelt (Zweckverbände, Arbeitsgemeinschaften, gemeinsame Unternehmen, Vereinslösungen). Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse geraten jedoch vermehrt Bereiche in den Fokus, die neue Formen der interkommunalen Abstimmung erfordern, z. B. im Bildungsbereich, bei der Nahversorgung, bei der medizinischen Versorgung, bei der Anpassung von Infrastrukturen, beim Flächenschutz und der Innentwicklung, bei der Energieversorgung oder bei der Gewerbeentwicklung. In den Förderansätzen der Städtebauförderung und der ländlichen Entwicklung werden interkommunale Kooperationen bereits unterstützt. Diese Ansätze sollten verstetigt und erweitert werden. Nicht selten werden nur Win-win-Konstellationen entfaltet. In Zukunft werden Verteilungsfragen an Bedeutung gewinnen. Dementsprechend sind in die Förderung der interkommunalen Kooperation auch Konfliktfelder und Konfliktlösungsanreize zu integrieren.

Bedingungen für bürgerschaftliches Engagement verbessern

In der Bereitstellung von Infrastrukturen und Gütern der Daseinsvorsorge hat es in den letzten Jahrzehnten der neoliberalen Hegemonie eine deutliche Verlagerung gegeben, die nicht mehr einfach rückholbar ist. Neben privatwirtschaftlichen Akteur_innen wird insbesondere in den ländlichen Räumen ein Prozess der „Responsabilisierung“ verzeichnet, der verstärkt den Bürgerinnen und Bürgern die Rolle zuweist, sich zu beteiligen (vgl. Steinführer 2014). Grundsätzlich bezeichnet „Responsabilisierung“ die Verlagerung von Verantwortlichkeiten für den Betrieb und die Aufrechterhaltung ländlicher Daseinsvorsorgeeinrichtungen an nichtstaatliche Akteur_innen, insbesondere die Bevölkerung (ebd., S. 6). Dies wirft zum einen die Frage nach der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen (Staat, Kommune, private und zivilgesellschaftliche Akteur_innen) und nach der Arbeitsteilung zwischen den Akteur_innen selbst auf. Dabei nehmen die Bürgerinnen und Bürger schon heute nicht nur Leistungen in Anspruch, sondern tragen durch ehrenamtliches Engagement zur Aufrechterhaltung oder Erweiterung von Angeboten bei. Sollen nun nicht nur in den ländlich-peripheren Regionen, die besonders stark von demografischen und ökonomischen Veränderungen betroffen sind, die Bürgerinnen und Bürger stärker in die Daseinsvorsorge mit einbezogen werden, ist zu klären, wie ihr Beitrag zu dem der Kommunen, des Freistaats und der privaten Akteur_innen abzugrenzen ist. Zum anderen ist es erforderlich, zivilgesellschaftliche Akteur_innen zu befähigen, solche Daseinsvorsorgebeiträge dauerhaft und verlässlich und in einer angemessenen Qualität zu erbringen. Dies ist keinesfalls eine triviale Aufgabe und macht deutlich, dass Entlastungseffekte des Staates durch eine Verlagerung in bürgerschaftliche (Selbst-)Verantwortung zumindest fraglich sind. Gerade wenn der Staat wieder stärker seine Verantwortung in der Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge wahrnehmen sollte, muss er dafür sorgen, die Beiträge privater und zivilgesellschaftlicher Akteur_innen auf hohem Qualitätsniveau sicherzustellen und zu verstetigen. Diese Verantwortung zur Moderation, zur Koordination und zur Befähigung kommt den staatlichen Institutionen zu, sei es auf lokaler oder zentraler Ebene.

Daher sind kommunale und staatliche Angebote zur Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements erforderlich, um die Daseinsvorsorge in der Fläche zu gewährleisten. Diese können regulativer (klare Abgrenzung privatwirtschaftlicher und ehrenamtlicher Bereiche, Setzen von Standards), materieller (Lohnersatzleistungen und Aufwandsentschädigungen für ausgefallene Ehrenamtsstunden, Übernahme von Versicherungskosten) oder immaterieller Art sein (Qualifizierungs-

angebote zur Qualifizierung und Professionalisierung, Wertschätzung). Jedenfalls ist ein Ausbau der Unterstützungsangebote vor Ort erforderlich (Aufbau und Ausbau von Freiwilligenagenturen, Support- und Supervisionsangebote), um bürgerschaftliche Verantwortungsübernahme zu ermöglichen. Ebenso sind finanzielle Entschädigungen erforderlich. Wintergerst (2015) weist darauf hin, dass dadurch nachbarschaftliche Hilfeleistungen nicht automatisch monetarisiert und zum Geschäft würden. Vielmehr macht ein Gegenleistungsentwurf die Bereitschaft zur gegenseitigen Hilfeleistung stabil und nachhaltig. Finanzielle Gegenleistungen tragen dazu bei, dass die modernen Anforderungen an Nachbarschaftshilfe erfüllt werden können, ohne sie der Marktlogik zu unterwerfen und damit ihren solidarischen Charakter zu zerstören. Der Staat hat hier Rahmenbedingungen zu schaffen, dass Bürgerinnen und Bürger Rechtssicherheit erhalten, damit sie ihr Engagement entfalten können und dürfen (ebd., S. 55).

Neben der Unterstützung nachbarschaftlicher Hilfeleistungen sollten auch moderne sozial- und gemeinwirtschaftliche Organisationsformen wie Genossenschaften oder Stiftungen gezielt unterstützt und deren Betätigungsfelder ausgedehnt werden (Wohnungsbau, Energieversorgung, Nahrungsmittelproduktion, Nahversorgung). Zivilgesellschaftliches Engagement kann dadurch adäquat organisiert, institutionalisiert und professionalisiert werden.

Endogene Wertschöpfungspotenziale nutzen – Energiewende neu starten

Eine wesentliche Möglichkeit, zum Ausgleich zwischen Stadt und Land beizutragen und neue Erwerbsmöglichkeiten in den ländlichen Räumen zu schaffen, liegt im Ausbau erneuerbarer Energien. Bis vor wenigen Jahren hat sich dieser neue Wirtschaftsbereich enorm dynamisch entwickelt und somit zur verstärkten Wertschöpfung insbesondere in den ländlichen Regionen beigetragen. Ländliche Räume weisen eine hervorragende Eignung zur Erzeugung erneuerbarer Energien auf: Photovoltaik auf Großdächern landwirtschaftlicher Betriebe und auf Freiflächen, Biomasseproduktion durch die Land- und Forstwirtschaft, die Nutzung der Windenergie auf den Höhenzügen der Mittelgebirge. Mit Stand 2013 konnten bspw. im

Landkreis Ansbach bereits 70% des Strombedarfs durch Strom aus erneuerbaren Energien gedeckt werden. Bürger_innen und Unternehmen des Landkreises haben bis dahin über 1 Mrd. Euro in Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien investiert. In der Folge fließen jedes Jahr über 160 Millionen Euro an Vergütungen für die Stromproduktion aus dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) in den Landkreis (vgl. Landkreis Ansbach 2014).

Aus aktuellen Untersuchungen geht hervor, dass der Anteil an regionaler Wertschöpfung dann am höchsten ist, wenn die Finanzierung aus der Region kommt, Aufträge für den Bau, die Wartung und die Instandhaltung an Betriebe in der Region gehen und der Betrieb durch eine regional ansässige Betreibergesellschaft vorgenommen wird (BBSR 2013)[9]. Zudem sind die Potenziale in den ländlichen Regionen zur Erzeugung erneuerbarer Energien deutlich höher als die regionalen Bedarfe. Die ländlichen Regionen könnten insbesondere durch den Ausbau der Windenergie zu Energieexporteuren werden, sie könnten traditionelle Exportgüter wie etwa Textilien, Porzellan oder Glas in Nordostbayern ersetzen und sich so eine neue Exportbasis aufbauen (vgl. Miosga et al. 2012). Nicht zuletzt würden dadurch neue Arbeitsplätze, Technologie- und Wissensbedarfe entstehen, die wiederum zu neuen Einrichtungen der Wissensökonomie in den ländlichen Regionen führen (Ausbildungsplätze, weiterführende Bildungseinrichtungen, Forschungseinrichtungen). Insgesamt würde der Export der Energien in die Verdichtungsräume zu einem ausgeglicheneren Stadt-Land-Verhältnis und zu einer Aufwertung ländlicher Räume führen.

Der dezentrale Ausbau erneuerbarer Energien könnte daher einen wesentlichen Beitrag für den Abbau regionaler Entwicklungsunterschiede leisten und insbesondere dann zur einer Erhöhung der in der Region verbleibenden Wertschöpfung führen, wenn er vor allem durch Bürgerenergiegenossenschaften in Kooperation mit kommunalen Werken stattfinden und die gesamte Wertschöpfungskette betreffen würde. Dadurch würden zudem neue regional verankerte Unternehmensstrukturen aufgebaut werden und internationale Warenströme insbesondere aus globalen Risikoregionen substituiert werden. Es könnte ein deutlicher Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung geleistet und die Resilienz des Freistaats durch die Reduktion von Rohstoffrisiken gesteigert werden. Allerdings sind durch Veränderungen der letzten Jahre (EEG-Reform 2014, Länderöffnungsklausel im BauGB und 10-H-Regelung in Bayern) die Bedingungen für einen dezentralen Ausbau erneuerbarer Energien dramatisch verschlechtert worden (vgl. Miosga 2015). Aus der Perspektive gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen ist daher ein Neustart der Energiewende in dezentralen wirtschaftlichen Strukturen geboten. Die 10-H-Regelung sollte zurückgenommen und durch ein regional abgestimmtes, im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern vereinbartes Ausbauprogramm der Windenergie ersetzt werden. Dabei ist von vornherein auf die Maximierung der regionalen Wertschöpfung zu achten: Dezentrale, kommunale und genossenschaftliche Organisationsformen sind zu fördern. Die Staatsregierung sollte das kommunale Wirtschaftsrecht so ändern, dass den Kommunen die wirtschaftliche Betätigung in der Energiewirtschaft wieder erleichtert wird, ohne sie jedoch unnötig Risiken auszusetzen. Auf Bundesebene soll auf ein Marktdesign hingewirkt werden, das den dezentralen Formen des Ausbaus erneuerbarer Energien eine wirkliche Chance einräumt. Auf ein Ausschreibungsverfahren sollte verzichtet werden, nicht zuletzt aufgrund der unbefriedigenden Ergebnisse der Testphase bei der Photovoltaik, die einerseits zu höheren statt niedrigeren Kosten und andererseits nicht zu nennenswerten Investitionen in Bayern geführt hat.

Instrumente der Landesentwicklung und Regionalplanung stärken und weiterentwickeln

Nach der kritischen Auseinandersetzung mit dem derzeitigen Status der Landesplanung in Bayern (vgl. Teil 3) mag es verwundern, dass hier nun empfohlen wird, die Landes- und Regionalplanung zu stärken und ihre Instrumente weiterzuentwickeln. Andererseits ist die Landesentwicklung die einzige Institution, die zum einen die Her-

stellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als ihren originären gesetzlichen Auftrag formuliert und zum anderen die Aufgabe einer fachübergreifenden Planung und damit das Potenzial hat, ganzheitliche räumliche Prozesse abzubilden. Drittens verfügt sie über einen zweistufigen Aufbau und beinhaltet Abstimmungsprozesse zwischen der zentralen Ebene und der kommunalen, die über die Regionen vermittelt werden. Damit weist sie entscheidende Merkmale auf, die in den oben ausgeführten Grundsätzen für eine Politik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse entwickelt wurden. Die Zweistufigkeit ist sowohl in der Organisation als auch im Instrumentarium angelegt. Die Oberste Landesplanungsbehörde ist für die Ausarbeitung des Landesentwicklungsprogramms zuständig. Die Regionalplanung wird von Regionalen Planungsverbänden getragen, in der die Gemeinden und Landkreise aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Mitgliedschaft vertreten sind. Im LEP werden die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung des Staatsgebiets festgelegt, wobei auch für überregionale Teilräume besondere Festlegungen getroffen werden können. In der Regionalplanung wird die anzustrebende räumliche Ordnung und Entwicklung einer Region festgelegt, unter Beteiligung der Kommunen und ihrer Entwicklungsinteressen und unter Beachtung der im Landesentwicklungsprogramm vorgegebenen Ziele der Raumordnung. Beide Raumordnungspläne sind fachübergreifende Pläne, deren Aufgabe es ist, die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums des Freistaats und seiner Teilräume unter den Gesichtspunkten der Raumordnung zu koordinieren.

Somit sind die eingangs skizzierten Prinzipien für eine zeitgemäße Politik zur Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse grundsätzlich in der Landesplanung angelegt: Das normative Ziel ist im Gesetz explizit formuliert, auf Landesebene könnten die Qualitätsstandards der räumlichen Grundsicherung ausgehandelt und im Landesentwicklungsprogramm festgelegt werden. Auf der Ebene der Regionalplanung könnte eine regional spezifische Konkretisierung vorgenommen, die individuellen regionalen Entwicklungschancen könnten benannt und deren Umsetzungswege beschrieben werden.

Allerdings ist die Bayerische Landesplanung, wie in Teil 3 beschrieben, in den letzten Jahren zu einem zahnlosen und kraftlosen Tiger zurückgestutzt worden, ohne bisher für einen adäquaten Ersatz für eine fachübergreifende Koordination raumbezogener Politiken zu sorgen. Hier wird die Auffassung vertreten, dass es für die Umsetzung des Verfassungsauftrags, für die Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu sorgen, sinnvoller ist, bestehende Institutionen dahingehend zu stärken, als gänzlich neue zu erfinden. Da Lebensverhältnisse regional erlebt werden und als Zusammenspiel vielfältiger Qualitäten empfunden werden, greifen sektorale Ansätze über Fachplanungen zu kurz. Isoliert sind sie wenig geeignet, die notwendige räumliche und inhaltliche Zusammenschau zu leisten. Vielmehr ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Perspektive erforderlich, die bisher nur in der Raumordnung angelegt ist.

Auftrag und Stellenwert der Landesplanung neu formulieren

Die Landesplanung muss wieder in die Lage versetzt werden, ihren Koordinationsauftrag der Fachplanungen wahrnehmen zu können. Dazu sind zum einen einige Änderungen des Landesplanungsgesetzes erforderlich (insbesondere die Abschaffung des sog. Doppelsicherungsgebotes (s. u.) sowie die Formulierung von Mindeststandards einer räumlichen Grundsicherung). Zum anderen muss sie institutionell in die Lage versetzt werden, diesen Auftrag auch auszufüllen. Dazu muss sie zum zentralen Koordinationsinstrument der Fachplanungen, aber insbesondere auch der Investitionstätigkeiten der Ressorts werden. Ressortlogiken können dann durch räumliche Logiken ergänzt werden. Dadurch kann erreicht werden, dass eine sinnvolle Zusammenschau der Aktivitäten der einzelnen Ressorts erzeugt wird und die Anstrengungen synergetisch zur Erfüllung des Verfas-

sungsauftrags gebündelt werden. In diesem Sinne sollte die Landesentwicklung wieder die Rolle der strategischen Koordination der Investitionspolitiken der einzelnen Fachressorts übernehmen. Nur so kann gewährleistet werden, dass es zu einer Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse aus einem Guss kommt und Widersprüche vermieden werden können. Dazu könnte ein Prüfungsvorbehalt für staatliche Investitionen eingeführt werden, der die Vereinbarkeit mit den Zielen der Landesentwicklung zum Gegenstand hat. Zudem ist eine Konkretisierung der Umsetzung des Verfassungsauftrags erforderlich, der zu messbaren Zielsetzungen und verbindlichen Meilensteinen führt, die wiederum die Referenzfolie für Einzelentscheidungen liefern könnte. Dazu ist auch das Berichtswesen zu stärken (Monitoring und Controlling in der Landesentwicklung). Eine solche zentrale Koordinationsfunktion bedeutet eine institutionelle Aufwertung der Landesentwicklung, die sich in einer personellen Ausstattung und professionellen Aufgabenerfüllung ebenso widerspiegeln muss wie in der Einbindung in Entscheidungsabläufe der Staatsregierung. Letzteres könnte über einen „Gleichwertigkeitscheck“ für politische Vorlagen auf Ressort- und Ministerratsebene erfolgen, mit dem die Wirkung von Entscheidungen auf die Sicherung und Herstellung einer räumlichen Gerechtigkeit standardmäßig überprüft wird. Zum anderen sollte die Zuständigkeit für die Landesentwicklung aufgrund ihrer überfachlichen, ressortübergreifenden und ganzheitlich-strategischen Bedeutung bei der Staatskanzlei angesiedelt werden. Dadurch würde zudem verdeutlicht, dass die Umsetzung des Verfassungsauftrags Chefsache ist. Bisherige Koordinationsversuche auf der Ebene der Staatssekretäre haben in der Vergangenheit nicht den gewünschten durchschlagenden Erfolg gehabt.

Doppelsicherungsverbot abschaffen, Koordinationsleistung und Legitimation stärken

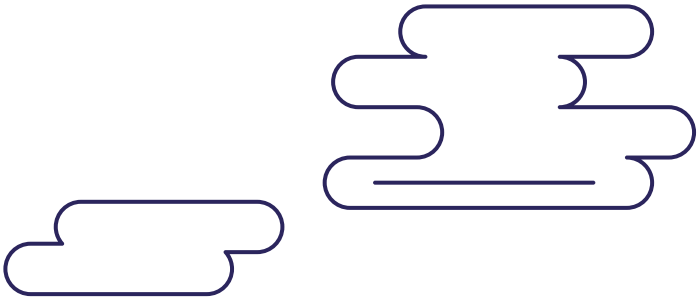
Das Doppelsicherungsverbot im BayLplG beeinträchtigt schon heute die Aufgabenerfüllung des LEP als eine fachübergreifende und koordinierende räumliche Planung. Daher sollte es gestrichen und die gesamtheitliche und strategische Entwicklungsfunktion der Landesplanung wieder gestärkt werden. Das LEP ist nach wie vor die einzige verlässliche Plattform für eine Koordination von Fachpolitiken, die einen mittelfristigen Zeithorizont verfolgt und eine übergreifende Entwicklungsstrategie formulieren kann. Zudem sind Landesentwicklungsprogramme anders als Ressortstrategien in ihrer Entstehung und Fortschreibung durch die Anhörung der Träger öffentlicher Belange einem öffentlichen Diskussionsprozess unterzogen und bedürfen der Zustimmung des Landtags. Damit gewinnen sie gegenüber Ressortstrategien an Transparenz und Legitimation. Für die laufende Umsetzung dient zudem der Landesplanungsbeirat als beratendes Fachgremium und sollte in dieser Funktion gestärkt werden.

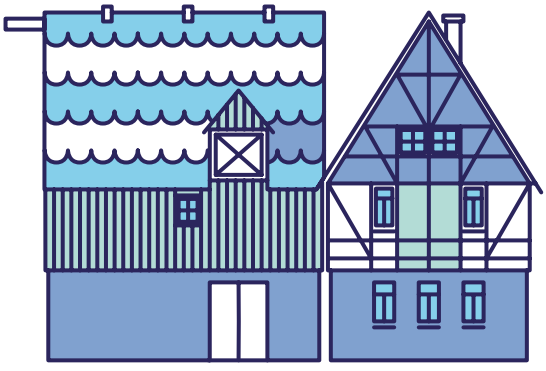
Raumtypen stärker differenzieren, Handlungsbedarfe spezifizieren

In den Raumordnungsprogrammen ist der Umgang mit einzelnen Raumtypen bereits angelegt. Dort werden Gebietskategorien gebildet und zentrale Orte unterschiedlicher Hierarchiestufen ausgewiesen, für die dann jeweils einheitliche Planungsvorgaben gemacht werden. Diese Gebietskategorien sind jedoch für eine differenzierte Behandlung zunehmend individueller Entwicklungsmuster in den Teilräumen nicht mehr geeignet und sollten daher auch im LEP verfeinert werden (s. Teil 2).

So könnte die Gebietskategorie der Räume mit besonderem Handlungsbedarf intern nochmals differenziert werden, um die Räume einer doppelten (sozialen und räumlichen) Peripherisierung zu erfassen und den besonderen demografischen und ökonomischen Herausforderungen mit adäquaten Strategien begegnen zu können. Diese Räume könnten als Kohäsionsräume bezeichnet werden, um zu verdeutlichen, dass der räumliche und soziale Zusammenhalt im Vordergrund steht. Zudem könnten die Verdichtungsräume zumindest auf der Ebene der beiden Metropolregionen unterschieden und mit individualisierten Zielvorstellungen versehen werden,

mit dem Ziel einer Spezialisierung und Arbeitsteilung und eines relativen Ausgleichs zwischen ihnen. Auch sollte die Funktion der Mittelstädte in den ländlichen Regionen für die Bereitstellung kultureller Angebote, im Bereich der gesundheitlichen Versorgung, der Bildung und Wissensbereitstellung sowie als Arbeitsmarktzentren und Verkehrsknoten hervorgehoben und strategisch gestärkt werden (vgl. dazu auch Kühn und Sommer 2013). Darüber hinaus könnten die Anforderungen an den Freiraumschutz, die Sicherung der Biodiversität und der Ökosystemdienstleistungen zu einer großräumigen Betrachtung und zur Formulierung entsprechender strategischer Ziele führen. Dies soll insgesamt nicht dazu dienen, den Regionalplänen bereits zu detaillierte Vorgaben zu machen, vielmehr sollte das LEP dadurch die Qualitäten einer vielfältigen und arbeitsteiligen Regionalentwicklung betonen und die Grundlage für eventuell notwendige Kompensationen oder Ausgleichsmaßnahmen legen.





Zentrale Orte in ihrer Leistungsfähigkeit sichern

Wie in Teil 2 gezeigt, haben die Mittelstädte – verstanden als kreisfreie Städte mit oberzentraler Funktion – eine wesentliche Bedeutung zur Entwicklung ländlicher Regionen und als Stabilitätsanker in schrumpfenden Regionen. Sie bilden Arbeitsmarktschwerpunkte, bieten weiterführende Bildungsmöglichkeiten (Universitäten und Hochschulen), Zugänge zu kulturellen Angeboten, spezialisierte medizinische Versorgungsleistungen, die Versorgung mit Gütern des periodischen und spezialisierten Bedarfs, sie sind Verkehrsknotenpunkte und bieten attraktive Zugänge zu den schienengebundenen Verkehrssystemen usw. Der Erhalt und der Ausbau der Leistungsfähigkeit der Mittelstädte außerhalb der Verdichtungsräume ist ein wesentlicher Beitrag zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Daneben sind die Zentralen Orte mittlerer Hierarchiestufe von Bedeutung, die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung bereithalten. Allerdings ist durch die pauschale Aufstufung der möglichen Mittel- und Oberzenten zu Mittel- und Oberzentren eine inflationäre Ausweisung entstanden, die vermutlich die Leistungs- und Tragfähigkeit nicht gewährleisten kann. Daher ist eine Überarbeitung des Netzes aus Zentralen Orten in Bayern zwingend erforderlich, wenn es seine Funktion glaubwürdig erfüllen können soll. Dabei ist auch Wert auf die Konzentrationsfunktion der Zentralen Orte zu legen. Zudem sollten die Zentralen Orte die bevorzugten Träger von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sein, die der räumlichen Grundsicherung dienen und die staatlich zu garantieren sind.

Öffentliche Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse und Landesentwicklung fördern

Zur Stärkung der Landesentwicklung gehört unmittelbar eine Intensivierung und Verstetigung des öffentlichen Diskussionsprozesses um die Ziele und Instrumente der Landesentwicklung. Die Auffassung, welche Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen als gleichwertig anzusehen sind, unterliegt dem Wandel und ist das Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse. Dies gilt ebenfalls für die Frage, wie groß die Differenz zwischen Teilräumen sein darf, um noch als gleichwertig aner-

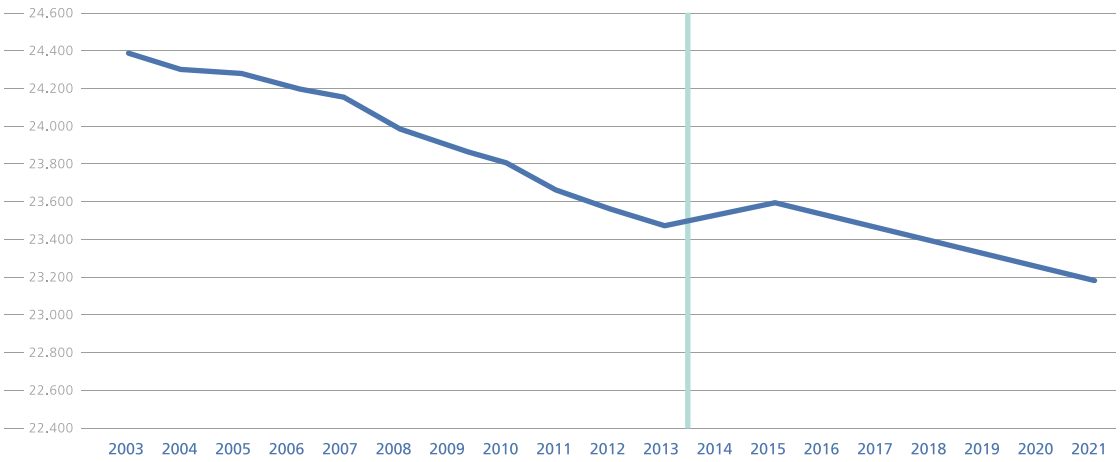
weiter nach dem nächsten Fallbeispiel ›

RODACHTAL:
BUNDESLÄNDERÜBERGREIFENDE KOMMUNALKOOPERATION AN DER EHEMALIGEN INNERDEUTSCHEN GRENZE

www.initiative-rodachtal.de | www.ahorn.de

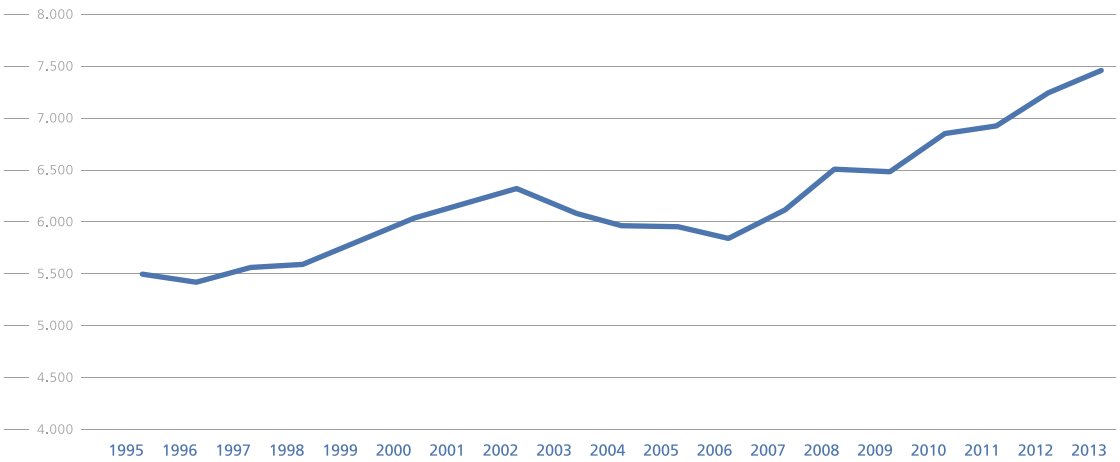
BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND PROGNOSE IN DEN GEMEINDEN DER INITIATIVE RODACHTAL

Abb. 29: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTEN IN DEN GEMEINDEN DER INITATIVE RODACHTAL

Abb. 30: Quelle: Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014



GEOGRAFISCHE LAGE

Naturräumlich und geografisch eng verbunden, teilte das Gebiet der Initiative Rodachtal über Jahrzehnte die innerdeutsche Grenze. Die Initiative fasst zehn Gemeinden in Oberfranken/Bayern und Thüringen zusammen. Die nächstgrößere bayerische Stadt ist Coburg.

BEVÖLKERUNG

- Zehn Kommunen in Bayern und Thüringen mit mehr als 30.000 EW.
- Anhaltender Bevölkerungsverlust in den letzten Jahren.

ARBEITSMARKT

Positive Entwicklung der Arbeitsplätze in der Region.

FINANZLAGE

- Finanzierung von kommunalen und privaten Projekten durch Fördermittel (national und EU-Fördermittel)
- Anerkannte Förderregion der Ländlichen Entwicklung in Bayern (ILE) und Thüringen. (reg. Dorferneuerungen)
- Kooperationsregion des Programms der Städtebauförderung „Kleine Städte und Gemeinden".
- Teil der LEADER-Regionen Coburg und Sonneberg-Hildburghausen.
- Kommunale Verschuldung: leicht über dem bayerischen Durchschnitt (4 %) und 18 % über dem Wert des Regierungsbezirkes.
- Steuerkraft: 83 % des bayerischen Durchschnitts und 74 % des Regierungsbezirkes.

(Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2014): Statistik kommunal 2013. München)

INFRASTRUKTUR

Flächendeckende Übertragungsgeschwindigkeit im Datenverkehr: < 2Mbit/s. (Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Stand 24.02.2015)

BESONDERHEITEN / HANDLUNGSBEREICHE

Die geografische Randposition und die vorliegenden heterogenen Strukturen prägen die Zusammenarbeit in einer vom demografischen Wandel, von Wanderungsbewegungen und Strukturwandel geprägten ländlich-peripheren Region. Seit 2001 arbeitet die Initiative Rodachtal an abgestimmten Konzepten zur Daseinsvorsorge, zur Siedlungsentwicklung oder zur touristischen Vermarktung, aber auch an der Schaffung gemeinsamer Infrastrukturen wie z. B. mehr als 600 km ausgewiesener Wanderwege oder einem Radwegenetz. Die Basis des gemeinsamen Vorgehens bilden Regionale Entwicklungskonzepte.

Martin Finzel, Erster Bürgermeister von Ahorn und Vorsitzender der Initiative Rodachtal

Der Name „Initiative Rodachtal“ wurde ursprünglich in Anlehnung an das geografische Rodachtal gewählt, das die zum Zeitpunkt der Gründung kooperierenden Kommunen verband. Naturräumlich und geografisch eng verbunden, teilte das Gebiet der Initiative Rodachtal über Jahrzehnte die innerdeutsche Grenze. Die Initiative Rodachtal ist Kristallisationspunkt aller Aktivitäten, die der Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Wirtschaft ebenso wie der sozialen Entwicklung und der regionalen Identität auf dem Gebiet der kommunalen Allianz dienen. Grundlage der aktuellen Arbeit ist ein mit allen Bürgerinnen und Bürgern erarbeitetes integriertes ländliches Entwicklungskonzept, das die Arbeit bis 2020 prägen wird.

KONKRETE HANDLUNGSBEREICHE UND PROBLEMSTELLUNGEN DER KOMMUNEN VOR ORT

In der täglichen Arbeit der Kommunen stellt sich die Frage, welches Angebot an Infrastruktur der Bevölkerung in einem ländlich-peripheren Raum wie dem Gebiet der Initiative Rodachtal zu welchem „Preis“ geboten werden kann. Einige konkrete Handlungsbereiche werden nachfolgend beschrieben:

- MOBILITÄT

Die aktuellen Verkehrsplanungen des ÖPNV orientieren sich im Kern an den zentralen Orten mit überörtlichen Versorgungsfunktionen und Arbeitsplätzen sowie Schul- und Bildungsangeboten. Im Gebiet der Initiative Rodachtal kann festgestellt werden, dass die Entfernung zu den verschiedenen Oberzenten (Coburg, Hildburghausen, Haßfurt) mit einer Verringerung des ÖPNV-Angebotes und einer Erhöhung der Fahr- und Transportkosten einhergeht. Die Möglichkeit der Teilhabe am öffentlichen Leben wird somit schwieriger, insbesondere auch der Wert von Immobilien wird erheblich beeinflusst. Im thüringisch-fränkischen Grenzraum ist es darüber hinaus äußerst schwierig, einen bundesländerübergreifenden ÖPNV zu organisieren, da Ausschreibungskriterien diesem entgegenstehen.

Die Kommunen der Initiative Rodachtal sind, wie beschrieben, ebenfalls deutlich von demografischen Veränderungen und Siedlungsbewegungen betroffen. Vielerorts wirkt sich diese Entwicklung direkt auf die öffentliche Infrastruktur aus und erschwert den betroffenen Kommunen sowohl die Investition als auch die Finanzierung des laufenden Lebensunterhalts der Bürger_innen. Konkrete Beispiele sind:

- WASSER- UND ABWASSER

Die Finanzierung von Investitionen in diesen Bereichen erfolgt entweder über Verbesserungsbeiträge oder über einen Aufschlag auf die Verbrauchsgebühr. Oftmals wohnen in viel zu großen Häusern und Grundstücken teils nur wenige Menschen, die bei einem Beitragsbescheid – anders als in dicht bevölkerten urbanen Räumen – finanziell belastet werden. Gleiches gilt für die Bemessung der Verbrauchsgebühren, die nach dem Kommunalen Abgabengesetz gebührendeckend kalkuliert sein müssen. So steigen bei sinkenden Einwohnerzahlen die Pro-Kopf-Ausgaben für Wasser und Abwasser stetig an.

- BREITBANDVERSORGUNG

Hier liegt in Bayern seit einigen Monaten ein gutes Förderprogramm der Staatsregierung vor. Allerdings muss bedacht werden, dass gerade Kommunen im ländlich-peripheren Raum sich den verbleibenden Eigenanteil aufgrund von Haushaltskonsolidierungen nicht leisten können. Erschließungen werden aufgrund der weiten Wegestrecken und geringen Besiedlung ungleich teurer als im städtischen Umfeld, und die finanzielle Deckungslücke ist mitunter auch vom Bürger_innen über einen Gebührenaufschlag zu finanzieren.

- NAHVERSORGUNG

Die Versorgung, z.B. mit Lebensmitteln oder Medikamenten, ist keine originäre Aufgabe der Kommune, allerdings in der Erwartungshaltung der Bürger_innen und der Frage der gleichen Lebensbedingungen im städtischen und ländlichen Raum als durchaus zentral zu bewerten. Am Beispiel der Initiative Rodachtal kann festgestellt werden, dass sich Lebensmittelnahversorger sehr oft im „Speckgürtel" der Oberzentren ansiedeln und es selbst in den größeren Orten des Gebietes der Initiative Rodachtal schwerfällt, eine Nahversorgung mit breiterem Sortiment überhaupt anzusiedeln. Eng damit verbunden sind die Kosten der Lebensmittel und – wo nicht örtlich vorhanden – auch die notwendigen Kosten für Transfer oder Lieferung. Einschränkungen bei Fragen der Mobilität wurden bereits angesprochen.

- HAUSÄRZTLICHE VERSORGUNG UND DEMOGRAFISCHER WANDEL

Die Zahl der Hausärzt_innen wird – hier liegen detaillierte Betrachtungen der Region im Zuge des Modellprojektes der Raumordnung (MORO) des Landkreises Coburg vor – in den ländlichen Regionen aufgrund der Altersstruktur der Hausärzt_innen stark abnehmen und die Versorgungssituation deutlich verschärfen. Hinzu kommt, dass selbst bei einer reinen Betrachtung von gleichen Patientenzahlen ein Hausarzt / eine Hausärztin auf dem Land flächenmäßig größere Gebiete betreuen muss und bei einer überalterten Bevölkerung auch deutlich höher frequentiert wird. Dazu sind ältere Menschen immobiler – auch bei diesem Aspekt spielt die Mobilität eine zentrale Rolle – und ein finanzieller Ausgleich für die Hausärzt_innen erfolgt nur bedingt bzw. gar nicht über die Gebührenordnung (höherer Anteil an Medikamenten, Fallpauschalen etc.). Somit hat die Frage der Lebensbedingungen im urbanen oder ländlichen Raum auch eine sehr konkrete Ausprägung für die Niederlassungsfrage und die Tätigkeit der Hausärzt_innen.

- VERÄNDERUNGEN IN DER FLÄCHEN- UND SIEDLUNGSENTWICKLUNG

Die Initiative Rodachtal war bereits im Jahr 2010 Modellregion für das Flächen- und Siedlungsmanagement des Bayr. Landwirtschaftsministeriums, um sich den Veränderungen der Strukturen ihrer Orte strategisch anzunähern. In einer konkreten Zusammenarbeit mit den Ämtern für Ländliche Entwicklung in Bayern und Thüringen sowie der Regierung von Oberfranken wurden diese exemplarisch erarbeiteten Daten infolge der Gesamtregion erhoben und bis auf jede Flurnummer in einem einheitlichen EDV-System erfasst. Die Ergebnisse dieser Erhebung bilden die Basis für die weiteren

strategischen Planungen innerhalb des Gebietes der Initiative Rodachtal, um u. a. folgenden Entwicklungen entgegenzuwirken:

+ Überalterung in den Baugebieten der 50er-, 60er- und 70er-Jahre

+ vom Leerstand bedrohte ländliche Anwesen

+ fehlende Vitalität in den Ortskernen durch drohenden Leerstand

Aus diesem Grund wurden Beschlüsse zum bewussten Umgang bei der Ausweisung von Neubauflächen getroffen und im Großteil der Kommunen unter anderem

+ Baulotsen aus den Verwaltungen als Berater_innen zur Innenentwicklung implementiert

+ Beratungsgutscheine für die Erstberatung beim Bauen im Bestand vergeben

+ kommunale Förderprogramme zur Sanierung und zum Bau im Innenbereich sowie beim barrierefreien Umbau aufgelegt.

Die Unterstützung der Kommunen mit oft erheblichen Eigenleistungen bei der Beratung und Förderung von staatlicher Seite würde ein deutliches Signal zum Erhalt und zur Schaffung lebendiger Ortskerne, zur Stabilisierung von Immobilienpreisen und zur Neustrukturierung einer sich verändernden Bevölkerung geben. Alle diese Fragen sind in urbanen Siedlungsräumen mit hohem Siedlungsdruck anders zu bewerten.

• GRUNDSÄTZLICHE FINANZIERUNG

Die Finanzierung der Kommunen steht unmittelbar in Zusammenhang mit der Bevölkerungs- und Einkommensstruktur. Hier besteht eine direkte Wechselwirkung mit der Attraktivität einer Kommune in Fragen einer leistbaren Infrastruktur bei nachhaltiger Wirtschaftskraft! Der ländlich-periphere Raum ist, insbesondere in Bereichen mit starkem Bevölkerungsrückgang und Überalterung, deutlich stärker benachteiligt, da vor allem die wirtschaftlichen Leistungsträger_innen den Arbeitsplätzen folgen. Aus diesem Grund wäre aus kommunaler Sicht ein sogenannter Demografiebonus zur Unterstützung der betroffenen Kommunen dringend angebracht. Nur so kann gewährleistet werden, dass die im Grundgesetz verankerten gleichwertigen Lebensbedingungen tatsächlich in Grundzügen gewährt werden.

kannt zu werden bzw. welche Qualitäten durch andere als substituierbar betrachtet werden, oder welche Kompensationsmöglichkeiten notwendig sind, um Differenzen akzeptieren zu können. Die Aushandlung dieser Fragen braucht auf Landesebene eine Plattform, die durch die Landesentwicklung grundsätzlich gegeben ist und entsprechend genutzt werden könnte. Dazu sind allerdings eine Intensivierung der Beteiligung der Öffentlichkeit und eine größere Transparenz erforderlich. Maßnahmen zur Beschneidung der Beteiligung, wie sie im Entwurf für eine Neufassung des BayLplG aus dem Frühjahr 2015 vorgesehen sind, gehen jedoch in die falsche Richtung.

Mit dem Landesplanungsbeirat gibt es zudem ein Gremium, das die wesentlichen gesellschaftlichen Gruppierungen repräsentiert und das in eine Intensivierung des Dialogs mit der Öffentlichkeit eingebunden werden könnte. Allerdings wurde der Landesplanungsbeirat in den letzten Jahren dazu wenig genutzt. Auf der Ebene der Regionalplanung existieren ebenfalls regionale Planungsbeiräte, die eine Scharnierfunktion in wichtige gesellschaftliche Gruppierungen bieten und die verstärkt aktiviert werden können.

Allerdings werden die vorhandenen Gremien nicht ausreichen, um einen akzeptanzbildenden gesellschaftlichen Dialog zu den Kernfragen der Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse herzustellen. Sie sollten ergänzt werden durch vielfältige Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung, die das Spektrum der Partizipationsmöglichkeiten von der onlinebasierten Beteiligung über Bürgergutachten bis hin zu Fachkonferenzen abdecken und ein breites Publikum erreichen. Solche Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung sollten verstetigt und genutzt werden, um die Ziele und Instrumente der Landesentwicklung periodisch zu reflektieren.

Organisatorische Kapazitäten auf regionaler Ebene ausbauen

Ein deliberatives Verständnis einer Politik zur Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen Bayerns bringt neue Anforderungen an die Ausgestaltung der Institutionen mit sich, die die vielschichtigen Aushandlungsprozesse organisieren. Insbesondere die regionale Ebene gewinnt dabei an Bedeutung. Sie muss in die Lage versetzt werden, Kommunen bei wichtigen Fragen zu beraten und kommunale und staatliche Aktivitäten auf regionaler Ebene zu koordinieren. Die Regionalplanung und die sie tragenden Regionalen Planungsverbände könnten als Institutionen dazu genutzt werden (vgl. dazu auch Miosga 2012). Wenn die Regionalen Planungsverbände in ihrer Funktion als Koordinationsinstanz von staatlicher und kommunaler Politik auf regionaler Ebene gestärkt werden und zusätzliche deliberative Aufgaben wahrnehmen sollen, dann müssen sie dazu in die Lage versetzt werden. Das bedeutet, sie organisatorisch zu stärken und institutionell aufzuwerten.

Eine solche neue Aufgabenzuweisung wirft jedoch die Frage nach der Legitimierung von Entscheidungen auf. Eine Stärkung der legitimatorischen Basis der Region könnte durch eine Direktwahl (Regionalparlament) oder durch eine Wahl in den Kreistagen geschehen (wie in den Regionalverbänden Baden-Württembergs). Die Region sollte institutionell in der Lage sein, Dienstleistungen für die Kommunen zu erbringen (Daten- und Informationsbereitstellung, Beratung bei überörtlichen Planungsfragen) und eigene Projekte durchzuführen (z. B. auf Basis der EU-Strukturförderung). Zudem ist hinsichtlich der Gestaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Notwendigkeit dezentraler Lösungen eine Verbindung der Zuständigkeit für die Regionalplanung mit der Möglichkeit der konkreten Gestaltung in bedeutenden Politikfeldern interessant (z. B. in den Handlungsfeldern Regionalmarketing, Verkehr (SPNV), Wirtschafsförderung, bei Aspekten des Gesundheitswesen, der Ver- und Entsorgung, des Bildungswesens usw.).

Für eine handlungsfähige regionale Koordinationsebene ist die Sicherstellung einer finanziellen Mindestausstattung erforder-

lich, die nicht nur auf einer Umlagefinanzierung bei den Mitgliedern basieren darf. Über eine institutionelle Grundförderung hinaus soll die Handlungsfähigkeit der Regionen durch einen regionalen Verfügungsfonds gestärkt werden, der vom Freistaat je nach der spezifischen Problemkonstellation der Regionen ausgestattet wird. Grundlage für die Höhe des Regionalfonds sind die strukturellen Herausforderungen, die zu bewältigen sind. Dadurch sollen insbesondere strukturschwache Regionen gestärkt werden.

Im Zuge der Reform des Landesplanungsgesetzes von 2012 wurde eine Diskussion um die künftige Ausgestaltung der Regionalplanung angestoßen, welche aber sehr defensiv geführt wurde. Vor dem Hintergrund des Verfassungsauftrages und eines deliberativen Verständnisses für dessen Umsetzung sollte diese Diskussion wiederbelebt werden. Dabei könnte die Frage der räumlichen Zuschnitte ebenso erneut aufgegriffen werden – die Planungsregionen wurden auf der Basis der Verflechtungsbeziehungen in den Sechziger- und Siebzigerjahren räumlich festgelegt – wie die Ausgestaltung der Mehrebenenorganisation von Freistaat und Kommunen insgesamt. Ein mutiger Schritt läge in einer grundlegenden Reform der mittleren Ebene (vgl. Miosga 2012: 54) und könnte die Idee einer Staatsvereinfachung und Verwaltungsreform integrieren. Auf die mathematisch unzulässige Formel: 7 + 18 = 11 gebracht, könnte der Zuschnitt der Planungsregionen auf der Basis von Verflechtungsbeziehungen und sinnvollen regionalen Handlungsräumen neu gefasst und mit der Ebene der kommunalen und staatlichen Bezirke verschmolzen werden. Statt 18 Planungsregionen und 7 Bezirken gäbe es dann 10 oder 11 Bezirksregionen, die Regionalplanung, kommunale Bezirksaufgaben, neue Aufgaben der Regionalentwicklung und Strukturpolitik zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen und Arbeitsverhältnisse sowie Aufgaben der staatlichen Mittelbehörden übernehmen.

Sicherlich wirft ein solches Modell zunächst viele Fragen auf und erfordert eine tiefere Begründung und Auseinandersetzung, insbesondere mit Blick auf die Umsetzbarkeit. Allerdings soll dieses Gedankenspiel Linien aufzeigen, entlang derer sich die notwendige Aufwertung der regionalen Handlungsebene und die damit verbundenen gestiegenen Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung und die demokratische Legitimierung zur Umsetzung des Verfassungsauftrags entwickeln könnten. Und es soll zum Ausdruck bringen, dass die Diskussion um die Zukunft der Landesentwicklungspolitik in Bayern neu belebt werden sollte. Es wäre ein Gewinn für Bayern, wenn es gelänge, gemeinsam mit dem Freistaat, den Kommunen und den regionalen Akteur_innen eine Diskussion über eine geeignete Form der Institutionalisierung einer Politik zur Herstellung und Sicherung einer räumlichen Gerechtigkeit anzustoßen. Dieser Beitrag soll als ein Impuls für eine solche Diskussion dienen. ◆

8) vgl. http://www.km.bayern.de/ministerium/schule-und-ausbildung/bildungsregionen.html, zuletzt abgerufen am 22.05.2015

9) Gegenüber der Variante, die die Finanzierung, die Wartung und den Betrieb von Unternehmen außerhalb der Region vornimmt, steigt die Wertschöpfung in der lokalen Variante etwa um das Fünffache!

Über den Autor
Prof. Dr. Manfred Miosga

WERDEGANG

- 1993 Diplom und 1998 Promotion am Geographischen Institut der TU München
- seit Mitte 1999 Projektleitung zur Beratung und Begleitung von Städten, Gemeinden und Regionen bei Projekten der lokalen Agenda 21, der integrierten Stadt- und Regionalentwicklung, des strategischen Managements und der interkommunalen Kooperation
- 2006 - 2007 freiberuflicher Kommunalberater mit Schwerpunkt strategisches Management und partizipative Planungsprozesse
- seit 01.10.2008 Professor für Stadt- und Regionalentwicklung Universität Bayreuth, Forschungsschwerpunkt Stadt- und Regionalentwicklung im Zeichen der Großen Transformation
- 2010 Gründungsmitglied der Klimakom eG Büro für Kommunalberatung mit Schwerpunkt auf Klimaschutz und nachhaltige Entwicklung

AUSZEICHNUNGEN

- 1994 Auszeichnung für hervorragende Arbeiten aus dem Bereich der Kommunalwissenschaften der Stiftung der deutschen Städte, Gemeinden und Kreise zur Förderung der Kommunalwaissenschaften
- 2003 Wissenschaftspreis für Angewandte Geographie der Professor Frithjof Voss Stiftung

EHRENAMTLICHE TÄTIGKEIT

- 2001 Berufung zum Korrespondierenden Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover; Mitglied der LAG Bayern
- 2010 Wahl zum Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover für 10 Jahre, Mitglied der Akademie für den Ländlichen Raum in Bayern, ALR
- 2013 Wahl zum Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Kuratoriums der ALR Bayern
- 2014 Stv. Mitglied im Landesplanungsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat
- Mitglied im Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

www.stadtregion.uni-bayreuth.de
www.klimakom.de

Danksagung:

Diese Expertise versteht sich als ein Beitrag zur Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern: Sie zielt unter anderem darauf ab, die Debatten in der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags zu beleben. Die Entstehung einer solchen Studie ist nicht ohne Unterstützung denkbar. Besonders zu nennen sind meine beiden Mitarbeiter Sven Wardenburg (BA Stadt- und Regionalmanagement) und Daniel Willert (Bsc Geographie), die mit großer Geduld Daten recherchiert und für die Analysen der räumlichen Entwicklung und die Darstellung der regionalen Fallbeispiele aufbereitet haben. Die Fallbeispiele leben von den Berichten aus der kommunalen Praxis. Auf meine Anfrage hin haben alle Akteurinnen und Akteure aus den Regionen spontan ihre Bereitschaft zur Mitwirkung erklärt und eigene Stellungnahmen formuliert. Ihnen allen gilt dafür ein herzliches Dankeschön! Ohne diese Unterstützung wäre diese Broschüre nicht zustande gekommen.

Prof. Dr. Manfred Miosga

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1
Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen Regen und Freyung-Grafenau: S. 14

Abbildung 2
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Landkreisen Regen und Freyung-Grafenau: S. 14

Abbildung 3:
Bevölkerungsentwicklung und Prognose Buch am Erlbach: S.24

Abbildung 4
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Buch am Erlbach: S. 24

Abbildung 5 (a/b)
Differenz zwischen Höchstwert und Tiefstwert des BIP in den Regierungsbezirken: S. 31

Abbildung 6
Bevölkerungsentwicklung und Prognose Stadt Friedberg: S. 34

Abbildung 7
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Friedberg: S. 34

Abbildung 8
Gebietstypen in Bayern: S. 39

Abbildung 9
Bevölkerungsentwicklung in den Gebietstypen von 1995 bis 2013: S. 40

Abbildung 10
Entwicklung des Bruttoinlandsprodukt in den Gebietstypen zwischen 1995 und 2013: S. 41

Abbildung 11
Entwicklung der sozialversicherungsplichtig Beschäftigten in den Gebietstypen zwischen 1995 und 2013: S. 42

Abbildung 12
Bevölkerungsentwicklung und Prognose in den Gemeinden der Ochsenkopfregion: S. 44

Abbildung 13
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Gemeinden der Ochsenkopfregion: S. 44

Abbildung 14
Durchschnittliches Haushaltseinkommen nach Gebietstypen: S. 48

Abbildung 15
Bevölkerungsprognose 2012 bis 2032 nach Gebietstypen: S. 49

Abbildung 16
Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden der Steinwald-Allianz: S. 54

Abbildung 17
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Gemeinden der Steinwald-Allianz: S. 54

Abbildung 18
Bevölkerungsentwicklung und Prognose Stadt Treuchtlingen: S. 62

Abbildung 19
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Treuchtlingen: S. 62

Abbildung 20
Bevölkerungsentwicklung und Prognose in der Hofheim-Allianz: S. 72

Abbildung 21
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Hofheim-Allianz: S. 72

Abbildung 22
Bevölkerungsentwicklung und Prognose Garmisch-Partenkirchen: S. 78

Abbildung 23
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Garmisch-Partenkirchen: S. 78

Abbildung 24
Bevölkerungsentwicklung und Prognose Stadt Paffenhofen a. d. Ilm: S. 88

Abbildung 25
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Pfaffenhofen a. d. Ilm: S. 88

Abbildung 26
Die vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit: S. 93

Abbildung 27
Bevölkerungsentwicklung und Prognose im Landkreis Oberallgäu: S. 98

Abbildung 28
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Landkreis Oberallgäu: S. 98

Abbildung 29
Bevölkerungsentwicklung und Prognose in den Gemeinden der Initiative Rodachtal: S. 108

Abbildung 30
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Gemeinden der Initative Rodachtal: S. 108

Tabelle 1: Aufgabenfelder öffentlicher Daseinsvorsorge in Deutschland: S. 21

Tabelle 2: Zuordnung der Kreise und kreisfreien Städte zu den Gebietstypen: S. 38

Tabelle 3: Bevölkerungszahl in den Gebietstypen 2013: S. 39

Tabelle 4: Entwicklung der Arbeitsquote zwischen 1998 und 2013 in den Gebietstypen: S. 43

Tabelle 5: Entwicklung der Steuereinnahmen zwischen 1995 und 2012 in den Gebietstypen: S. 48

LITERATURVERZEICHNIS

ALR, ARL, DASL, SRL, VBI, BDA, BDLA (2012). Resolution der drei bayerischen Raumakademien und Partner zur Gesamtfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern 2012. Online unter: http://www.akademie-bayern.de/imgspdfs/news/2012/LEP_Resolution.pdf, zuletzt abgerufen am 18. 07 2015

Andersen, C.; Reichard, C. (2003): Kommunale Dienstleistungen im Wettbewerb. In: H. Cox (Hrsg.). Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen, S. 13-41

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier aus der ARL Nr. 69

Auweck, F.; Bosse, C.; Fechter, C.; Magel, H. (2011): Strukturschwache ländliche Räume in Bayern. Strategien zur Wirtschafts- und Kommunalentwicklung. Studie der Fraktion der Freien Wähler im Bayerischen Landtag. München

Barlösius, E.; Keim, K.-D.; Meran, G.; Moss, T.; Neu, C. (2011): Infrastrukturen neu denken: gesellschaftliche Funktionen und Weiterentwicklung. In: Hüttl, Emmermann, Germer, Naumann, Bens, (Hrsg.): Globaler Wandel und regionale Entwicklung: Anpassungsstrategien in der Region Berlin-Brandenburg, 26, S. 147-173

Barlösius, E.; Spohr, M. (2014): Rückzug „vom Lande". Die sozial-räumliche Neuordnung durch Infrastrukturen. In: Berger, Keller, Klärner (Hrsg.): Urbane Ungleichheiten, Sozialstrukturanalyse, S. 233-251

Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 23/2004: Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG). Vom 27. Dezember 2004. S. 521-532. München. Online unter http://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwivt/Themen/Landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Raumbeobachtung/Raumin-formationssystem/laplages.pdf; zuletzt aufgerufen am 18.07.2015

Bayerischer Landtag (Hrsg.) (2004): Niederschrift der Anhörung des Wirtschafts-, Kommunal- und Um-

weltausschusses zum Thema „Reform der Regionalen Planungsverbände“ vom Donnerstag, 29. April 2004 (= Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 23/2004)

Bayerischer Landtag (2012): Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG). Vom 25. Juni 2012. GVBL 2012, S. 254. München. Online unter: http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&st=null&doc.id=jlr-LPlGBY2012rahmen, zuletzt aufgerufen am 18.07.2015

Bayerischer Landtag (2013): Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern. (Drucksache 16/17538 vom 20.06.2013). München

Bayerischer Landtag (2014a): Beschluss zur Einsetzung einer Enquete-Kommission im Bayerischen Landtag „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. (=Drucksache 17/703 vom 12.02.2014). München

Bayerischer Landtag (2014b): Kommunen stärken! Bayern stärken! Zukunft sichern! Antrag der Fraktion der SPD. Drucksache 17/703 vom 12.02.2014. München

Bayerische Staatskanzlei (Hrsg.) (2005): Regierungserklärung des Leiters der Bayerischen Staatskanzlei, Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Verwaltungsreform Erwin Huber vom 4. März 2005. München. http://www.bayern.de/Anlage10330137/Verwaltung21.pdf

Bayerische Staatsregierung (Hrsg.) (o. Jg.): Verwaltung 21. Reform für ein modernes Bayern. Informationen zur Verwaltungsreform (Paket 2). München

Bayerische Staatsregierung (Hrsg.) (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). (=Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). 230-1-5-W. Vom 22. August 2013). München (im Text zitiert als LEP 2013)

Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (2014): Genesis-Online Datenbank. München.

Bayerische Staatskanzlei (Hrsg.) (2005): Regierungserklärung des Leiters der Bayerischen Staatskanzlei, Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Verwaltungsreform Erwin Huber vom 4. März 2005. München. http://www.bavaria.de/wp-content/uploads/2014/06/Verwaltung-21.pdf

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.) (2014): Starke Zukunft für Stadt und Land. Heimatstrategie. München (zit. als „Heimatstrategie 2014“)

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.) (2015a): Personalrahmenkonzept. Heimatstrategie. Regionalisierung von Verwaltung. München (zit. als „Heimatstrategie 2015a“)

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.) (2015b): Behördenverlagerungen 2015. Heimatstrategie. Regionalisierung von Verwaltung. München (zit. als „Heimatstrategie 2015b“)

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.) (2015): Heimatbericht 2014. Entwicklung des ländlichen Raums. München (zit. als „Heimatbericht“ 2014)

Bayerisches Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (StMBKWK) (2015): Schule in Bayern. In der Region, aus der Region, für die Region. Bildungsregionen in Bayern – unsere Erfahrungen und Erkenntnisse. Stand März 2015. München.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2011): Gesetzentwurf der Staatsregierung. Bayerisches Landesplanungsgesetz. Vorblatt zur Verbändeanhörung. München, August 2011 (zit. als „Vorblatt zur Verbändeanhörung“)

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn, Juni 2012. Online unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_ROB2011.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2013): Der demographische Wandel. Eine Gefahr für die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen? (=BBSR-Online-Publikation 02/2013). Bonn

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2014): Vom demografischen Wandel besonders betroffene Regionen. Ein wichtiges Thema im Kontext der Demografiestrategie. (= BBSR-Online-Publikation 11/2014). Bonn

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand. (= Informationen zur Raumentwicklung. IZR. Heft 01/2015). Stuttgart

Beck, U. (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main

Blotevogel, H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 217. Hannover: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

BMVBS (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin/Bonn

Böhnke, P.; Kersten, J.; Klenk, T.; Neu, C.; Vogel, B. (2015): Der Wert öffentlicher Güter. (=Schriften zu Wirtschaft und Soziales der Heinrich-Böll-Stiftung. Band 15). Berlin

Brake, K. (2007): „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und Wirkungskräfte der Raumstrukturierung. Zum Umgang mit einer Programmatik zu Zeiten von Globalisierung. In: Raumforschung und Raumordnung, 3, S. 175-185

Brandt, T.; Schulten, T. (2008): Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland. Ein vergleichender Überblick. Hamburg.

Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (1998): Raumordnungsgesetz (ROG). http://www2.geographie.uni-halle.de/raum_umw/lehre/lapla/ROG.htm

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) Landesgruppe Bayern (2015): „Heimat Bayern 2020“ – Ausverkauf unserer Bayerischen Heimat? Offener Brief an Staatsminister Söder. Vom 26.02.2015. München

Franke, S.; Glück, A.; Magel, H. (Hrsg.) (2011): Gerechtigkeit für alle Regionen in Bayern. Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land. In: Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen. Hanns-Seidel-Stiftung HSS, Heft 78. München

Franke, S.; Miosga, M.; Schöbel-Rutschmann, S. (Hrsg.) (2015): Impulse zur Zukunft des ländlichen Raums in Bayern. Positionen des Wissenschaftlichen Kuratoriums der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum (ARL) 2014/2015. München

Gerstlberger, W.; Siegl, M. (2009): Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge! Zwei Jahrzehnte Privatisierung: Bilanz und Ausblick. Memorandum des Arbeitskreises Dienstleistungen (=Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrsg.). WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Bonn Juni 2009)

Grziwotz, H. (2015): Prolegomena zu einer regionalen Gerechtigkeit. Gedanken aus der Praxis des Bayerischen Waldes. In: Franke, S.; Miosga, M.; Schöbel-Rutschmann, S. (Hrsg.) (2015): Impulse zur Zukunft des ländlichen Raums in Bayern. Positionen des Wissenschaftlichen Kuratoriums der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum (ARL) 2014/2015. München, S. 25-30

Hahne, U. (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumordnung, 4, S. 257-265

Heeg, S. (2013): Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. In: sub\urban – Zeitschrift für kritische Stadtforschung 1 (1), S. 75-99.

IT-Gipfel Arbeitsgruppe 2 (Hrsg.) (2013): Digitale Infrastrukturen. Schwerpunkte und Zielbilder für die Digitale Agenda Deutschlands. Berlin (=Jahrbuch 2013/2014)

INKAR (2015a): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Realsteuervergleich des Bundes und der Länder. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Bonn

INKAR (2015b): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Bonn

Janssen, G. (2007): Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche und raumordnungsrechtliche Aspekte der Neuordnung. Raumwissenschaftliches Kolloquium 2007. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (Hrsg.). Berlin. http://www.4r-netzwerk.de/veranstaltungen/pdf/Janssen_2007_Herstellung%20GL.pdf

Jessop, B. (1999): The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. In: Social Policy and Administration, 33 (4), S. 348-359.

Kersten, J. (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung, 4, S. 245-257

Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2012): Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates. Hamburg

Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015a): Für eine Gemeinschaftsaufgabe zur Stärkung der regionalen Daseinsvorsorge. (=WISO Direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung). Berlin

Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015b): Regionale Daseinsvorsorge: Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. (= WISO Diskurs. Expertisen und Dokumentation zur Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung). Berlin.

Krumrey, H; Markwort, H. (2004): „Einmischen statt abwenden“. In: Focus Magazin, 38, S.20-25.

Kuhn, E.; Klingholz, R. (2013): Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Gemeinsame Studie des Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung und des IASS Potsdam. Berlin

Koch, R. (2014): Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013 – Abgrenzung, politische Ausgestaltung, Umsetzung. In: BBSR (Hrsg.): Vom demographischen Wandel besonders betroffene Regionen. Ein wichtiges Thema im Kontext der Demografiestrategie, Bonn 2014, S. 131-141.

Koch, R. (2013): Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Aktionsprogramm Demographischer Wandel und im Landesentwicklungsprogramm. Abgrenzung, politische Ausgestaltung, Umsetzung. PowerPoint-Präsentation, 05/06.12.2013. Berlin.

Kommission „Anforderungen aus dem zweiten Bayerischen Sozialbericht“ 2011 (Hrsg.): Bericht der Arbeitsgruppe 1 „Regi-

onale Arbeitsmärkte – Wirtschaftsstrukturpolitik". München 2011; Online unter: http://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_internet/sozialpolitik/kommissionsbericht.pdf; zuletzt aufgerufen am 18.07.2015

Kühn, M.; Sommer, H. (2013): Periphere Zentren – Städte in peripherisierten Regionen. Theoretische Zugänge, Handlungskonzepte und eigener Forschungsansatz. (=Working Paper Nr. 48 des ISR). Erkner

Landratsamt Ansbach (Hrsg.) (2014): Zahlen Daten Fakten 2014. Online unter: http://www.landkreis-ansbach.de/media/custom/2238_542_1.PDF?1402577109

Leibfried, S.; Zürn, M. (Hrsg.), (2006): Transformationen des Staates. Frankfurt am Main

Mahnkopf, B. (2014): „Peak Capitalism?" Wachstumsgrenzen als Grenzen des Kapitalismus. In: WSI-Mitteilungen 7/2014, S. 505-512

Mergner, R. (2014): BUND Naturschutz kritisiert Kabinettsbeschluss zur Vorlage von „Heimatminister" Markus Söder. Pressemitteilung des Bund Naturschutz in Bayern e. V. vom 11. 08 2014. Online unter: http://www.bund-naturschutz.de/uploads/tx_news/PM-082-14-Kritik-an-neuer-Heimatzerstoerungs-Strategie-der-Staatsregierung_docx.pdf; zuletzt aufgerufen am 18.07.2014

Miosga, M. (2012): Bayerische Landesplanung im Umbruch. Ein Diskussionspapier. Herausgegeben vom BayernForum der Friedrich-Ebert-Stiftung. München

Miosga, M. (2015): Regionale Wertschöpfung durch die Energiewende – Verpasste Chance für die Entwicklung ländlicher Räume in Bayern? In: Franke, S.; Miosga, M.; Schöbel-Rutschmann, S. (Hrsg.) (2015): Impulse zur Zukunft des ländlichen Raums in Bayern. Positionen des Wissenschaftlichen Kuratoriums der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum (ARL) 2014/2015. München, S. 69-76.

Neu, C. (2009): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. In: Doblhammer, G.; Vaupel, J. (Hrsg.): Demographischer Wandel – Hintergründe und Herausforderungen. Wiesbaden

Papier, H-J.; Krönke, C. (2012): Grundkurs Öffentliches Recht 1: Grundlagen, Staatsstrukturprinzipien, Staatsorgane und -funktionen, Heidelberg.

Piketty, T. (2014): Das Kapital im 21. Jahrhundert. München

Schneider, M. (2011): Gesellschaftliche Raumproduktion. Was ist gerecht? In: Franke, Glück, Magel (Hrsg.): Gerechtigkeit für alle Regionen in Bayern. Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land, München , S.23-30

Schreiber, R. (2010): Vortrag von MDirig. Dr. Robert Schreiber, Leiter der Abteilung IK Landesentwicklung im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie am 29. April 2010 Mitgliederversammlung der LAG Bayern der ARL in Oberstaufen (zit. als Schreiber 2010)

Schulz, H.-D. (2013): Begleitumstände und Bestimmungsgründe einer problemangemessenen bayerischen Raumordnung. In: W. Kufeld (Hrsg.): Klimawandel und Nutzung von regenerativen Energien als Herausforderungen für die Raumordnung. Hannover, S. 143-163

Statistisches Bundesamt (2014): Statistik der allgemeinbildenden Schulen des Bundes und der Länder. Wiesbaden

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

Stiller, S.; Kröhnert, S.; Ragnitz, J.; Röhl, K.-H.; Lenk, T.; Grüttner, A. (2011): Schrumpfende Regionen –

Probleme und Chancen. In: Wirtschaftsdienst, 91(4), S. 227-243

Sträter, D. (2015): Welche Aussagekraft haben Indikatoren? In: Magel, H.; Miosga, M.; Sträter, D.: Beiträge zur 3. Sitzung der Enquete-Kommission zur Sicherung und zum Ausbau gleichwertiger Lebensverhältnisse in Bayern. Unveröffentlichtes Manuskript. München

Strubelt, W. (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Informationen zur Raumentwicklung, 6/7, hrsg. vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Online unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2006/Hefte0607Lebensverhaeltnisse.html?nn=422250

WBGU – Wissenschaftlicher Beitrag der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Hrsg.) (2011): Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Hauptgutachten. Online unter: http://wbgu.de/hauptgutachten/hg-2011-transformation/

Wierer, E.; Stauske, J.-C. (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Studie des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags NRW. Düsseldorf

Wintergerst, T. (2015): Nachhaltige Nachbarschaftshilfe. Solidarische Tauschwelten für das Alter. In: Franke, S.; Miosga, M.; Schöbel-Rutschmann, S. (Hrsg.) (2015): Impulse zur Zukunft des ländlichen Raums in Bayern. Positionen des Wissenschaftlichen Kuratoriums der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum (ARL) 2014/2015. München, S. 37-46.

Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung (Hrsg.) (2010): Zukunftsfähige Gesellschaft. Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung. Bericht des Zukunftsrates der Bayerischen Staatsregierung. München.

IMPRESSUM

Herausgeber:
BayernForum der
Friedrich-Ebert-Stiftung
Prielmayerstr. 3
80335 München
www.bayernforum.de
Fax 089/51 555 244

Gestaltung:
Joseph & Sebastian Grafikdesign
www.josephundsebastian.com

Druck:
bonitasprint GmbH, Amberg

ISBN 978-3-95861-220-4

© Friedrich-Ebert-Stiftung | München 2015

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

BAYERNFORUM

ISBN 978-3-95861-220-4