

**Bericht der Enquete-Kommission
„Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“
Drucksache 17/19700**



**Bayerischer
Landtag**

Inhaltsverzeichnis

1.	Auftrag, Zusammensetzung, Beratungsverlauf	7
1.1	Auftrag	7
1.2	Zusammensetzung	12
1.3	Beratungsverlauf	14
2.	Räumliche Gerechtigkeit – Leitbild und Referenz für räumliches Handeln und Gestalten	17
2.1	Gleichwertige Lebensverhältnisse als traditionelle Ziel- und Aufgabenstellung in der Raumordnungspolitik	17
2.1.1	Gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsauftrag – mehr als nur Mindeststandards!	18
2.1.2	Die vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit	18
2.1.2.1	Verteilungsgerechtigkeit	20
2.1.2.2	Verfahrensgerechtigkeit	20
2.1.2.3	Chancengerechtigkeit	21
2.1.2.4	Generationengerechtigkeit	22
2.1.3	Konsequenzen für eine Politik zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit	23
2.2	Gleichwertige Arbeitsbedingungen – was bedeutet der Verfassungsauftrag?	23
2.2.1	Verteilungsgerechtigkeit	23
2.2.2	Verfahrensgerechtigkeit	24
2.2.3	Chancengerechtigkeit	25
2.2.4	Generationengerechtigkeit	25
2.3	Die Indikatoren in Bezug zu den Gerechtigkeitsdimensionen	25
2.3.1	Verteilungsgerechtigkeit	25
2.3.2	Chancengerechtigkeit	26
2.3.3	Generationengerechtigkeit	26
2.3.4	Verfahrensgerechtigkeit	27
2.4	Vorschlag für ein Konzept zur Messung und zum Monitoring „Räumlicher Gerechtigkeit“	27
2.4.1	Die Operationalisierung der vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit und die Suche nach geeigneten Indikatoren	27
2.4.1.1	Verteilungsgerechtigkeit	27
a)	Technische Infrastruktur	27
b)	Wirtschaft und Arbeit	28
c)	Einkommen	28
d)	Soziale Gerechtigkeit und Einkommensverteilung	29
e)	Gesundheitsversorgung	29
f)	Kommunikationsinfrastruktur	30
g)	Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen	30
h)	Soziale Infrastruktur	30
i)	Wohnen	31
j)	Umweltqualität	31
k)	Sicherheit und Rettung	31
l)	Kultur und Freizeit	31
2.4.1.2	Chancengerechtigkeit	32
a)	Bildung	32
b)	Arbeitsmarkt	33
c)	Gleichstellung	33
d)	Mobilität und Verkehrsinfrastruktur	33
e)	Regionales Entwicklungspotenzial	34
f)	Demografie	34
2.4.1.3	Verfahrensgerechtigkeit	35
2.4.1.4	Generationengerechtigkeit	35

3.	Indikatoren	37
3.1	Verteilungsgerechtigkeit	38
3.2	Verfahrensgerechtigkeit	40
3.3	Chancengerechtigkeit	41
3.4	Generationengerechtigkeit	43
4.	Situation in Bayern: Bestandsaufnahmen und Prognosen	45
4.1	Ausgangslage	45
a)	Bevölkerungsentwicklung von 2001 bis 2011 in Prozent auf kommunaler Ebene	45
b)	Wanderungsgewinne und -verluste insgesamt in Prozent der Bevölkerung 2008 bis 2012.....	46
c)	Bevölkerungsvorausberechnung 2015 bis 2035	47
d)	Bevölkerungsvorausberechnung regionalisiert – Regierungsbezirke 2012 bis 2032.....	47
4.2	Verteilungsgerechtigkeit	48
4.2.1	Wirtschaft und Arbeit	48
a)	Wirtschaftskraft, BIP in Euro je Einwohner 2015.....	48
b)	Entwicklung BIP in Bayern 2000 bis 2016.....	49
c)	Arbeitsproduktivität, BIP in Euro je Erwerbstätigen in den Regionen 2011	50
d)	Entwicklung der Arbeitsproduktivität, Zunahme des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen in Prozent in den Regionen 2011 gegenüber 2006	51
e)	Grundsicherung: Empfänger von Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII am Jahresende in Bayern 2016 nach Geschlecht und Altersgruppen	52
4.2.2	Einkommen	53
a)	Medianeinkommen 2013 in Euro.....	53
b)	Monatliches Nettoäquivalenzeinkommen (Median) in Bayern und den Regierungsbezirken Bayerns im Jahr 2014 (in Euro).....	54
c)	Einkommensreichumsquote in Bayern und den bayerischen Regierungsbezirken in 2014 (in Prozent)	54
d)	Einkommensreichumsquoten in den bayerischen Regierungsbezirken und in Bayern 2011–2014 (in Prozent)	55
e)	Quote Armutsgefährdung und Einkommensreichtum 2001 bis 2013	55
4.2.3	Gesundheit	56
a)	Hausärzte je 100.000 Einwohner im Durchschnitt von 2000 bis 2013	56
4.2.4	Wohnen	57
a)	Wohnungsneubau 2009 bis 2015.....	57
b)	Kaufwert Bauland 2012/2013	58
c)	Leerstandsquote Bayern 2014	59
4.3	Chancengerechtigkeit	60
4.3.1	Schule	60
a)	Erreichbarkeit von Grundschulen in Metern im Jahr 2013	60
b)	Schulabgänger ohne Abschluss 1995 bis 2013 in Prozent	61
4.3.2	Breitband	62
a)	Breitbandqualität: Verbindungsqualität von 50 MBit/s, die in den Regionen zur Verfügung steht.....	62
4.3.3	Mobilität und Verkehr.....	63
a)	Berufspendler in Bayern 2012 nach Gemeindegrößenklasse und dem vorwiegend benutzten Verkehrsmittel.....	63
b)	Berufspendler in Bayern 2012 nach Gemeindegrößenklasse und Zeitaufwand für den Hinweg zur Arbeitsstätte.....	64
5.	Handlungsempfehlungen für eine Politik zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit	65
5.1	Grundannahme	65
5.2	Herausforderungen und Handlungsempfehlungen entlang der vier Gerechtigkeitsdimensionen	66
5.2.1	Verteilungsgerechtigkeit	66

a)	Kommunale Finanzausstattung.....	66
b)	Arbeit	67
c)	Bildung	67
d)	Gesundheit und Pflege.....	67
e)	Wohnen	68
f)	Mobilität.....	68
g)	Breitbandversorgung.....	69
h)	Freizeit und Kultur	69
5.2.2	Chancengerechtigkeit.....	70
a)	Öffentliche Einrichtungen und Infrastruktur	70
b)	Organisatorische und finanzielle Unterstützung.....	70
c)	Energiewende als Programm für Strukturentwicklung	71
5.2.3	Generationengerechtigkeit	71
a)	Gesellschaft.....	71
b)	Nachhaltigkeit.....	71
c)	Energie und Mobilität.....	72
d)	Tourismus	72
e)	Förderpolitik.....	72
5.2.4	Verfahrensgerechtigkeit.....	72
a)	Bürgerbeteiligung	72
b)	Bürgerdialog	73
5.3	Verstetigung des Verfassungsziels „Gleichwertiger Lebensbedingungen in ganz Bayern“	
	– Weitere Vorgehensweise	73
5.3.1	Parlamentarische Verankerung	73
5.3.2	Forschung	73
5.3.3	Grundlagen zur Operationalisierung der räumlichen Gerechtigkeit	73
6.	Themenkomplexe – Beantwortung der im Antrag (Drs. 17/2372) formulierten Fragen	75
6.1	Allgemeine und fachübergreifende Fragen	75
6.1.1	Was ist unter dem Begriff „Gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ für Bayern zu verstehen?	75
6.1.2	Sind in Bayern als dem größten deutschen Flächenland Raumordnung und Landesentwicklung, insbesondere das Zentrale-Orte-System, wesentliche Instrumente zur Verwirklichung des Staatsziels der Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen?	75
6.2	Wirtschaft	79
6.2.1	Wie kann eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in allen Landesteilen sichergestellt werden?.....	79
6.2.2	Wie können speziell in strukturschwachen Regionen Anreize für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum geschaffen werden?	82
6.2.3	Welche Strategien sind notwendig, damit Unternehmen in Bayern ihren Fachkräftebedarf decken?	86
6.2.4	Wie kann die Energiewende als Programm für die Strukturentwicklung ländlicher Räume genutzt werden?	87
6.2.5	Wie kann die Tourismusförderung in Bayern zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen?	88
6.3	Kommunale Finanzausstattung	91
6.3.1	Wie sollte eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen gestaltet sein, damit diese gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleisten kann?	91
6.3.2	Wie können die Finanzprobleme stark verschuldeter Kommunen auf Dauer gelöst werden, sodass sie in Zukunft wieder aus eigener Kraft die erforderlichen Investitionen in Infrastruktur und Daseinsvorsorge leisten können?	95
6.4	Infrastruktur	96
6.4.1	Wie kann die Verkehrserschließung in strukturschwachen Teilräumen nachhaltig gestärkt werden?	96
6.4.2	Wie kann die bayerische Verkehrsinfrastruktur durch verstärkte Vernetzung eine flächendeckende Verkehrserschließung gewährleisten?	101
6.4.3	Welche Instrumente lassen sich sinnvoll einsetzen, um Ballungsräume durch eine verstärkte Nutzung umweltfreundlicher Verkehrsträger zu entlasten?	104
6.4.4	Inwieweit können Städte, Gemeinden oder Kommunen mit dem Breitbandausbau ihren Standort aufwerten und somit für Gewerbetreibende und auch Privatpersonen attraktiver machen?.....	105

6.5	Bildung	108
6.5.1	Wie kann ein ausgewogenes Schul- und Betreuungsangebot mit kurzen und vor allem sicheren Wegen auch im Hinblick auf den demografischen Wandel in allen Landesteilen sichergestellt werden?	108
6.5.2	Welche Maßnahmen können ergriffen werden, damit Schulabgänger künftig in ihrem Heimatort einen Ausbildungsberuf ergreifen können?.....	111
6.5.3	Wie kann ein ausgewogenes Hochschulangebot in allen Landesteilen sichergestellt werden?	112
6.6	Medizinische Versorgung und Pflege	115
6.6.1	Wie kann eine bedarfsgerechte Versorgung aller Landesteile mit medizinischen Versorgungseinrichtungen sichergestellt werden?	115
6.6.2	Welche zusätzlichen Maßnahmen und Anreize müssen getroffen bzw. geschaffen werden, um Ärzte und Fachärzte zu einer Niederlassung vor allem in ländlichen Gebieten zu bewegen?.....	120
6.6.3	Wie kann eine bedarfsgerechte Versorgung mit Präventions- und Pflegeeinrichtungen auch in strukturschwächeren Räumen gewährleistet werden?	121
6.6.4	Wie kann die optimale Versorgung mit rettungsdienstlichen Leistungen, einschließlich der notärztlichen Leistungen, insbesondere in ländlichen Regionen auch in der Zukunft gewährleistet werden?	125
6.7	Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen	127
6.7.1	Wie können in allen Landesteilen attraktive Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen geschaffen werden?	127
6.7.2	Wie sollte den regional sehr unterschiedlichen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt begegnet werden?.....	133
6.7.3	Welche Möglichkeiten gibt es, in allen Landesteilen eine ausreichende Nahversorgung sicherzustellen?	135
6.7.4	Wie kann ein vielfältiges kulturelles Angebot in allen Regionen erhalten und ausgebaut werden?	137
6.8	Jugend	139
7.	Materialsammlung	141
7.1	Literaturverzeichnis	141
7.2	Abkürzungsverzeichnis	147

1. Auftrag, Zusammensetzung, Beratungsverlauf

1.1 Auftrag

Der Landtag hat in seiner Sitzung am 01.07.2014 mit den Stimmen aller Fraktionen die Einsetzung einer Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ beraten und beschlossen (Drs. 17/2482).

Der Beschluss des Landtags hat folgenden Wortlaut:

Antrag der Abgeordneten **Thomas Kreuzer, Bernhard Rüth, Robert Brannekämper, Michael Brückner, Judith Gerlach, Max Gibis, Michael Hofmann, Dr. Gerhard Hopp, Thomas Huber, Michaela Kaniber, Andreas Lorenz, Tobias Reiß, Hans Ritt, Martin Schöffel, Peter Tomaschko, Carolina Trautner, Manuel Westphal, Ernst Weidenbusch und Fraktion (CSU),**

Markus Rinderspacher, Dr. Christoph Rabenstein, Annette Karl, Günther Knoblauch, Klaus Adelt, Florian von Brunn, Ruth Müller, Volkmar Halbleib, Inge Aures, Natascha Kohnen, Hans-Ulrich Pfaffmann, Helga Schmitt-Bussinger, Dr. Simone Strohmayer, Horst Arnold, Susann Biedefeld, Martina Fehlner, Dr. Linus Förster, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Martin Güll, Harald Güller, Alexandra Hiersemann, Dr. Herbert Kränzlein, Andreas Lotte, Kathi Petersen, Doris Rauscher, Florian Ritter, Bernhard Roos, Georg Rosenthal, Harry Scheuenstuhl, Franz Schindler, Stefan Schuster, Kathrin Sonnenholzer, Diana Stachowitz, Reinhold Strobl, Arif Tadelen, Ruth Waldmann, Dr. Paul Wengert, Johanna Werner-Muggendorfer, Margit Wild, Herbert Woerlein, Isabell Zacharias, Angelika Weikert und Fraktion (SPD),

Hubert Aiwanger, Florian Streibl, Alexander Muthmann, Dr. Karl Vetter, Prof. (Univ. Lima) Dr. Peter Bauer, Dr. Hans Jürgen Fahn, Günther Felbinger, Thorsten Glauber, Eva Gottstein, Joachim Hanisch, Dr. Leopold Herz, Nikolaus Kraus, Peter Meyer, Ulrike Müller, Prof. Dr. Michael Piazzolo, Bernhard Pohl, Gabi Schmidt, Jutta Widmann, Benno Zierer und Fraktion (FREIE WÄHLER),

Margarete Bause, Ludwig Hartmann, Markus Ganterer, Rosi Steinberger, Thomas Gehring, Ulrike Gote, Verena Osgyan, Katharina Schulze, Kerstin Celina, Dr. Sepp Dürr, Christine Kamm, Ulrich Leiner, Dr. Christian Magerl, Jürgen Mistol, Thomas Mütze, Gisela Sengl, Claudia Stamm, Martin Stümpfig und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Drs. 17/2372, 17/2477

Einsetzung einer Enquete-Kommission im Bayerischen Landtag

„Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“

Der Landtag setzt zur Verwirklichung des Staatsziels der Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BV) eine Enquete-Kommission ein, die sich mit folgenden Themenbereichen und Fragen beschäftigt und dem Landtag entsprechend berichten wird.

Am 15.09.2013 wurde von der bayerischen Bevölkerung mit großer Mehrheit ein Volksentscheid zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern „Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ angenommen. In der Begründung des Landtags heißt es dazu im Einzelnen:

„Das ‚Fördern‘ gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zum Staatsziel zu erheben, bedeutet (...), dass der Staat diesem Ziel bei all seinen Handlungen ein besonderes Gewicht beizumessen hat. (...) ‚Gleichwertig‘ bedeutet nicht ‚gleichartig‘. Die unterschiedlichen strukturellen, historischen, kulturellen, gesellschaftlichen und natürlichen Voraussetzungen der einzelnen Landesteile Bayerns sind stets zu berücksichtigen. Der Staat muss allerdings nicht nur Mindestvoraussetzungen für die Bedürfnisse der Menschen in allen Landesteilen sicherstellen, wie dies schon durch das Sozialstaatsprinzip geboten ist, sondern auch dafür Sorge tragen, dass die Menschen in Bayern in allen Landesteilen auch die gleichen Chancen für ihre Lebensentwicklung haben (Drs. 16/15140).“

Durch die am 01.01.2014 in Kraft getretene Verfassungsänderung ist das im Bayerischen Landesplanungsgesetz (Art. 5 Abs. 2 BayLplG) und im Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP-Ziel 1.1.1 Satz 1) enthaltene Leitziel der Landesplanung, wonach in allen Teilräumen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten sind, zu einem verfassungsrechtlich verankerten Staatsziel erhoben worden.

In der Begründung des LEP heißt es dazu u. a.: „Damit trotz bestehender Unterschiede alle Teilräume gleichwertige Entwicklungschancen haben, ist es notwendig, ein ausreichendes Angebot an Wohnungen, an Arbeitsplätzen sowie an Einrichtungen der Daseinsvorsorge und zur Versorgung mit Gütern zu schaffen oder zu erhalten. Zu den Einrichtungen der Daseinsvorsorge gehören die technische Infrastruktur (z. B. Einrichtungen zur Versorgung mit Energie und Wasser sowie Entsorgung, Post und Telekommunikation sowie Verkehrsinfrastruktur) sowie die soziale und kulturelle Infrastruktur (z. B. Einrichtungen des Sozialwesens, der Gesundheit, der Bildung und der Kultur).“

Zur demografischen Entwicklung wird im LEP-Grundsatz 1.2.2 ausgeführt:

„Die Abwanderung der Bevölkerung soll insbesondere in denjenigen Teilräumen, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind, vermindert werden.“

Die genannten Ziele und Grundsätze wurden schon in den Landesentwicklungsprogrammen 2003 und 2006 formuliert. Bayern ist bei der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen bereits auf einem guten Weg. So ist etwa die Arbeitslosenquote in allen Landesteilen deutlich niedriger als der Bundesdurchschnitt.

Auch war der Unterschied bei der Arbeitslosenquote zwischen den bayerischen Regierungsbezirken noch nie so gering wie in den letzten Jahren.

Allerdings stellen insbesondere der demografische Wandel, die fortschreitende Globalisierung, der Klimawandel und der Umbau der Energieversorgung die räumliche Entwicklung Bayerns vor große Herausforderungen. Bei der Bevölkerungsentwicklung öffnet sich die Schere zwischen den Regionen. Vor allem in strukturschwächeren Räumen nimmt die Bevölkerung bei überdurchschnittlichem Anstieg des Anteils älterer Menschen ab. Auch bei der wirtschaftlichen Leistungskraft hat bei gleichzeitig deutlicher Steigerung des Niveaus in allen Regionen die Spreizung zwischen

den stärkeren Landkreisen und kreisfreien Städten und den schwächeren zum Teil zugenommen.

Bayerns Stärke sind seine Menschen. Ihnen in jeder Region Teilhabe, bestmögliche Chancen und Möglichkeiten zur Entfaltung ihrer Talente zu ermöglichen, ist das Ziel bayerischer Politik. Die Enquete-Kommission soll dem auch zukünftig in politischer, gesellschaftlicher und ökonomischer Hinsicht Rechnung tragen.

Ziel ist die Erarbeitung von Handlungsstrategien und Empfehlungen an den Landtag und die Staatsregierung, wie das Verfassungsziel der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen und eine ausgeglichene Entwicklung der Teilräume umgesetzt werden können.

Dabei ist zu prüfen, ob die bestehenden Planungs- und Handlungsebenen der landesplanerischen Zielsetzung adäquat sind. Insbesondere ist die Wirksamkeit der Regionalen Planungsverbände bei der Stärkung peripherer Räume zu hinterfragen.

Die Enquete-Kommission muss deshalb mit den Akteuren einer zielgerichteten Landesplanung eng zusammenarbeiten, um die umfangreichen Kompetenzen in die Arbeit einfließen zu lassen.

Die Enquete-Kommission soll dem Landtag über die Untersuchungsergebnisse nach Ablauf eines Jahres erstmals berichten. Dabei soll auch dargelegt werden, welche Maßnahmen der Staatsregierung, dem Verfassungsziel entsprechend, eingeleitet bzw. umgesetzt wurden.

A. Inhalt

- I. Allgemeine und fachübergreifende Fragen
- II. Wirtschaft
- III. Kommunale Finanzausstattung
- IV. Infrastruktur
- V. Bildung
- VI. Medizinische Versorgung und Pflege
- VII. Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen

I. Allgemeine und fachübergreifende Fragen

1. Was ist unter dem Begriff „Gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ für Bayern zu verstehen?

- a) Welche unverzichtbaren Bedingungen müssen erfüllt sein, um die Gleichwertigkeit von Lebens- und Arbeitsbedingungen feststellen zu können?
- b) Gibt es eine zureichende Anzahl an messbaren Indikatoren für die Feststellung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse und welche sind das?

2. Sind in Bayern als dem größten deutschen Flächenland Raumordnung und Landesentwicklung, insbesondere das Zentrale-Orte-System, wesentliche Instrumente zur Verwirklichung des Staatsziels der Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen?

- a) Welche Folgerungen lassen sich aus den Ergebnissen des Zensus 2011 sowie aus dem – für Sommer 2014 angekündigten – 17. Raumordnungsbericht und weiteren Daten zur Raumb Beobachtung für die Landesentwicklungspolitik herleiten?
- b) Reicht es für das System einer flächendeckenden Versorgung durch Zentrale Orte aus, wenn sich die Teilfortschreibung gemäß § 3a der LEP-Verordnung

auf die (Neu-)Festlegung der Mittel- und Oberzentren beschränkt, obwohl das LEP auch Vorgaben für die Bestimmung der Grundzentren enthalten soll?

- c) Wäre es im Hinblick auf deutlich veränderte Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen einzelnen Teilräumen zweckmäßig, die nach einem Gutachten aus dem Jahr 1969 erfolgte Einteilung der Planungsregionen einer Überprüfung zu unterziehen?
- d) Welche staatlichen Finanzmittel und welche personelle und sachliche Ausstattung werden von den Trägern der Landes- und Regionalplanung zur Verwirklichung des Staatsziels der Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern benötigt?
- e) Erfordert die Verwirklichung des Staatsziels „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ auf regionaler Ebene, dass für jede Planungsregion in Bayern ein Regionsbeauftragter bestellt wird, der zugleich die Funktion eines Regionsmanagers übernehmen sollte?
- f) Genügt der LEP-Grundsatz 1.2.3 (Standorte staatlicher Einrichtungen) als Vorgabe, um die zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse erwünschte Verlagerung staatlicher Einrichtungen in die von Abwanderung bedrohten Teilräume zu initiieren und unter Gesichtspunkten der Raumordnung zu lenken?
- g) Welche Instrumente der Raumordnung und Landesplanung bieten sich an, damit Kommunen und andere örtliche Akteure selbstständig die regionalen Gegebenheiten sinnvoll für Maßnahmen des Umwelt- und Klimaschutzes nutzen können?
- h) Welche Anpassungsstrategien müssen in den verschiedenen Landesteilen verfolgt werden, um den absehbaren Folgen des Klimawandels entgegenzutreten?

II. Wirtschaft

1. Wie kann eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in allen Landesteilen sichergestellt werden?

- a) Nach welchen Kriterien soll die wirtschaftliche Entwicklung einer Region beurteilt werden?
- b) Wie kann erreicht werden, dass in den einzelnen Teilräumen eine möglichst ausgewogene Branchenstruktur entsteht und bestehende Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe gesichert werden können?
- c) Wie können die bäuerlichen Strukturen in der bayerischen Landwirtschaft erhalten werden? Wie kann die Rolle der Nebenerwerbslandwirtschaft gestärkt werden?
- d) Wie können die Rahmenbedingungen verbessert werden, damit in allen Landesteilen die Investitions- und Innovationsfähigkeit des verarbeitenden Gewerbes steigt?
- e) Welche technischen Konzepte und welche Verwaltungskonzepte sind notwendig, um Industriebranchen wieder zu mobilisieren?

2. Wie können speziell in strukturschwachen Regionen Anreize für nachhaltiges Wirtschaftswachstum geschaffen werden?

- a) Wie können die Rahmenbedingungen verbessert werden, damit auch in strukturschwächeren Landesteilen neue Betriebe angesiedelt werden und insgesamt die Investitionsfreudigkeit in diesen Regionen steigt?

- b) *In welchen Branchen gibt es die größten Potenziale für sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze und wie können benachteiligte Teilräume davon profitieren?*
- c) *Welche ökonomischen, sozialen, kulturellen Anreize gibt es, Arbeitsplätze in strukturschwachen ländlichen Gebieten zu erhalten bzw. dort neue Stellen zu schaffen?*
- d) *Wie können Existenzgründer aus der Region für die Region gefördert und begleitet werden?*
- e) *Was kann unternommen und wie können Anreize geschaffen werden, dass Auszubildende nach ihrer Lehrzeit entweder gleich in der Region bleiben oder, wenn die Ausbildung in Ballungsräumen stattfindet, in ihre ursprüngliche Heimat zurückkehren?*
- 3. Welche Strategien sind notwendig, damit Unternehmen in Bayern ihren Fachkräftebedarf decken?**
- a) *Welche Maßnahmen können getroffen werden, um zu erreichen, dass gut ausgebildete Fachkräfte auch in ländlichen Regionen gehalten werden?*
- b) *Kann dem Fachkräftemangel gerade in ländlichen Regionen durch zusätzliche Strukturen in der Erwachsenenbildung entgegengewirkt werden? Wenn ja, durch welche?*
- 4. Wie kann die Energiewende als Programm für die Strukturentwicklung ländlicher Räume genutzt werden?**
- a) *Welche Landesteile würden besonders vom weiteren Ausbau erneuerbarer Energien profitieren?*
- b) *Wie können die landesweit unterschiedlichen Quoten und Qualitäten bei der energetischen Gebäudesanierung und energieeffizientem Bauen angeglichen werden?*
- c) *Wie kann sichergestellt werden, dass Kommunen und andere örtliche Akteure gerade in strukturschwachen Regionen selbstständig von den Chancen einer dezentralen Energiewende profitieren können und wie kann das von staatlicher Seite sinnvoll unterstützt werden?*
- 5. Wie kann die Tourismusförderung in Bayern zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen?**
- a) *Wie lässt sich mithilfe des Tourismus verstärkte regionale Wertschöpfung erzielen?*
- b) *Wie kann, vor allem für die Umwelt, nachhaltiger Tourismus aussehen? Wie lässt sich das auch raumordnerisch festlegen?*
- c) *Wie können in strukturschwachen Räumen touristisch geprägte Orte gezielt gefördert werden? Welche touristischen Angebote lassen sich dort etablieren?*
- d) *Wie kann das touristische Marketing in den einzelnen Regionen verbessert und stärker gebündelt werden?*
- e) *Ist es sinnvoll, etwa durch ein bayerisches Sonderförderprogramm die Sanierung maroder Frei- und Hallenbäder in Tourismusregionen zu unterstützen?*
- III. Kommunale Finanzausstattung**
- 1. Wie sollte eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen gestaltet sein, damit diese gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleisten kann?**
- a) *Was sind die Aufgaben der Kommunen, die insbesondere in der Daseinsvorsorge in allen Regionen in gleichwertiger Weise für die Bürgerinnen und Bürger erfüllt werden sollen? Welche Finanzausstattung ist dafür nötig?*
- b) *Wie muss der kommunale Finanzausgleich gestaltet sein, um gleichwertige Lebensverhältnisse in allen bayerischen Kommunen gewährleisten zu können?*
- c) *Welche Auswirkungen für die Kommunen hätte eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch Einbeziehung von Selbstständigen und Freiberuflern in die Gewerbesteuerpflicht?*
- d) *Wird das Gebot der Bayerischen Verfassung (Art. 83 Abs. 3 BV), dass mit der Übertragung neuer Aufgaben an Kommunen im Gegenzug auch die erforderlichen finanziellen Mittel bereitzustellen sind (Konnextätsprinzip), konsequent umgesetzt?*
- e) *Ist sichergestellt, dass bei den Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eine komplette Übernahme durch den Bund erfolgt und die Mittel vollständig an die Kommunen weitergeleitet werden?*
- f) *Wie kann sichergestellt werden, dass bei der Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben im Umfang von 5 Mrd. Euro pro Jahr im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung durch ein Bundesteilhabegesetz eine komplette Übernahme durch den Bund erfolgt und die Mittel vollständig an die Kommunen weitergeleitet werden?*
- 2. Wie können die Finanzprobleme stark verschuldeter Kommunen auf Dauer gelöst werden, sodass sie in Zukunft wieder aus eigener Kraft die erforderlichen Investitionen in Infrastruktur und Daseinsvorsorge leisten können?**
- a) *Sollten sogenannte Stabilisierungshilfen erhöht werden bzw. die Berücksichtigung der Bevölkerungsabwanderung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen noch stärker zum Tragen kommen?*
- b) *Was unterscheidet die Stabilisierungshilfen von einem Entschuldungsfonds? Wäre ein Entschuldungsfonds sinnvoll und wenn ja, wie müsste er beschaffen sein?*
- c) *Würde ein Sonderförderprogramm des Freistaats für finanzschwache Kommunen sinnvoll sein, damit sie künftigen Herausforderungen des demografischen Wandels, der Inklusion und der Zuwanderung gewachsen sind?*
- IV. Infrastruktur**
- 1. Wie kann die Verkehrserschließung in strukturschwachen Teilräumen nachhaltig gestärkt werden?**
- a) *Welche Erreichbarkeitsdefizite gibt es in Bayern? Welche Maßnahmen bieten sich für ihre Verringerung an?*
- b) *Welche (größeren) Infrastrukturmaßnahmen sind nötig, um strukturschwache Räume zu stärken?*
- c) *In dünn besiedelten Regionen steigen die Kosten für den Unterhalt des ÖPNV pro Einwohner aufgrund des demografischen Wandels. Können mit der Einführung eines Demografiefaktors bei der Berechnung der Zuschüsse für den ÖPNV die Nachteile im ländlichen Raum ausgeglichen werden und welche Auswirkung hätte das für die Ballungszentren?*

- d) In welchen strukturschwachen Räumen sollen stillgelegte, regionale Eisenbahnstrecken reaktiviert werden?
- e) Wie können die für den ländlichen Raum so wichtigen Staatsstraßen saniert werden und welche Investitionssummen sollen dafür aufgebracht werden und in welchem Zeitraum?
- f) Wie kann das Radwegenetz auch in strukturschwachen, dünn besiedelten Regionen bedarfsgerecht ausgebaut werden? Welche Investitionsmaßnahmen sind in den nächsten Jahren notwendig, um den Radverkehr auszubauen?
- g) Welche überregionalen Eisenbahnstrecken in strukturschwachen Räumen in Bayern sollten vorrangig aus- oder umgebaut werden und in welchem Zeitraum?
- h) Welche Möglichkeiten des Freistaats gibt es, z. B. über ein Strukturförderprogramm, die Kommunen in strukturschwachen Räumen bei ihren Investitionen zu unterstützen?

2. Wie kann die bayerische Verkehrsinfrastruktur durch verstärkte Vernetzung eine flächendeckende Verkehrserschließung gewährleisten?

- a) Welche Strategie bietet sich an, um sowohl alle Ober- und Mittelzentren in das überregionale öffentliche Verkehrsnetz einzubeziehen als auch bedarfsgerechte und attraktive Angebote des ÖPNV in ländlichen Regionen sicherzustellen und welchen Beitrag können Verkehrsverbünde hierzu leisten?
- b) Wie können auch die Querverbindungen sichergestellt werden (Spinnennetz statt Stern)?
- c) Wie kann die Kooperation des öffentlichen Personennahverkehrs mit den verschiedenen Formen des Individualverkehrs verbessert und wie können die erforderlichen Schnittstellen optimiert werden?
- d) Wie kann die Vernetzung des regionalen und überregionalen Schienenverkehrs verbessert werden (z. B. durch bessere Taktung)?
- e) Wie kann gewährleistet werden, dass auch Gemeinden ohne Schienenanschluss durch ein sinnvolles System von Buszubringern ein vertaktetes ÖPNV-Angebot mit guten Anschlüssen zum Schienenverkehr erhalten?
- f) Welche überörtlichen straßenbegleitenden Radwege sollen ausgebaut werden, um ein bayernweites Radwegenetz zu gewährleisten?

3. Welche Instrumente lassen sich sinnvoll einsetzen, um Ballungsräume durch eine verstärkte Nutzung umweltfreundlicher Verkehrsträger zu entlasten?

- a) Wie können die Verkehrsverhältnisse in den Ballungsräumen verbessert werden, um die höheren Fahrgastzahlen zu bewältigen?
- b) Wie kann der ÖPNV in Regionen mit Zuwanderungsdruck bedarfsgerecht ausgebaut werden?
- c) Welche größeren Infrastrukturmaßnahmen sind dazu notwendig?

4. Inwieweit können Städte, Gemeinden oder Kommunen mit dem Breitbandausbau ihren Standort aufwerten und somit für Gewerbetreibende und auch Privatpersonen attraktiver machen?

- a) Ein „schnelles Internet“ für alle wird gefordert. Wie

hoch ist die Mindestbandbreite dafür und welche künftigen Änderungen sind dabei zu erwarten bzw. zu berücksichtigen?

- b) Ab welcher Bandbreite und unter welchen Umständen ist ein hochbitratiges Internet im Bereich der Daseinsvorsorge sowohl für Privathaushalte als auch für kommunale und regionale Betriebe zu verorten?
- c) In welchen Arbeitsbranchen werden Bandbreiten ab 25 MB/s / 50 MB/s / 100 MB/s von (zukunfts-)entscheidender Bedeutung sein?
- d) Wie stark beeinflusst die vorhandene Bandbreite die Wahl des Standorts für Unternehmen und die Wahl des Heimorts für Privatpersonen? Kann die vorhandene Bandbreite künftig ein ausschlaggebendes Element sein?
- e) Welche alternativen Möglichkeiten gibt es für Städte und Gemeinden, die wegen einer finanziell prekären Haushaltssituation das derzeitige bayerische Breitbandprogramm nicht in Anspruch nehmen können?
- f) Welche Auswirkungen hätte die Festschreibung von schnellem Internet als Teil der Daseinsvorsorge im Telekommunikationsnetz auf die Geschwindigkeit des Breitbandausbaus, auf die privaten Anbieter, auf die Schließung der Lücken nicht nur im ländlichen Raum?
- g) Wie kann die Zusammenarbeit von Bund und Land, auch in finanzieller Hinsicht, beim Breitbandausbau gerade im ländlichen Raum verbessert werden?
- h) Welche technischen Entwicklungen sind in den nächsten zehn Jahren insbesondere bei der Digitalisierung zu erwarten und welche Auswirkung hat dies auf die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Regionen Bayerns?

V. Bildung

1. Wie kann ein ausgewogenes Schul- und Betreuungsangebot mit kurzen und vor allem sicheren Wegen auch im Hinblick auf den demografischen Wandel in allen Landesteilen sichergestellt werden?

- a) Welchen Einfluss hat die wohnortnahe Schulversorgung bzw. die Länge des Schulwegs auf die Wohnortwahl von Familien mit kleinen Kindern?
- b) Welche Auswirkungen werden Abwanderung und demografischer Wandel auf den Bedarf an Kindertagesstätten/Kindergärten in den kommenden zwei Jahren voraussichtlich haben (aufgeschlüsselt nach Landkreisen und kreisfreien Städten)? Müssen Einrichtungen aufgegeben werden? Wo müssen neue Einrichtungen geschaffen werden?
- c) Wie werden sich die Schülerzahlen bis 2030 entwickeln (aufgeschlüsselt nach Schularten, Landkreisen und kreisfreien Städten)? Welche Maßnahmen sind erforderlich, um bedarfsgerecht ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote auszubauen?
- d) Wäre es sinnvoll, im Bereich der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur messbare Kriterien zu definieren, die ein wohnortnahes Netz an festgelegten Angeboten garantieren und welche Kriterien kämen hierfür infrage?

2. Welche Maßnahmen können ergriffen werden, damit Schulabgänger künftig in ihrem Heimatort einen Ausbildungsberuf ergreifen können?

Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, dass

gerade in strukturschwachen Regionen ausreichend Ausbildungsplätze angeboten werden können?

3. **Wie kann ein ausgewogenes Hochschulangebot in allen Landesteilen sichergestellt werden?**

- a) Wie lässt sich der Zielkonflikt zwischen Exzellenzclustern und einem breiten Ausbau von Hochschulangeboten in Einklang bringen und welche Maßnahmen könnten ihn abmildern (z. B. stärkere Vernetzung)?
- b) Welche Erfahrungen haben Kommunen gemacht, die in den vergangenen Jahrzehnten zu einem Universitäts- oder Fachhochschulstandort (heute: Hochschule für angewandte Wissenschaften) ausgebaut wurden oder in denen eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung angesiedelt wurde? Welche Auswirkungen hatte dies für die Region und die örtliche Wirtschaft?
- c) Gibt es in Bayern weitere Standorte, die sich als Hochschulcampus oder zumindest als Außenstelle einer Hochschule eignen?
- d) Welche infrastrukturellen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Voraussetzungen einer Stadt oder Gemeinde könnten im Grundsatz eine Ansiedelung einer Hochschuleinrichtung begünstigen?

VI. **Medizinische Versorgung und Pflege**

1. **Wie kann eine bedarfsgerechte Versorgung aller Landesteile mit medizinischen Versorgungseinrichtungen sichergestellt werden?**

- a) Mit welchen Mitteln kann eine wohnortnahe stationäre sowie ambulante haus- und fachärztliche Gesundheitsversorgung auch im ländlichen Raum sichergestellt werden? Welche Strategien sind sinnvoll, um den Patienten den Weg zum Arzt ohne eigenen Pkw zu ermöglichen?
- b) Wäre es sinnvoll, im Bereich der medizinischen Infrastruktur messbare Kriterien zu definieren, die ein wohnortnahes Netz an festgelegten Angeboten garantieren und welche Kriterien kämen hierfür infrage?
- c) In welchen Planungsbereichen der allgemein- und fachärztlichen Versorgung besteht in Bayern derzeit Unterversorgung? In welchen Planungsbereichen besteht derzeit Überversorgung?
- d) Welche Bedeutung haben Medizinische Versorgungszentren für eine flächendeckende allgemein- und fachärztliche Versorgung?
- e) Wie kann ein flächendeckendes Netz der Geburtshilfe in Bayern sichergestellt werden, das den werdenden Müttern die Wahl des Geburtsorts offen lässt und ihnen die Begleitung durch eine Hebamme vorgeburtlich, nachgeburtlich und in der Geburtshilfe zusichert?
- f) Wodurch kann eine verlässliche und bedarfsgerechte Finanzierung der bayerischen Krankenhäuser auch im ländlichen Raum sichergestellt werden?
- g) In welchen Bereichen der medizinischen Versorgung besteht Verbesserungsbedarf bei der sektorenübergreifenden Versorgung?

2. **Welche zusätzlichen Maßnahmen und Anreize müssen getroffen bzw. geschaffen werden, um Ärzte und Fachärzte zu einer Niederlassung vor allem in ländlichen Gebieten zu bewegen?**

- a) Sollte die Funktion der Hausärzte als Lotsen im Gesundheitssystem ausgebaut werden?

- b) Wodurch kann der Stellenwert der Allgemeinmedizin an den Universitäten erhöht werden, um Medizinstudenten frühzeitig die zentrale Rolle der hausärztlichen Versorgung zu vermitteln?

3. **Wie kann eine bedarfsgerechte Versorgung mit Präventions- und Pflegeeinrichtungen auch in strukturschwächeren Räumen gewährleistet werden?**

- a) Können durch wohnortnahe Präventionsangebote die körperlichen und geistigen Aktivitäten älterer Menschen gefördert werden?
- b) Können durch den Ausbau der wohnortnahen und quartiersbezogenen Pflegeberatung und durch flächendeckende Erweiterung von Pflegestützpunkten die einheitlichen Standards auch in strukturschwächeren Räumen eingehalten werden?
- c) Kann eine Stärkung der ambulanten Pflegedienste durch Umsetzung des erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriffs und durch die Anhebung der Pflegegeld- und Sachleistungen gewährleistet werden?
- d) Durch welche Maßnahmen kann eine Aufwertung und Entlastung von familiären Pflegepersonen erreicht werden?

4. **Wie kann die optimale Versorgung mit rettungsdienstlichen Leistungen, einschließlich der notärztlichen Leistungen, insbesondere in ländlichen Regionen auch in der Zukunft gewährleistet werden?**

- a) Welche strukturellen Veränderungen sind im Rettungsdienst erforderlich? Wie können hier bestehende Ressourcen und Kooperationsmöglichkeiten optimiert eingesetzt werden? Welche neuen Techniken (z. B. Telemedizin) sind möglich? Welche technischen Voraussetzungen sind hierfür nötig?
- b) Wie kann eine tragfähige Datenbasis für ein umfassendes Qualitätsmanagement in der Notfallmedizin (Rettungsdienst einschl. Nahtstellen der Kliniken) ausgebaut und für Versorgungsforschung effizient eingesetzt werden?

VII. **Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen**

1. **Wie können in allen Landesteilen attraktive Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen geschaffen werden?**

- a) Welches Instrumentarium könnte man den Kommunen an die Hand geben und mit welchen Instrumenten können Kommunen unterstützt werden, um Innerortsflächen zu mobilisieren, damit dem Flächenverbrauch im ländlichen Raum in Bayern entgegengewirkt werden kann?
- b) Welche Konzepte des Wohnens können im Hinblick auf den gesellschaftlichen und demografischen Wandel gerade auch im ländlichen Raum für ältere Menschen besonders geeignet sein?
- c) Wie können insbesondere kleinere ländliche Gemeinden bei einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit im Sinne einer Erfüllung ihrer umfassenden Aufgaben unterstützt und gefördert werden?
- d) Welche Angebote müssen in den verschiedenen Teilbereichen zur Verfügung stehen, damit Migrantinnen und Migranten überall mit den gleichen Chancen am

- öffentlichen Leben teilhaben können?
- e) Welche Instrumente bieten sich an, um Geschlechtergerechtigkeit in den verschiedenen Teilgebieten Bayerns durchzusetzen? Wie kann die Raumentwicklungspolitik für das Gender-Mainstreaming sensibilisiert werden?
- f) Welche Bedeutung hat das Programm „Soziale Stadt“ in strukturschwachen Räumen und welche Auswirkungen haben Mittelkürzungen?
- g) Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, um eine Inklusion im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention und ein barrierefreies Gemeinwesen flächendeckend zu erreichen?
- h) Wie kann der Schließung von Polizeidienststellen in ländlichen Regionen begegnet werden? Wie kann ein angemessener Zugang zu den Leistungen der Justiz für Recht suchende Einwohnerinnen und Einwohner und Unternehmen sichergestellt werden?
- i) Wie wichtig ist Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern das Thema Arbeitsweg? Welchen zeitlichen Aufwand wären sie bereit, auf sich zu nehmen, um ihrer Arbeit nachgehen zu können?
- 2. Wie sollte den regional sehr unterschiedlichen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt begegnet werden?**
- a) Welche durchschnittlichen Werte sind bis 2030 bei den Miet- und Grundstückspreisen zu erwarten und wie wird sich dies auf das Wanderungsverhalten der Bürger innerhalb Bayerns auswirken? Welche ökonomischen, sozialen und kulturellen Folgen wird dies für Bayern haben (aufgeschlüsselt nach Landkreisen und kreisfreien Städten)?
- b) Sollte die Laufzeit der Bindung von Sozialwohnungen verlängert werden?
- c) Sollte das genossenschaftliche Wohnen ausgebaut werden, um sozialverträgliche Unterkünfte zu schaffen?
- d) Welche Vorteile bringt es, die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnraum unter kommunalen Genehmigungsvorbehalt zu stellen?
- e) Kann Mietwucher verhindert werden, wenn bei Neuvermietungen die Mieterhöhung auf maximal zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzt wird, die Kappungsgrenze abgesenkt wird und die Möglichkeit, Modernisierungskosten auf die Miete umzulegen, auf zehn Jahre begrenzt wird?
- f) Wie wirken sich Mietpreisminderungen, abgesenkte Kappungsgrenzen und zeitlich beschränkte Umlagemöglichkeiten nach Modernisierungen auf die Investitions-

bereitschaft der Immobilienbranche aus? Wird weniger in Ballungsräume investiert, wenn dort Mietpreiserhöhungen beschränkt werden, weil eher in Immobilien in Umlagegemeinden investiert wird, in denen die Beschränkungen nicht gelten?

- g) Welche Auswirkungen hat der Wertverlust von Immobilien in strukturschwachen Räumen auf die Altersvorsorge?

3. Welche Möglichkeiten gibt es, in allen Landesteilen eine ausreichende Nahversorgung sicherzustellen?

- a) Wie kann das System der Zentralen Orte in Bayern sinnvoll reformiert werden, sodass für alle Teilgebiete eine bedarfsgerechte und ökologisch sinnvolle Grundversorgung sichergestellt ist?
- b) Welche Art der Nahversorgung ist für die Menschen in Bayern aktuell ausschlaggebend bei Auswahl des Heimatstandorts?
- c) Welche Art der Nahversorgung ist mit Blick auf den demografischen Wandel künftig in allen Teilgebieten Bayerns von Bedeutung?
- d) Wie kann der Konflikt zum Flächenverbrauch bei der Ausweisung von Siedlungs- und Gewerbeflächen gelöst werden?

4. Wie kann ein vielfältiges kulturelles Angebot in allen Regionen erhalten und ausgebaut werden?

- a) Wie kann das Angebot von Theater- und Musikaufführungen außerhalb der Oberzentren erhalten und verbessert werden?
- b) Welche Arten von kulturellen Einrichtungen sind in Bayern bei den Menschen besonders populär und werden am häufigsten nachgefragt? Welche Ziele muss ein Landesentwicklungskonzept Kultur verfolgen, damit entsprechende kulturelle Angebote für alle Altersgruppen in allen Teilgebieten wahrgenommen werden können? Mit welchen Mitteln sind diese Ziele bestmöglich zu erreichen?
- c) Welche Möglichkeiten gibt es, Kultureinrichtungen und Freizeitangebote so an den ÖPNV oder ähnliche Einrichtungen (z. B. Ruftaxi) anzubinden, dass eine gefahrlose An- und Abreise gerade für Jugendliche auch zu Nachtzeiten gewährleistet ist?
- d) Wie können historische Ortskerne der Dörfer und Städte unter Wahrung ihrer denkmalwürdigen und ortsbildprägenden Bausubstanz sowie ihrer Multifunktionalität dauerhaft gesichert werden?
- e) Wie kann das Netz der Sportanlagen vor allem in unterversorgten Gebieten weiter ausgebaut werden?

1.2 Zusammensetzung

Nach § 32 der Geschäftsordnung legt der Landtag die Zahl der Mitglieder der Enquete-Kommission fest. Dabei muss die Zahl der Abgeordneten die Zahl der übrigen Kommissionsmitglieder übersteigen.

Die Enquete-Kommission besteht aus 13 Abgeordneten, für die jeweils ein Vertreter zu benennen war, und 8 weiteren Mitgliedern, insgesamt also aus 21 Mitgliedern.

Danach hatte die CSU-Fraktion das Benennungsrecht für acht Abgeordnete, die SPD-Fraktion für drei Abgeordnete sowie die Fraktion FREIE WÄHLER und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für jeweils einen Abgeordneten.

Zum **Vorsitzenden** wurde der Abgeordnete **Berthold Rüh** und zum **stellvertretenden Vorsitzenden** der Abgeordnete **Dr. Christoph Rabenstein** bestellt.

Als Mitglieder und stellvertretende Mitglieder wurden bestellt:

Abgeordnete

CSU

Mitglieder

Dr. Ute Eiling-Hütig (ab Oktober 2016)
Max Gibis
Michaela Kaniber (bis Oktober 2016)
Andreas Lorenz
Tobias Reiß
Berthold Rüth
Martin Schöffel
Carolina Trautner
Manuel Westphal

Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter

Robert Brannekämper
Michael Brückner (bis Juli 2016)
Judith Gerlach
Michael Hofmann
Dr. Gerhard Hopp
Thomas Huber (bis Oktober 2016)
Anton Kreitmair (ab Oktober 2016)
Hans Ritt
Andreas Schalk (ab Juli 2016)
Peter Tomaschko

SPD

Mitglieder

Annette Karl
Günther Knoblauch
Dr. Christoph Rabenstein

Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter

Klaus Adelt
Florian von Brunn
Ruth Müller

FREIE WÄHLER

Mitglied

Alexander Muthmann (bis Oktober 2017)
Joachim Hanisch (ab Oktober 2017)

Stellvertreter

Dr. Karl Vetter

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mitglied

Markus Ganserer

Stellvertreterin

Rosi Steinberger

Weitere Mitglieder (Experten)

Prof. Dr. Hubert Job
Inhaber des Lehrstuhls für Geographie und Regionalforschung, Universität Würzburg
(bis Juli 2015)

Dr. Ralf Klein

Hochschullehrer am Lehrstuhl für Geographie und Regionalforschung, Universität Würzburg (Vertreter für Herrn Prof. Dr. Job: November 2014 bis April 2015)

Walter Keilbart

Hauptgeschäftsführer der IHK Niederbayern

Prof. Dr. Lothar Koppers

Direktor des Instituts für angewandte Geoinformatik und Raumanalysen e. V., Hochschule Anhalt

Dr. Isabelle Kürschner

Ambassador for the Germanic Region bei der Catalyst Europe AG

Prof. Dr. Holger Magel

Präsident der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum e. V.

Prof. Dr. Manfred Miosga

Leiter der Abteilung für Stadt- und Regionalentwicklung, Universität Bayreuth

Dr. Reinhard Paesler

Akademischer Direktor a. D. (ab Juli 2015)

Roland Spiller

Leiter des Amtes für Ländliche Entwicklung Niederbayern

Dr. Detlev Sträter

Mitarbeiter der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e. V.

Betreuung der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ durch das Landtagsamt, Büro der Enquete-Kommission:

Julius Heigl, Büroleiter (bis Mai 2016), Dagmar Feldmann, Büroleiterin (Vertretung)
Kathleen Jarawan, Büroleiterin (ab August 2016), Lucia Wasowski, Mitarbeiterin

Vertreter der Staatsregierung:

Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat

Dr. Stefan Seitz, Landtagsbeauftragter

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen

CSU

Sarah Marfeld

Stefanie Ritthammer (ab März 2015)

SPD

Bastian Sauer

FREIE WÄHLER

Reinhard Humplmair

Hans Schmöllner (ab Juli 2015)

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Thomas Kohl

Judith Petersohn (ab Juni 2015)

1.3 Beratungsverlauf

In den Sitzungen wurden folgende Beratungsschwerpunkte behandelt:

1. Sitzung am 02.10.2014

Beratung zur Abwicklung des Auftrags der Enquete-Kommission (Vorgehensweise, Terminplanung)

2. Sitzung am 04.12.2014

Beratung zu Punkt I. des Auftrags: Allgemeine und fachübergreifende Fragen

Referenten:

Christian Schildbach (StMFLH)
Rainer Veit (StMFLH)

3. Sitzung am 27.01.2015

Fortsetzung der Beratung zu Punkt I. des Auftrags: Allgemeine und fachübergreifende Fragen

Referent:

Rainer Veit (StMFLH)

4. Sitzung am 10.02.2015

Beratung zu Punkt I.2 des Auftrags: Raumordnung und Landesentwicklung

Referenten:

Rainer Veit (StMFLH)
Christian Schildbach (StMFLH)

5. Sitzung am 12.03.2015

Außentermin im Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat in Nürnberg: Vorstellung der Arbeit des Heimatministeriums durch Herrn Staatssekretär Füracker und Informationsaustausch über erste Erkenntnisse der Arbeit der Enquete-Kommission

6. Sitzung am 16.04.2015

Fortsetzung der Beratung zu Punkt I.2 des Auftrags: Raumordnung und Landesentwicklung

Referentin:

Regina Heiß (StMFLH)

Beratung zu Punkt V.3 des Auftrags: Hochschulen

Referent:

Dr. Wolfgang Zeitler (StMBW)

7. Sitzung am 21.05.2015

Fortsetzung der Beratung zu Punkt V.3 des Auftrags: Hochschulen

Beratung zu den Punkten V.1 und V.2 des Auftrags: Schulen

Referenten:

Stefan Graf (StMBW)
Bernhard Butz (StMBW)
Bernhard Puell (StMBW)

8. Sitzung am 11.06.2015

Fortsetzung der Beratung zu den Punkten V.1 und V.2 des Auftrags: Schulen

Referenten:

Michael Reißmann (StMBW)
Werner Lucha (StMBW)

9. Sitzung am 10.07.2015

Außentermin in Niederbayern: Baustelle Hauptstraße am Stadtplatz in Grafenau, Bauhütte Perlesreut und IHK-Geschäftsstelle in Passau

mit:

Erster Bürgermeister Max Niedermeier (Stadt Grafenau)
Karin Friedl (Tourismusbüro der Stadt Grafenau)
Landrat Sebastian Gruber (Landkreis Freyung-Grafenau)
Erster Bürgermeister Manfred Eibl (Marktgemeinde Perlesreut)
Regierungspräsident Heinz Grunwald (Regierung v. Niederbayern)
Markus Zaglmann (DGB-Regionalgeschäftsstelle Niederbayern)
Alois Atzinger (Vorsitzender des IHK-Gremiums Freyung-Grafenau)
Franz Xaver Birnbeck (Vorsitzender des IHK-Gremiums Regen)
Günther Neumayer (Regionalbus Ostbayern)
Josef Kaiser (Landratsamt Passau)
Prof. Dr. Diane Ahrens (Hochschule Deggendorf)
Kasper Sammer (EUREGIO)
Ralph Heinrich (Landratsamt Freyung-Grafenau)
Erster Bürgermeister Josef Gutsmedl (Markt Röhrnbach)
Herbert Unnasch (VHS Regen)
Dr. Klaus Bauer (Arbeitsgruppe Planung + Architektur, Grafenau)
Dr. Jürgen Weber (Regierung von Niederbayern)
Martin Frank (IHK Niederbayern)

10. Sitzung am 01.10.2015

Fachgespräch mit den kommunalen Spitzenverbänden zum Thema kommunale Finanzausstattung (Punkt III. des Auftrags)

Referenten:

Dr. Franz Dirnberger (Bayerischer Gemeindetag – Stellv. Präsidialmitglied)
Dr. Johann Keller (Bayerischer Landkreistag – Präsidialmitglied)
Celia Wenk-Wolff (Bayerischer Bezirketag – Stellv. Präsidialmitglied)
Bernd Buckenhofer (Bayerischer Städtetag – Vorstandsmitglied)
Florian Gleich (Bayerischer Städtetag – Referent)
Johann Kronauer (Bayerischer Städtetag – Referent)
Hans-Peter Mayer (Bayerischer Gemeindetag – Referent)

11. Sitzung am 29.10.2015

Beratung zu Punkt III. des Auftrags: Kommunale Finanzausstattung

Referenten:

Markus Schöne (StMFLH)
Friederike Sturm (StMFLH)
Franz Ehgartner (StMI)

58. Plenarsitzung am 24.11.2015 **Zwischenbericht des Vorsitzenden**

12. Sitzung am 03.12.2015

Fortsetzung der Beratung zu Punkt III. des Auftrags: Kommunale Finanzausstattung

Referenten:

Bernd Buckenhofer (Bayerischer Städtetag – Vorstandsmitglied)
 Josef Steigenberger (Bayerischer Gemeindetag)
 Emil Schneider (Bayerischer Landkreistag)
 Stefanie Krüger (Bayerischer Bezirkstag – Präsidiarmitglied)

13. Sitzung am 04.02.2016

Fachgespräch mit Jugendvertretern zu jugendspezifischen Themen im Kontext der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen

Referenten:

Michael Voss (Bay. Jugendring, BJR; Bay. Sportjugend)
 Manfred Gahler (Bay. Jugendring, BJR; Bezirksjugendring Schwaben)
 Eva Jelen (Bay. Jugendring, BJR; Bund der Dt. Kath. Jugend, BDKJ)
 Markus Rothbart (Bay. Jugendring, BJR; Bay. Jungbauernschaft)
 Arbion Gashi (BJR-Kommission Integration und Interkulturelle Arbeit)
 Jürgen Kricke (Jugendbildungsreferat ELJ Oberfranken-Oberpfalz)
 Thomas Schwarz (Bay. Jugendring, BJR; Landesjugendwerk der AWO)
 Andreas Deutinger (Kath. Landesjugendbewegung Bayern, KLJB)
 Frank Tillmann (Deutsches Jugendinstitut, DJI)

14. Sitzung am 18.02.2016

Beratung zu Punkt VII. des Auftrags: Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen

Referenten:

Armin Keller (StMI)
 Leonhard Rill (StMELF)
 Martin Schönberger (StMAS)
 Dr. Andreas Kufer (StMAS)

15. Sitzung am 17.03.2016

Fortsetzung der Beratung zu Punkt VII. des Auftrags: Fachgespräch zu Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen

Referenten:

Adolf Dingreiter (Landesvorsitzender des Bayernbund e. V.)
 Jörg Heiler (Bayerische Architektenkammer)
 Uwe Heidel (WUN Immobilien KU)
 Günther Kamm (Stadtbau GmbH Weiden)
 Jürgen Jacoby (Sachverständiger für die Bewertung von Grundstücken)
 Gottfried Weiss (StMI – Oberste Baubehörde)
 Simone Burger (Deutscher Gewerkschaftsbund München)
 Norbert Ammer (Verband Wohneigentum Landesverband Bayern e. V.)
 Peter Franz (Amtsgericht Wunsiedel)

16. Sitzung am 15.04.2016

Außentermin in Oberfranken: Marktredwitz – Klinikum Fichtelgebirge, Wunsiedel – Wohnimmobilien, Bad Alexanderbad – Gespräch mit Jugendlichen, Arzberg – Rathaus

mit:

Martin Schmid (Geschäftsführer Klinikum Fichtelgebirge)
 Alexander Fuchs (Stellv. Vorsitzender Ärztlicher Kreisverband)

Erster Bürgermeister Stephan Unglaub (Stadt Bischofsgrün)
 Uwe Heidel (WUN Immobilien KU)
 Erster Bürgermeister Karl-Willi Beck (Wunsiedel)
 Andreas Benecker (Pfarrer, Leiter EBZ Bad Alexanderbad)
 Jürgen Kricke (Diakon, Bezirksreferent ELJ)
 Peter Berek (Bürgermeister Bad Alexanderbad)
 Erster Bürgermeister Egon Herrmann (Gemeinde Weißenbrunn)
 Erster Bürgermeister Stefan Göcking (Stadt Arzberg)

17. Sitzung am 12.05.2016

Zwischenbericht von Prof. Dr. Lothar Koppers, Prof. Dr. Manfred Miosga und Dr. Detlef Sträter zu Punkt I.1 des Auftrags: Allgemeine und fachübergreifende Fragen; Beratung zu Punkt II. des Auftrags: Wirtschaft

Referenten:

Bernhard Klein (StMWi)
 Christoph Pfaff (StMWi)
 Georg Schmidt (StMWi)

18. Sitzung am 16.06.2016

Fortsetzung der Beratung zu Punkt II. des Auftrags: Fachgespräch mit Sachverständigen zum Thema Wirtschaft

Referenten:

Dr. Andreas Buske (Zwiesel Kristallgas AG, Zwiesel)
 Dr. Ludwig Maier (DGB Bayern, München)
 Dr. Benedikt Rüchardt (vbw – Vereinigung der bayerischen Wirtschaft e. V.)
 Gerhard Ludwig (Wirtschaftsclub Nordoberpfalz, Weiden in der Oberpfalz)
 Anni Fries (Bayerischer Bauernverband, München)
 Dr. Hans Schleicher (LfA Förderbank Bayern, München)
 Wolfgang Maier (Regierung von Niederbayern Landshut)
 Prof. Dr. Thomas Bausch (Hochschule München, Fakultät für Tourismus)
 Andre Putzlocher (Verein zur Förderung der Berufsfachschule, Wiesau)
 Dr. Gerald Heimann (ZENTEC GmbH, Großwallstadt)
 Stefan Drexelmeier (Bayerische Energieagenturen e. V., München)
 Walter Egelseer (Landratsamt Neumarkt in der Oberpfalz)

19. Sitzung am 14.07.2016

Fortsetzung der Beratung zu Punkt II. des Auftrags: Wirtschaft

20./21. Sitzung am 12./13.09.2016

Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zu den Punkten I., V., III., VII., II. des Auftrags
 Information zum Heimatbericht durch Herrn Staatssekretär Füracker

22. Sitzung am 29.09.2016

Beratung zu Punkt IV. des Auftrags: Infrastruktur (zu Fragen 1–3)

Referenten:

Veronika Birkhold (StMI – Oberste Baubehörde)
 Dr. Sabrina Birnbaum (StMI)
 Stephan Blauth (StMI – Oberste Baubehörde)

23. Sitzung am 20.10.2016

Fortsetzung der Beratung zu Punkt IV. des Auftrags: Infrastruktur (zu Frage 4), Fachgespräch mit Sachverständigen zum Thema „Breitband/Digitalisierung“

Referenten:

Andreas Dormeier (StMI)
Frederik Döbbeler (Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik IML)
Michael Lücke (Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik IML)
Daniel Kleffel (StMFLH)
Martin Stegmeier (Direktor des IT-Dienstleistungszentrums, LDBV)
Jörg Franke (Leiter des Bayerischen Breitbandzentrums Amberg, LDBV)
Dr. Holger Wittges (Geschäftsführer Zentrum Digitalisierung Bayern)

24. Sitzung am 24.11.2016

Beratung zu Punkt VI. des Auftrags: Fachgespräch mit Sachverständigen Medizinische Versorgung und Pflege

Referenten:

Dr. Wolfgang Krombholz (Kassenärztliche Vereinigung Bayern)
Prof. Dr. Siegfried Jedamzik (Bayerische TelemedAllianz)
Sebastian Dresbach (Zentrum für Telemedizin Bad Kissingen)
Prof. Dr. Antonius Schneider (TU München, Institut für Allgemeinmedizin)
Prof. Dr. Constanze Giese (Kath. Stiftungsfachhochschule München)
Dr. Christian Ullrich (Landesverband Geriatrie Bayern)
Gesundheitspolitische Sprecher der Fraktionen

25. Sitzung am 26.01.2017

Beratung zur Herangehensweise an den Bericht (Gliederung, Zeitplan)

26. Sitzung am 23.02.2017

Ergebnisbericht von Prof. Dr. Lothar Koppers, Prof. Dr. Manfred Miosga,
Dr. Detlef Sträter
Beratung zu Punkt I.1 des Auftrags: Allgemeine und fachübergreifende Fragen
Referent:
Christian Schildbach (StMFLH)

27. Sitzung am 15.03.2017

Beratung des Berichts

28. Sitzung am 16.03.2017

Außentermin in Unterfranken: Amorbach und Odenwaldallianz, Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, Entwicklungs- und Innovationszentrum Odenwaldwerke, Westfrankenbahn, Bahnhofsgebäude Aschaffenburg

mit:

Andreas Fürst zu Leiningen
Dr. Paul Beinhofer (Regierungspräsident von Unterfranken)
Erster Bürgermeister Peter Schmitt (Stadt Amorbach)
Landrat Jens-Marco Scherf (Landkreis Miltenberg)
Denis Kollai (Leiter Westfrankenbahn)
Dr. Andreas Freundt (Hauptgeschäftsführer IHK Aschaffenburg)
Maximilian von Funck (Geschäftsführer Odenwaldwerke)
Oberbürgermeister Klaus Herzog (Stadt Aschaffenburg)

29. Sitzung am 28.04.2017

Beratung des Berichts

30. Sitzung am 11.05.2017

Beratung des Berichts

31. Sitzung am 01.06.2017

Beratung des Berichts

32. Sitzung am 19.10.2017

Beratung des Berichts

33. Sitzung am 16.11.2017

Beratung des Berichts

34. Sitzung am 30.11.2017

Endberatung des Berichts
(entschuldigt: Dr. Reinhard Paesler, Dr. Isabelle Kürschner)

Redaktionelle Sitzungen fanden am 22.06.2017, 13.07.2017, 07.09.2017, 06.10.2017 und 16.11.2017 statt.

Zum Themenfeld „kulturelle Angebote“ wurde eine schriftliche Anhörung mit entsprechenden bayerischen Verbänden, Vereinen, etc. durchgeführt.

Ferner fand vom 21.05.2017 bis zum 24.05.2017 eine Informationsreise der Enquete-Kommission nach Schweden (Stockholm, Norrtälje) statt.

2. Räumliche Gerechtigkeit – Leitbild und Referenz für räumliches Handeln und Gestalten

Die Kommission hat zu Beginn ihrer Arbeit ihre Mitglieder Prof. Dr. Holger Magel, Prof. Dr. Manfred Miosga und Dr. Detlev Sträter gebeten, grundlegende Impulse und philosophisch-ethische Hintergründe zum Verfassungsgebot „Gleichwertige Lebensbedingungen in ganz Bayern“ zu erarbeiten. In der Sitzung am 10.02.2015 wurde das von Prof. Magel¹ erarbeitete und später von Prof. Miosga² noch erweiterte vierdimensionale Konzept der Räumlichen Gerechtigkeit von der Kommission als Grundlage aller weiteren Diskussionen und fachlichen Arbeiten angenommen. Zur detaillierten Aufbereitung dieses neuen Konzepts und seiner vielfältigen Aspekte und Konsequenzen hat nachfolgend der Landtag die Studie „Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern“³ in Auftrag gegeben. Da sich die Enquete-Kommission bei der Erarbeitung ihrer Handlungsempfehlungen an dem Grundkonzept der räumlichen Gerechtigkeit mit seinen vier Dimensionen orientiert hat, wird die Studie in einigen kurzen Auszügen hier wiedergegeben. Die gesamte Studie ist unter <https://www.bayern.landtag.de/parlament/gremien/enquete-kommissionen/enquete-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-in-ganz-bayern/> abrufbar.

2.1 Gleichwertige Lebensverhältnisse als traditionelle Ziel- und Aufgabenstellung in der Raumordnungspolitik

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen ist mit dem Volksentscheid im Oktober 2013 in Bayern in die Bayerische Verfassung als Staatsziel aufgenommen worden. In den Raumwissenschaften und in der Raumordnungspolitik ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein seit Langem verankerter und viel diskutierter Grundsatz. Explizit fand der Begriff der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ 1975 als grundlegende Zielsetzung des Bundesraumordnungsprogramms Eingang in die Rechtssprache und wird seither hauptsächlich im Raumordnungsrecht angewandt.⁴ Im erstmals definierten Verständnis des Bundesraumordnungsprogramms von 1975 sind „gleichwertige Lebensbedingungen im Sinne dieses Programms (...) gegeben, wenn für die Bürger in allen

Teilräumen des Bundesgebiets ein quantitativ und qualitativ angemessenes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung zur Verfügung steht und eine menschenwürdige Umwelt vorhanden ist; in keinem dieser Bereiche soll ein bestimmtes Niveau unterschritten werden.“⁵

Der Gleichwertigkeitsgrundsatz in Grundgesetz und Raumordnung stellt einen entscheidenden Legitimationsbaustein für die wohlfahrtsstaatliche Ausrichtung der Bundesrepublik dar.⁶ Das Sozialstaatsprinzip umfasst das Gebot sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit ebenso wie den Auftrag an den Staat, zur „Herstellung erträglicher Lebensverhältnisse für alle“ beizutragen. Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse wird somit zum räumlichen Pendant des Sozialstaatsprinzips.⁷ Das Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse wird dabei als eine Angleichung an ein hohes wohlfahrtsstaatliches Niveau verstanden und hat eine aktive Politik zur Verringerung von Ungleichheiten zwischen territorial definierten Teilräumen zur Folge, das sich aus verschiedenen verfassungsrechtlichen Rahmensetzungen ableiten lässt.⁸

Das bayerische Landesplanungsgesetz hat diesen Grundsatz früh übernommen und auch in der letzten Novellierung als wesentliches Leitziel der Landesentwicklung bestätigt.⁹ Im bayerischen Landesentwicklungsprogramm von 2013 werden die gleichwertigen Lebensverhältnisse als zentrales Ziel der Landesentwicklung beschrieben. Auch hier wird von Zugängen zu Infrastrukturen, insbesondere im ländlichen Raum, als maßgeblicher Komponente ausgegangen. Dies umfasst sowohl die technischen als auch die sozialen und kulturellen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sowie ein ausreichendes Angebot an Wohnungen und Arbeitsplätzen.¹⁰ Darüber hinaus wird die Gewährleistung von gleichen Startchancen und Entwicklungsmöglichkeiten im Sinne von Chancengerechtigkeit für die Bewohnerinnen und Bewohner aller Teilräume als Bestandteil gleichwertiger Lebensverhältnisse genannt.¹¹

1 Prof. Dr.-Ing. Holger Magel: Philosophische Grundlagen von Chancengleichheit. Welcher Begriff von Gerechtigkeit wird dabei zugrunde gelegt? In: Prof. Dr. Holger Magel, Prof. Dr. Manfred Miosga, Dr. Detlev Sträter, Beiträge zur 3. Sitzung der Enquete-Kommission am 27.01.2015, S. 3 ff.

2 Prof. Dr. Manfred Miosga: Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – nicht nur Aufgabe der Kommunen!, Friedrich Ebert Stiftung (2015)

3 Prof. Dr. Lothar Koppers, Prof. Dr. Manfred Miosga, Dr. Detlev Sträter, Dr. Volker Höcht: Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Eine Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags. 2017 (Bearbeitungsstand 15.09.2017).

4 Wierer, E.; Stauske, J. (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Ausarbeitung des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, S. 4

5 Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), BT-Drs. 7/3584 vom 30.04.1975, S. 6

6 Kersten (2006): 245 Kersten, J. (2009): Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In: Neu, C. (Hrsg.) (2009): Daseinsvorsorge – Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, VS Verlag für Sozialwissenschaften; GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 25

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

8 Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015): Der Wert gleicher Lebensverhältnisse. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, S. 16 ff.

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

10 Bayerische Staatsregierung, Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 01.09.2013

11 Ebd.

2.1.1 Gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsauftrag – mehr als nur Mindeststandards!

In der Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse wird immer wieder betont, dass gleichwertig nicht gleichbedeutend mit „gleich“ sein kann.¹² Gleichwertige Lebensverhältnisse können also nicht die Gleichverteilung aller Güter und Infrastrukturen und damit die Nivellierung aller Unterschiede bedeuten, sondern vielmehr eine Art „gleichgestellte Verschiedenartigkeit“.¹³ Von diesem Konsens wird auch heute in der Raumordnung des Bundes grundsätzlich ausgegangen.¹⁴ Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass regionale Disparitäten und Ungleichheiten bis zu einem gewissen Grad akzeptabel sind, wenn trotz Unterschiedlichkeiten und Vielfalt die annähernd gleichen Chancen für die individuelle Entwicklung bestehen und sich Abweichungen in einem akzeptablen Rahmen bewegen.

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 sind sowohl eine Art staatlich garantierter „raumbezogener Grundsicherung“ als auch die Eröffnung vielfältiger individueller Entfaltungsmöglichkeiten notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzungen dafür, dass sich regionale Differenzen entfalten können und eine Akzeptanz regionaler Unterschiede möglich wird. Die Einheit in der 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.

Werden die definierten Mindeststandards am jeweiligen Ort in einem Bereich der Daseinsvorsorge nicht eingehalten, so steht der Staat in der Pflicht, der die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu seinem Auftrag gemacht hat. Es muss also zu Interventionen durch den Staat kommen, durch die dieser Mangel behoben wird.

Gleichwertige Lebensverhältnisse besitzen also neben der räumlichen vor allem auch eine gesellschaftspolitische Dimension. Dies betrifft insbesondere Fragen der gesellschaftlichen Integrationsfähigkeit. Menschen aus strukturschwachen Regionen oder sozial schwächeren Familien sollen und dürfen nicht wegen ihrer räumlichen oder sozia-

len Herkunft benachteiligt oder sogar abgehängt werden.¹⁵ Das bedeutet, dass gleichwertige Lebensverhältnisse auch aus einer subjektbezogenen Perspektive heraus betrachtet werden müssen und nicht nur die Qualitäten der regionalen Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge gesehen werden dürfen, sondern die individuellen Lebensverhältnisse und Entfaltungschancen in den Blick zu nehmen sind. Dabei müssen vor allem die in der Region lebenden Personen oder Personengruppen Berücksichtigung finden, die von den ungleichen bzw. ungleichwertigen Lebensverhältnissen in besonderer Weise benachteiligt werden. Mit der Feststellung, dass Lebensverhältnisse räumlich wie sozial divergieren und ganz bestimmte Räume oder soziale Gruppen von diesen Ungleichheiten betroffen sind, ist unmittelbar die Frage nach der sozialen Gerechtigkeit verknüpft.¹⁶

So ist die Frage der sozialen Gerechtigkeit gleichzeitig eine Frage der räumlichen bzw. raumbezogenen Gerechtigkeit und damit ein wichtiger Baustein gleichwertiger Lebensverhältnisse. Ebenso wie soziale Ungleichheiten sind auch räumliche Ungleichheiten in einem gewissen Ausmaß zulässig, müssen aber so reguliert werden, dass daraus möglichst keine Ungerechtigkeiten entstehen und eine Bedrohung oder gar Auflösung des sozialen Zusammenhalts (soziale Kohäsion) ausgeschlossen werden kann.

2.1.2 Die vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse kann somit als ein wesentlicher Teil zur Verwirklichung des sozialstaatlichen Integrationsversprechens (Sozialstaatsprinzip), des Gleichheitsgrundsatzes (und damit des Diskriminierungsverbots) und des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit verstanden werden. Die Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen stellt die räumliche Dimension staatlicher Vorsorge zur Gewährleistung gesellschaftlicher Teilhabe und zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit dar. 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, um in allen Teilräumen vergleichbare Chancen der freien und gleichen Entfaltung der Persönlichkeit zu eröffnen.

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind für die soziale Kohäsion, Integration und gesellschaftliche Teilhabe von großer Bedeutung und beeinflussen die Akzeptanz der demokratischen Staatsform insgesamt in erheblicher Art und Weise. Die Erfahrung von Ausgrenzung und des Abgehängtseins führt zu Identifikationsverlusten, Politik- und Staatsverdrossenheit und birgt die Gefahr von Radikalisierung. Eine Politik, die anstrebt, gleichwertige Lebensverhältnisse und

12 Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschehen, 37/2006, S. 17; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2014): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2014, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin; Wierer, E.; Stauske, J. (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Ausarbeitung des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

13 Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschehen, 37/2006, S. 17

14 Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (beschlossen von der 41. MKRO am 09.03.2016). Am 27.04.2016 abgerufen unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile, S. 7

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

16 Neu, C. (2016): Demographischer Wandel und ausdünnende Räume. In: Niephaus, Y.; Kreyenfeld, M.; Sackmann, R. (Hrsg.): Handbuch Bevölkerungssoziologie, Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 697–712

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 Erlungenschaften, 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.

Benachteiligungen in einzelnen Bereichen dürfen im Sinne des Gleichwertigkeitspostulats weder für Personen noch für Regionen entstehen. Das bedeutet, dass räumliche Differenzen einen möglichst geringen Einfluss auf die persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten haben dürfen, ohne dass dabei gewachsene regionale Unterschiedlichkeiten nivelliert werden. Daraus lässt sich der Anspruch auf eine gezielte Förderung für strukturschwache Regionen und besonders für die dort lebenden Menschen ableiten, analog zur Förderung von Menschen aus einkommensschwächeren Familien, um dadurch die Chancen zur Teilhabe an der Gesellschaft zu erhöhen. Gleichwertige Lebensverhältnisse bedeuten in diesem Verständnis also nicht die Erreichung einer Sockelgleichwertigkeit, sondern ausgeglichene Chancen zur Entfaltung individueller Fähigkeiten, um dadurch persönliche Freiheiten zu erlangen.¹⁷ Die Chancengleichheit wird folglich zu einem zentralen Punkt innerhalb des Konzepts. Gerechtigkeit ist auch aus einem philosophischen Blickwinkel heraus ein wichtiger Baustein. Räumliche Gerechtigkeit trägt wesentlich zur Integration und Identifikation mit einem Gemeinwesen bei und ist die Voraussetzung für die Akzeptanz von Ungleichheiten.

Gerechtigkeit bezeichnet dabei ein in seinem Kern moralisch begründetes Wertekonzept, das die soziale Gleichbehandlung bei der Ausstattung mit knappen Gütern, Chancen oder Lasten (z. B. Steuern) voraussetzt.¹⁸ Anders als die reine Definition von Mindeststandards hat die Forderung nach Gerechtigkeit somit auch die Schere innerhalb der Gesellschaft und zwischen den Regionen im Blick. Wenn die Schwelle zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen wächst, dann leidet die Integrationsfähigkeit der Gesellschaft und die Akzeptanz jenes politischen Systems, das diese zunehmende Spaltung verursacht oder zulässt, schwindet. Gerechtigkeit ist also gleichermaßen Grundlage und Leitprinzip einer funktionierenden Gesellschaft.¹⁹ Damit werden Gerechtigkeit und Integrationsfähigkeit auch zu

maßgeblichen Bestandteilen der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Eine übermäßige Polarisierung hemmt dagegen diese Entwicklung und stärkt Entwicklungen der Desintegration. Ist die von den Mitgliedern der Gesellschaft empfundene Gerechtigkeit gestört, dann kann das zu gesellschaftlichen Spannungen führen.²⁰

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. Wir unterscheiden vier Gerechtigkeitsdimensionen, die sich aus den Überlegungen zu einer räumlichen Gerechtigkeit ergeben:

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

18 Liebig, S.; Sauer, C.; Valet, P. (2013): Gerechtigkeit. In: Mau, S.; Schöneck, N. (Hrsg.) (2013): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 3., grundlegend überarbeitete Auflage, Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 286

19 Schwan, G. (2013): Dimensionen zukünftiger Gerechtigkeit. In: Kellermann, C.; Meyer, H. (Hrsg.) (2013): Die gute Gesellschaft – soziale und demokratische Politik im 21. Jahrhundert. Suhrkamp Verlag, Berlin; Sedmak, C. (2014): Gerechtigkeit – Vom Wert der Verhältnismäßigkeit, WBG Verlag, Darmstadt

20 Negt, O. (2005): Uneingelöste Leistungsgerechtigkeit. In: Horster, D. (Hrsg.): Sozialstaat und Gerechtigkeit. Velbrück, Weilerswist, S. 109–123

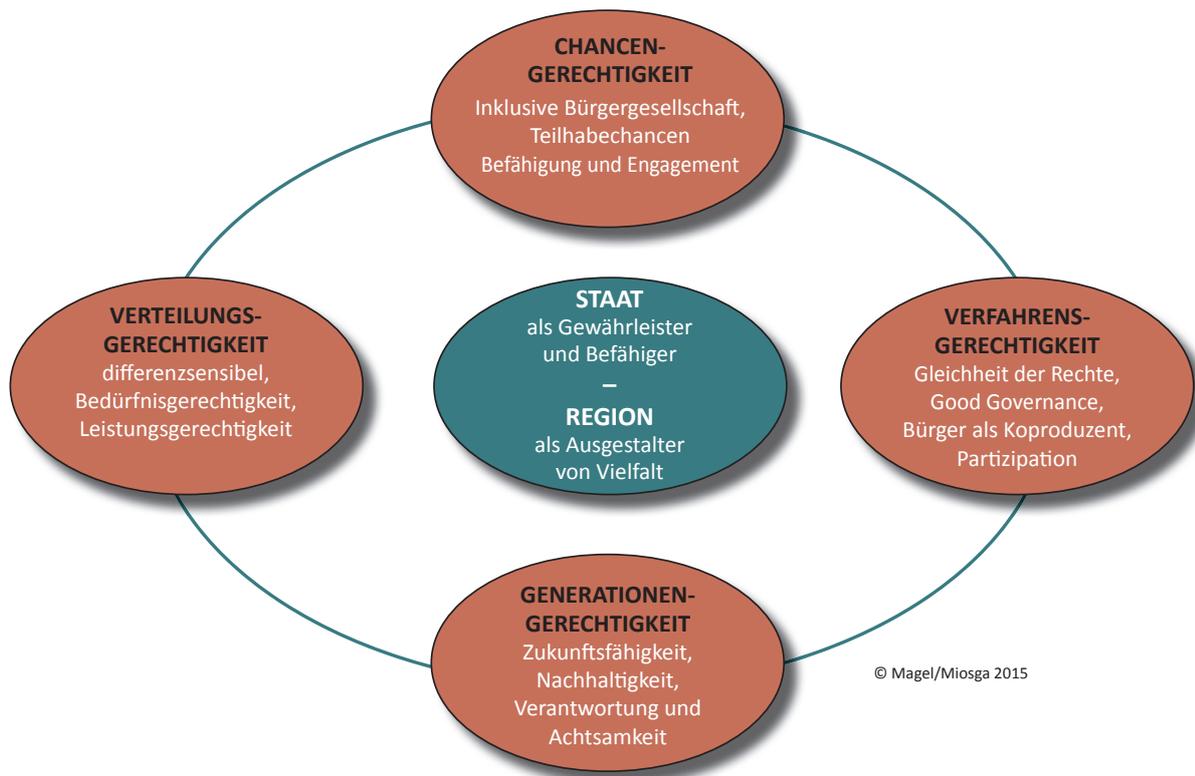


Abb.: Die Umsetzung der vier Gerechtigkeitskategorien bildet das Gerüst gleichwertiger Lebensverhältnisse (Magel und Miosga 2015)

2.1.2.1 Verteilungsgerechtigkeit

Die Verteilungsgerechtigkeit beschreibt die raumbezogene soziale Gerechtigkeit beim Zugang zu Gütern, Ressourcen und Infrastrukturen.

Sie umfasst in diesem Verständnis sowohl die räumliche Verteilung von Zugängen zu Einrichtungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und Gütern und Ressourcen im Raum als auch die Verteilung von finanziellen Ressourcen wie Vermögen und Einkommen innerhalb eines Raumes. Auch die finanzielle und soziale Spreizung der Gesellschaft, also die Unterschiede zwischen Arm und Reich, und damit die soziale Gerechtigkeit und ihre Ausprägung im Raum sind zentrale Gerechtigkeitsaspekte im Kontext der gleichwertigen Lebensverhältnisse. Die Verteilungsgerechtigkeit beschreibt also vornehmlich die Möglichkeit zur Erfüllung der in erster Linie materiellen Bedürfnisse der Menschen und bildet damit eine wichtige Basis, um angemessene Lebensverhältnisse für jeden zu ermöglichen. Verteilungsgerechtigkeit ergibt sich dieser Argumentation folgend aus der Kombination der gerechten räumlichen Verteilung von Zugängen, der Möglichkeit, die persönlichen Bedürfnisse durch in der Region verfügbare Güter und Dienstleistungen zu befriedigen, sowie der Ausgestaltung sozialer Gerechtigkeit in der Gesellschaft.

Die Ressourcen zur Erfüllung der persönlichen Bedürfnisse müssen sowohl zwischen den Regionen als auch innerhalb der Gesellschaft gerecht verteilt sein, um Gleichwertigkeit herstellen zu können.

Die Gerechtigkeitsvorstellungen, nach denen die faktische Verteilung funktionieren muss, können sich nur als Ergebnis „sozialer Lernprozesse“ einstellen, in denen der bestmögliche Umgang mit Verteilungskonflikten gesucht

wird.²¹ Unterschiede in der Verteilung müssen also, um eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu erreichen, so stark reduziert werden, dass diese von allen Seiten akzeptiert werden können.

Ein wichtiges Kriterium zur Identifikation von ungerechten Verteilungen kann zum Beispiel die Einkommensverteilung sein, denn große regionale Einkommensunterschiede machen eine soziale Polarisierung in den Möglichkeiten der Lebensführung intensiv erlebbar. Einkommensungerechtigkeiten sind besonders sensibel, weil sie die Lebensverhältnisse direkt beeinflussen und auch Einfluss auf den Zugang zu anderen gesellschaftlich hoch bewerteten Gütern (z. B. Gesundheit, Bildung, Wohnraum) haben. Fehlen die soziale und die sozialräumliche Gerechtigkeit, dann sind sowohl die persönliche als auch die räumliche Identität gefährdet.²²

2.1.2.2 Verfahrensgerechtigkeit

Die zweite Dimension, die sich aus dem Zugang der räumlichen Gerechtigkeit ergibt, ist die Verfahrensgerechtigkeit. Die Verfahrensgerechtigkeit ist elementar für den demokratischen Rechtsstaat und hat ihren Ursprung dementsprechend in den Rechtswissenschaften. Gerechtigkeit

21 Liebig, S., Sauer, C., Valet, P. (2013): Gerechtigkeit. In: Mau, S., Schöneck, N. (Hrsg.) (2013): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 3., grundlegend überarbeitete Auflage, Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 286–299

22 Grziwotz, H. (2015): Prolegomena zu einer regionalen Gerechtigkeit. Gedanken aus der Praxis des Bayerischen Waldes. In: Bayerische Akademie Ländlicher Raum (Hrsg.): Impulse zur Zukunft des ländlichen Raums in Bayern – Positionen des Wissenschaftlichen Kuratoriums der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum 2014–2015, S. 25–30, S. 28

ist demnach nicht nur eine Frage der Verteilung von materiellen Ressourcen, sondern auch der strikten Gleichheit bei der Verteilung bürgerlicher und politischer Rechte und Grundfreiheiten.²³ Anders als bei den anderen Gerechtigkeitsdimensionen geht es hier nicht um Differenzen und ihre Akzeptanz, sondern tatsächlich um Gleichheit im Sinne von gleichen Zugängen, Gleichstellung und Gleichbehandlung.

Ausgangsidee der Verfahrensgerechtigkeit ist, dass kein Mitglied der Gesellschaft durch deren Normen und Regeln benachteiligt werden darf. Dies orientiert sich an Rawls, der diesen Begriff 1975 eingeführt hat.²⁴ Die Basis dafür bilden die Gleichheit aller Personen vor dem Gesetz und die Rechte des Einzelnen. Das gesellschaftliche System muss dafür sorgen, dass diese Rechte gleich verteilt sind und ein faires Verfahren die Verteilung und Zugänge zu Gütern, Infrastrukturen und Chancen regelt. Jedes Verfahren muss sich dabei grundlegend an den moralischen und ethischen Wertvorstellungen der Gesellschaft orientieren, die zuvor feststehen und dann im Einzelfall für jeden angewendet werden.²⁵ Diese faire Behandlung des Einzelnen durch Staat und Institutionen lässt sich heute auch unter dem Begriff „Good Governance“ zusammenfassen.

Den Bürgerinnen und Bürgern stehen gleiche Partizipationsrechte innerhalb der Gesellschaft zu, es darf also keinerlei formale oder soziale Barrieren im Zugang zu politischen Ämtern, Institutionen oder begehrten sozialen Positionen geben. Die Möglichkeit, seine Meinung unabhängig von der sozialen oder ökonomischen Leistungsfähigkeit in eine gesellschaftliche Debatte einbringen zu können und dort Gehör zu finden, ist daher eine wesentliche Bedingung der Verfahrensgerechtigkeit, wobei dies nicht als unmittelbare Möglichkeit der politischen Einflussnahme missverstanden werden darf.²⁶ Rawls nennt dies das „Prinzip der gleichen Freiheit“, wodurch jedem Mitglied der Gesellschaft gleiche persönliche Grundfreiheiten eingeräumt werden.²⁷ Die Verfahrensgerechtigkeit als Kategorie der räumlichen Gerechtigkeit bezieht sich insbesondere auf die Ausgestaltung von rechtlichen und politischen Verfahrensweisen und gleichen Rechten in diesen Verfahren. Die Ausübung und Wahrnehmung der Rechte muss aber vollständig unabhängig von räumlichen Bedingungen sein. Die Kategorie der Verfahrensgerechtigkeit bezieht sich insbesondere auf die gleichen Beteiligungsmöglichkeiten am politischen Prozess zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Im Kontext der gleichwertigen Lebensverhältnisse bedeutet Verfahrensgerechtigkeit dann, dass allen Bürgerinnen und Bürgern gleiche Rechte der politischen und gesellschaftlichen Partizipation zur Verfügung stehen, sei es im Sinne lokaler Bürgerbeteiligung oder der Teilhabe

an übergeordneten politischen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen.

Darüber hinaus kann aus dem Prinzip der Verfahrensgerechtigkeit auch abgeleitet werden, dass Anspruch auf Beteiligung an Entscheidungsprozessen besteht und somit möglichst umfangreiche und qualitativ hochwertige Möglichkeiten zur Mitgestaltung und Mitentscheidung angeboten werden müssen.

2.1.2.3 Chancengerechtigkeit

Die dritte Dimension der räumlichen Gerechtigkeit bildet die Chancengerechtigkeit. Diese wird auch im Landesentwicklungsprogramm Bayerns als elementarer Baustein gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse verstanden: „Es geht vielmehr darum, Chancengerechtigkeit in allen Teilräumen zu gewährleisten, also den Menschen vergleichbare Startchancen und Entwicklungsmöglichkeiten zu geben“.²⁸

Hinter der Chancengerechtigkeit steht die Idee, dass ein Mensch neben materiellen Bedürfnissen individuelle Bedürfnisse nach Selbstverwirklichung und Persönlichkeitsentwicklung hat.²⁹ Sie ist also auf der Bedürfnispyramide eine Stufe höher angesiedelt als die Verteilungsgerechtigkeit. Die enge Verknüpfung zwischen den zur Verfügung stehenden Chancen und der sozialen Gerechtigkeit erkannte bereits der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder während seiner Amtszeit: „Für die soziale Gerechtigkeit in der Wissens- und Informationsgesellschaft ist vor allem die Herstellung von Chancengerechtigkeit entscheidend“.³⁰ Schröder drückt damit aus, dass soziale Ungleichheiten dadurch ausgeglichen werden können, dass jeder über die gleichen Startchancen in seinem Leben verfügt und sich dementsprechend möglichst selbstbestimmt entwickeln kann. Überträgt man dies auf die gleichwertigen Lebensverhältnisse, dann können auch räumliche Disparitäten durch gleiche Startchancen vermindert werden.

Unter Chancengerechtigkeit wird also die Möglichkeit verstanden, eigene Lebenspläne zu verwirklichen. Dies setzt gleiche Startchancen voraus.³¹ Die Möglichkeit zur Eigenständigkeit der persönlichen Entwicklung und Freiheitsentfaltung, wie sie auch in Art. 2 des Grundgesetzes als persönliches Grundrecht festgeschrieben ist, ist damit zentraler Bestandteil gleichwertiger Lebensverhältnisse. Inglehart/Welzel argumentieren in ihrer Theorie des postmateriellen Wertewandels, dass in den westlichen Industrieländern eine Zuwendung zu postmateriellen Werten, wie z. B. der Selbstverwirklichung, gegenüber rein materiellen Werten stattfindet, solange die Befriedigung der materiel-

23 König, H.; Richter, E. (2008): Gerechtigkeit in Europa. Einleitung. In: König, H.; Richter, E., Schielke, S. (Hrsg.) (2008): Gerechtigkeit in Europa. Transnationale Dimension einer normativen Grundfrage. Transcript Verlag, Bielefeld, S. 12

24 Rawls, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, S. 136 ff.

25 Gollwitzer, M.; Lotz, S.; Schlösser, T.; Streicher, B. (2013): Gerechtigkeit als Forschungsgegenstand. In: Gollwitzer, M., Lotz, S., Schlösser, T., Streicher, B. (Hrsg.) (2013): Soziale Gerechtigkeit – Was unsere Gesellschaft aus den Erkenntnissen der Gerechtigkeitspsychologie lernen kann. Hogrefe Verlag, Göttingen, S. 21

26 Ebd., S. 21 ff.

27 Rawls, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, S. 336

28 Bayerische Staatsregierung, Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 01.09.2013

29 Böhnke, P.; Delhey, J. (2013): Lebensstandard und Lebensqualität. In: Mau, S., Schöneck, N. (Hrsg.) (2013): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 3., grundlegend überarbeitete Auflage, Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 522

30 Schröder, G. (2000): Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft. In: Die neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 47, S. 203

31 Grziwotz, H. (2015): Prolegomena zu einer regionalen Gerechtigkeit. Gedanken aus der Praxis des Bayerischen Waldes. In: Bayerische Akademie Ländlicher Raum (Hrsg.): Impulse zur Zukunft des ländlichen Raums in Bayern – Positionen des Wissenschaftlichen Kuratoriums der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum 2014–2015, S. 25–30, S. 25

len Grundbedürfnisse gedeckt ist.³² Wenn also die bereits beschriebenen Grundbedürfnisse (Daseinsvorsorge, Verteilungsgerechtigkeit, Verfahrensgerechtigkeit) erfüllt werden, dann bauen in einem nächsten Schritt die Möglichkeiten zur freien Entfaltung der Persönlichkeit und der Selbstverwirklichung darauf auf.

Dieser Argumentation folgend ist also die Gleichheit der Möglichkeiten, Lebensentwürfe selbst gestalten zu können, wichtiger für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als die tatsächliche Gleichheit der materiellen Lebensbedingungen und die Ausstattung mit identischen Ressourcen. Entscheidend ist vielmehr, ob die Personen persönliche Entwicklungsperspektiven und soziale Aufstiegschancen entsprechend ihrer persönlichen Fähigkeiten sehen und wahrnehmen können. Die daraus resultierende Aufgabe eines modernen Wohlfahrtsstaates ist es dann nicht, identische materielle Lebensverhältnisse herzustellen, sondern die nötigen Rahmenbedingungen und Befähigungsmöglichkeiten für die eigenständige Verwirklichung der gewünschten Lebensführung zu gewährleisten.³³ Durch die Eröffnung von Chancen werden individuelle Freiheitsräume geschaffen, wodurch sich die individuellen Möglichkeiten zur Gestaltung des Lebens vervielfachen, da Optionsräume zur Verfügung stehen. Räumliche oder soziale Disparitäten können durch die entstehenden Optionsräume abgemildert werden. Es wird daher eine „dynamische Chancengerechtigkeit“ benötigt, die neben gleichen Startchancen auch Möglichkeiten zur Kursänderung über das ganze Leben hinweg bereitstellt.³⁴ Persönliche Freiheiten werden erst dann konkret, wenn der/die Einzelne sich die Ressourcen, die er/sie für ein selbstbestimmtes Leben benötigt, selbstständig erschließen kann oder sie ihm/ihr erschlossen werden, er/sie also zur persönlichen Freiheit befähigt wird.³⁵ Dem „Brain Drain“, also der Abwanderung junger, gut (aus)gebildeter Menschen in die Ballungsräume, in denen größere Chancen auf die Selbstverwirklichung gesehen werden, kann insbesondere durch bessere Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung vor Ort entgegengewirkt werden.

Das Gleichwertigkeitspostulat im Sinne der Chancengerechtigkeit sollte nicht so interpretiert werden, dass heterogene Raumstrukturen zu nivellieren sind. Vielmehr kann durch die Eröffnung gleicher Chancen eine Akzeptanz von Unterschieden erreicht werden. Die Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen steht durch diese Lesart einer regionalen Vielfalt keineswegs entgegen.

2.1.2.4 Generationengerechtigkeit

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 Über-

lieferung. 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 Chancengerechtigkeit 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 kann, 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 effektiver Klimaschutz zur Begrenzung der Erwärmung, Sicherung und Verbesserung der Biodiversität und dauerhafter Erhalt der Ökosystemdienstleistungen (funktionsfähige Böden, sauberes Trinkwasser etc.), effektiver Ressourcenschutz und Reduktion des Flächen- und Ressourcenverbrauchs etc. Ziel ist es zudem, dauerhaft die ökonomische, soziale und ökologische Krisenanfälligkeit und damit die Verletzlichkeit sowohl der Teilräume als auch des Gesamttraums zu reduzieren (und damit die Resilienz zu steigern).

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.

32 Inglehart, R.; Welzel, M. (2005): *Modernization, Cultural Change and Democracy – The Human Development Sequence*. Cambridge University Press, Cambridge, S. 155 ff.

33 Liebig, S.; Sauer, C.; Valet, P. (2013): *Gerechtigkeit*. In: Mau, S.; Schöneck, N. (Hrsg.) (2013): *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*, 3., grundlegend überarbeitete Auflage, Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 288

34 Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.) (2011): *Chancengerechte Gesellschaft. Leitbild für eine freiheitliche Ordnung*. Deutsche Bischofskonferenz, Bonn, S. 28

35 Ebd., S. 16

2.1.3 Konsequenzen für eine Politik zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit

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 sind. Er sichert insbesondere die Grundbedingungen für Gleichwertigkeit („räumliche Grundsicherung“) und regelt – für den Fall der Delegation der Aufgabenerbringung an privatwirtschaftliche oder an zivilgesellschaftliche Akteure – die Qualität und sorgt für eine hinreichende Befähigung der Akteure. Letzteres gilt insbesondere für zivilgesellschaftliche und sozialwirtschaftliche Akteure, die auf Unterstützung und entsprechende Rahmenbedingungen für eine Verstärkung ihrer Leistungen angewiesen sind.³⁶

Die Regionen – verstanden als Konglomerat kommunaler, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure, die an der Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und der Gewährleistung von individuellen und sozialen Entwicklungsmöglichkeiten beteiligt sind – haben die Aufgabe, vor Ort für eine konkrete Ausgestaltung der Gleichheit (räumliche Grundsicherung, Chancengleichheit) 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).

Da mittlerweile eine Vielzahl an privaten, kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren 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 Akteure dahin gehend zu konkretisieren, dass deren Beitrag zur Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge wieder stärker „in der Fläche“ spürbar wird. Zivilgesellschaftliche Akteure müssen intensiver befähigt werden, ihre Leistungen dauerhaft und in hoher Qualität zu erbringen, und sollten adäquate materielle und immaterielle Gegenleistungen erhalten.³⁷ 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 Akteure befassen, deren Leistungen sinnvoll aufeinander abstimmen und zur Einbeziehung der Öffentlichkeit und zur Wahrnehmung seiner demokratischen Verantwortung umfangreiche kommunikative Aufgaben erfüllen.

36 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

37 Ebd.

2.2 Gleichwertige Arbeitsbedingungen – was bedeutet der Verfassungsauftrag?

Bei der Überprüfung der Frage, wie das Ziel und die Aufgabe der „Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ begründet wird und welche wissenschaftlich-methodischen Ansätze zu ihrer Umsetzung in planerisch-politische Praxis entwickelt worden sind, liegen nicht in allen Punkten hinreichend zufriedenstellende Antworten vor. Gleichwohl stößt die Befassung mit Aspekten von „Arbeitsbedingungen“ und deren „Gleichwertigkeit“ doch eine Reihe von Überlegungen an und erbringt Resultate, die mögliche strategische Ansatzpunkte zur Implementation liefern könnten.

Die Frage der Herstellung „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ und ihrer Umsetzungspraxis ist nicht losgelöst von der Thematik gleichwertiger Lebensverhältnisse bzw. Lebensbedingungen zu verhandeln. An anderer Stelle wird auf die „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ generell und auf ausgewählte Lebenslagen von Personengruppen im Speziellen ausführlich eingegangen, die von ungleichen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen in ihrem Lebensumfeld besonders empfindlich betroffen sind und davon erhebliche Einschränkungen in ihren Entfaltungsmöglichkeiten erfahren.

Vor diesem Hintergrund werden als Ergebnis zu Fragen „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ deren Resultate zusammenfassend nach den vier Dimensionen des Gerechtigkeitspostulats aufgefächert.

2.2.1 Verteilungsgerechtigkeit

Die Verteilungsgerechtigkeit beschreibt und sichert vornehmlich die Möglichkeit zur Erfüllung der in erster Linie materiellen Bedürfnisse der Menschen und bildet damit eine wichtige Basis, um angemessene Lebensverhältnisse für jeden zu ermöglichen: Verteilungsgerechtigkeit ergibt sich aus der Kombination der gerechten räumlichen Verteilung von Zugängen, der Möglichkeit, die persönlichen Bedürfnisse durch in der Region verfügbare Güter und Dienstleistungen zu befriedigen, sowie der Ausgestaltung sozialer Gerechtigkeit in der Gesellschaft.

Eine entscheidende „Stellgröße“ bzw. ein „Hebel“ zur gleichberechtigten Teilhabe am sozialen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben ist die menschliche Arbeit (skraft), sei es als Erwerbsarbeit zur auskömmlichen Einkommenserzielung in unterschiedlichen Formen (abhängige Arbeit, selbstständige Arbeit etc.), sei es als kreative, sinnstiftende und ausfüllende Auseinandersetzung mit der sozialen und natürlichen Umwelt. Die menschliche Arbeitskraft ist „Quelle des Volkswohlstands“ und damit das wertvollste wirtschaftliche Gut eines Volkes, wie es die Bayerische Landesverfassung formuliert:

- Arbeit steht daher unter dem besonderen Schutz des Staates und wird gegen Ausbeutung, Betriebsgefahren und sonstige gesundheitliche Schädigungen geschützt.

Die Bayerische Verfassung präzisiert:

- Ausbeutung, die gesundheitliche Schäden nach sich zieht, ist als Körperverletzung strafbar.
- Die Verletzung von Bestimmungen zum Schutz gegen Gefahren und gesundheitliche Schädigungen in Betrieben wird bestraft.
- Jedermann hat das Recht, „sich durch Arbeit eine auskömmliche Existenz zu schaffen“.

- Jedermann hat das Recht und die Pflicht, „eine seinen Anlagen und seiner Ausbildung entsprechende Arbeit im Dienste der Allgemeinheit nach näherer Bestimmung der Gesetze zu wählen“ (LV Bayern).
- Zudem ist der Genderaspekt nicht nur gesetzliche Verpflichtung, sondern hat auch Verfassungsrang: Männer und Frauen sollen gleiches Entgelt für gleiche Tätigkeit und Leistung erhalten (LV Bayern).

Der Bezug auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen als Kriterien für die Bewertung von Verteilungsgerechtigkeit zeigt auch deutlich auf, dass wir es hier mit unterschiedlichen Bewertungsdimensionen zu tun haben. Zum einen sind es „objektive“ Kriterien, die allgemein gelten und den Akteuren der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes gleichsam „äußerlich“, also rahmensetzend (Frames) für ihr Handeln sind, zum anderen sind es subjektbezogene Kriterien, die zur Bewertung individueller Situationen herangezogen werden können. Objektive, allgemeingültige und individuelle, am einzelnen Fall anzulegende Kriterien sind zugleich skalenbasiert, d. h. sie haben unterschiedlich große Bezugsräume bzw. Bezugsebenen.

Unterschieden können werden:

- die Person (Arbeitnehmer, Beschäftigte o. a.),
- der Standort (Betrieb, Unternehmen),
- das betriebliche/Standortumfeld (Gewerbegebiete, Anbindungen einschl. Fragen der Erreichbarkeit/Mobilität u. a.),
- die Standortgemeinde (Branchenprofil, Erwerbstätigkeit u. a.),
- die Arbeitsmarktregion (Branchenprofil, Unterbeschäftigung, Pendlerbeziehungen u. a.).

Die Bewertung von „Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen“ in unterschiedlichen Teilräumen als „gleichwertig“ kann sich sicherlich nicht an den untersten Sicherungslinien bemessen, die politisch in den letzten Jahren gezogen worden sind, auch weil wesentliche gesellschaftliche Gruppierungen, vor allem die Tarifparteien (Arbeitgeber und Arbeitnehmer), keine zukunftsweisenden Entscheidungen über elementare gesellschaftliche Sicherungssysteme im Konsens treffen konnten. Weder die Sozialhilfe (Hartz IV), noch die Grundsicherung, noch der Mindestlohn – alles oszilliert um die Armutsgrenze – können ernsthaft als Maßstab für gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen gelten. Die offiziell ausgewiesene Arbeitslosenquote, aus deren Berechnung aufgrund geänderter Sozialgesetze über die Jahre immer mehr beschäftigungslose Erwerbsgruppen herausgenommen worden sind, liegt allein aus diesen Gründen derzeit um 25 bis 30 Prozent niedriger als noch in den 1980er- und 1990er-Jahren und kann daher als seriöser Indikator für differenzierte Arbeitsmarktanalysen im Langzeitvergleich immer weniger herangezogen werden.

„Gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ sind qualitativ zu bestimmen. Deshalb kann „Gute Arbeit“ wichtige Hinweise dazu geben, wie „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ inhaltlich zu füllen sind. Gute Arbeit ist unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit

- gut bezahlte Arbeit: Räumliche Gerechtigkeit spielt auch als wesentliches Element beim Entgeltsystem der Beschäftigten für eine gerechte Bezahlung eine Rolle. Ein wichtiger Schritt dahin ist die Rückkehr zum Flächentarifvertrag. Tarifverträge müssen auskömmliche Einkom-

men der Beschäftigten und ihrer Familien (Haushalte) in allen Teilen des Landes sichern. Darüber ließe sich auch eine Anhebung der Konsumausgaben und eine Stärkung der Binnenkonjunktur erzielen – zudem bilden diese auch die einzige Möglichkeit zum Aufbau einer wirtschaftlichen Auffanglinie, wenn die Exportstärke der deutschen und vor allem bayerischen Wirtschaft so oder so nachlassen wird.

- sichere Arbeit: Das bedeutet u. a. eine Stärkung des Kündigungsschutzes, das Zurückdrängen von Zeitarbeit/Leiharbeit, Befristungen und Werkverträgen, insgesamt das Eindämmen von vor allem prekären Arbeitsverhältnissen, unter denen insbesondere junge Beschäftigte aller Qualifikationsstufen leiden. Eine sichere Beschäftigung würde gerade jenen Altersgruppen und Generationen, in denen unter normalen Umständen auch an die Gründung einer Familie gedacht wird, an die aber unter zumeist unsicheren sozialen Verhältnissen nicht zu denken ist, eine sozial gesicherte Zukunftsperspektive verschaffen.
- menschengerechte Arbeit: Das meint eine verbindliche Definition und Begrenzung von physischen und psychischen Belastungen im Arbeits- und Berufsleben, aber auch in zeitlicher Hinsicht, um Beruf und Familie für Väter und Mütter, für Männer und Frauen in Partnerbeziehungen vereinbar sein zu lassen.

2.2.2 Verfahrensgerechtigkeit

Gerechtigkeit ist nicht nur eine Frage der Verteilung von materiellen Ressourcen, sondern auch der strikten Gleichheit bei der Verteilung bürgerlicher und politischer Rechte und Grundfreiheiten: Es geht um eine gleiche Verteilung, um gleiche Zugänge und um Gleichbehandlung. Es geht darum, dass Vorteile nicht dadurch erfolgreich erzielt werden können, indem kollektive Vereinbarungen unterlaufen werden.

Um „gleichwertige Arbeitsverhältnisse“ zu erreichen, müssten die Instrumente und Mechanismen des individuellen und kollektiven Interessenausgleichs wieder gestärkt werden. Dazu gehört die Stärkung des Flächentarifvertrags als Instrument zur kollektiven, überbetrieblichen Findung und Vereinbarung von Entgelt und Arbeitsbedingungen.

Dazu gehören auch die Stärkung der innerbetrieblichen und außerbetrieblichen Partizipation, die Partizipation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihren Unternehmen und die Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern an den Belangen in ihrer Gemeinde und darüber hinaus.

Partizipation in den Unternehmen bedeutet die Garantie der Mitbestimmung der betrieblich Beschäftigten. Angesichts des derzeitigen Klimas in vielen Betrieben ist es den Geschäftsleitungen oftmals sanktionslos möglich, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu diskreditieren, die ihre betriebsverfassungsrechtlich verbrieften Rechte zur Einsetzung von Arbeitnehmervertretungsorganen im Betrieb in Anspruch nehmen wollen.

Die Vergabe von Aufträgen an Unternehmen und Betriebe der privaten Wirtschaft durch die öffentliche Hand (Gemeinden, Land und sonstige öffentliche Einrichtungen) sollte davon abhängig gemacht und dann vertraglich vereinbart werden, dass diese Unternehmen mitbestimmte Betriebe sind, d. h. solche, die einem Berufs-, Branchenverband und/oder einer Tarifgemeinschaft angehören und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Tarif bezahlen. Diese Verpflichtung haben sie auch für ggf. vorgesehene

Unteraufträge an Subunternehmen für diese zu übernehmen. Wer tarifliche Bezahlung unterläuft und die Mitbestimmung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter missachtet, kann nicht Partner der öffentlichen Hand bei einer Politik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen sein. Bereits bei der Abgabe des Angebots auf öffentliche Ausschreibungen, namentlich für Infrastruktureinrichtungen und den Breitbandnetzausbau, ist dieser Nachweis zu führen.

2.2.3 Chancengerechtigkeit

Chancengerechtigkeit ist elementarer Baustein gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen. So wird es auch im Landesentwicklungsprogramm Bayerns verstanden, wonach es gilt, Chancengerechtigkeit in allen Teilräumen zu gewährleisten, also den Menschen vergleichbare Startchancen und Entwicklungsmöglichkeiten zu geben (LEP 2013).

Chancengerechtigkeit wird zum ganz wesentlichen Teil ermöglicht über den frühzeitig beginnenden und über das gesamte Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsleben sich erstreckenden Erwerb von Bildungs-, Wissens- und Berufsqualifikationen. Das ist zum einen eine Frage des Angebots vor Ort, das ist zum anderen eine Frage der Wahrnehmungsmöglichkeiten, die individuell oder kollektiv eingeschränkt sein können. Auf beiden Seiten sind die Schranken, die den Erwerb von Qualifikationen behindern könnten, so weit wie möglich abzusenken. Der Erwerb von Qualifikationen wird gemeinhin von Befähigungen, Talenten und frühkindlicher Entwicklung ermöglicht und unterstützt – was bereits auf unterschiedliche soziale Voraussetzungen hinweist. Was die Frage der Chancengerechtigkeit, also die Wahrnehmung von Lebenschancen aufgrund von primärer und sekundärer schulischer sowie beruflicher Bildung angeht, weisen internationale Vergleichsstudien immer wieder nach, dass es gerade in Deutschland weniger die Bildungsvoraussetzungen und -möglichkeiten sind, sondern es vielmehr die soziale Herkunft ist, die darüber entscheidet, welche Zugänge in die Wirtschaft und ins Arbeitsleben jemandem offenstehen.

Für eine Politik der „Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ sollte vor allem jenen vulnerablen Personen- und Beschäftigtengruppen am Arbeitsmarkt besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden, die zumeist vielfältige Benachteiligungen erfahren haben und bei denen eine Benachteiligung meist weitere nach sich zieht. Unter dem Aspekt der „Guten Arbeit“ sollten diesen Gruppen besondere Möglichkeiten und Unterstützungen zu beruflicher Weiterbildung und beruflichem und sozialem Aufstieg aus prekärer Beschäftigung und prekären Lebenslagen geboten werden. Wesentliches Moment ist dabei die Durchsetzung des Mindestlohns und seine alsbaldige Erhöhung.

2.2.4 Generationengerechtigkeit

Nicht erst seit der Verankerung des Verfassungsauftrags, für gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in Bayern in Stadt und Land zu sorgen, ist es Ziel bayerischer Politik, dass die Stärken und Potenziale der Teilräume weiterentwickelt werden sollen, wie es das bayerische Landesentwicklungsprogramm (zuletzt LEP 2013) schon lange vorsieht. Danach bildet die Nachhaltigkeit den Wertmaßstab für die Umsetzung des Leitprinzips, in allen Teil-

räumen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen oder zu erhalten, ebenso wie bei allen fachbezogenen Festlegungen. Nachhaltigkeit hat eine ausdrückliche Zeitdimension; dem Begriff der Nachhaltigkeit ist inhärent, dass heute getroffene – positive – Entscheidungen auch in den nächsten Generationen noch Bestand haben sollen und diese nicht belasten dürfen. Nachhaltigkeit ist insofern wesentlicher Kern der Generationengerechtigkeit.

Der Zusammenhang zwischen einer Politik zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ und einer Politik der Nachhaltigkeit im Sinne der Generationengerechtigkeit ist unmittelbar plausibel; hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Adressierungen fallen aber konsistente Vorschläge dazu nicht leicht. „Gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ sind auf der Basis des bayerischen Verfassungsauftrags natürlich auf der Ebene des Freistaats umzusetzen; dabei ist die Politikebene des Freistaats wesentlicher Adressat und Akteur. Aber auch auf den nachgeordneten Ebenen der Regionen, innerhalb der Teilregionen oder auf interkommunaler Ebene dürfte ein Großteil der Maßnahmen umzusetzen sein und im Zusammenwirken mit Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen unterschiedlicher Branchen sowie den Tarifparteien und anderen nichtstaatlichen Akteuren. Hinsichtlich der Generationengerechtigkeit dürften viele Rahmensetzungen und Entscheidungen primär in die (Gesetzgebungs-)Kompetenz des Bundes fallen. Dennoch sollen einige Aspekte der Generationengerechtigkeit unter „gleichwertigen Arbeitsbedingungen“ angesprochen werden, ohne dass damit schon ein Vorschlag zur Regelung verbunden sein kann.

Nicht wesentlich anders stellt sich die Situation für die Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung dar. Auch diese hängen in ihrer Leistungsfähigkeit im Wesentlichen von einem funktionsfähigen Erwerbssystem ab (und weniger von den Konsequenzen eines „demografischen Wandels“). Im Sinne der Generationengerechtigkeit ist die Stabilisierung des Erwerbssystems durch eine Ausweitung von bezahlter Beschäftigung und den Einbezug von heute Nicht- und Unterbeschäftigten ein zentraler Ansatzpunkt für Generationengerechtigkeit, ohne dass dafür eine in sich schlüssige Lösung ad hoc angeboten werden kann.

2.3 Die Indikatoren in Bezug zu den Gerechtigkeitsdimensionen

2.3.1 Verteilungsgerechtigkeit

Ziel der Verteilungsgerechtigkeit ist die Sicherstellung einer angemessenen Grundversorgung, die eine Entfaltung der Persönlichkeit und eine Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht – und dies unabhängig von Wohnort und sozialen Rahmenbedingungen.

So kann aus individueller Perspektive davon ausgegangen werden, dass bereits mit der Wohnung bestimmte Dienstleistungen der Daseinsvorsorge verknüpft sind. Dies betrifft insbesondere die technischen Infrastrukturen in angemessener Qualität und zu erschwinglichen Kosten: Wasserversorgung in Trinkwasserqualität, funktionierende Entsorgung, sichere Energieversorgung (Strom, Wärme), Anschluss an Telekommunikationsnetze nach aktuellem Stand der Technik (Breitbandversorgung). Diese Formen der Daseinsvorsorge stellen grundlegende existenzsichernde

Aspekte dar. Dazu gehören auch die Gewährleistung der körperlichen Unversehrtheit und der persönlichen Sicherheit (Polizei, Eigentumsschutz, Notarztversorgung, Feuerwehr) sowie ein Anschluss an das öffentliche Wegenetz.

Im unmittelbaren Wohnumfeld bzw. im Quartier oder Ortsteil werden gesundheitsbezogene Qualitäten erwartet (reine Luft, geringe Lärmbelastung, Zugang zu Grünflächen und Naherholungsmöglichkeiten). Möglichst wohnortnah sollten Versorgungsmöglichkeiten mit Gütern des täglichen Bedarfs (Nahversorgung, Lieferservice) und Zugänge zu öffentlichen Verkehrsangeboten (ÖPNV-Haltestellen, Bürgerbus, Mitfahrerservice) bereitgestellt werden.

Innerhalb der Wohngemeinde bzw. in kurzfristiger Erreichbarkeit werden grundlegende Dienstleistungen der Gesundheitsvorsorge (Allgemeinarzt, Pflege, Sozialdienst), familienunterstützende Einrichtungen (Kindergarten, Kinderkrippe), grundlegende Bildungsangebote (Grundschule, Angebote der Erwachsenenbildung), Möglichkeiten der Nahversorgung (Lebensmittelladen) erwartet. Zudem sollten differenzierte Wohnmöglichkeiten (Mietwohnungen, altersgerechte Wohnungen, betreutes Wohnen) bereitstehen sowie Möglichkeiten der Freizeitgestaltung (Vereine, Sportanlagen, Treffpunkte, Jugendbegegnungsräume) und der kulturellen Bildung (Veranstaltungsraum und -programm).

In der eigenen Wohngemeinde, zumindest aber in guter Erreichbarkeit in einer Nachbargemeinde sollten sich weitere Angebote der Gesundheitsvorsorge befinden, die weniger häufig frequentiert werden oder spezialisiertere Leistungen bieten (Zahnarzt, Apotheke, Fachärzte, therapeutische Einrichtungen, notärztliche Station, Pflegestation, Seniorenheim). Ebenfalls zur Sicherstellung der Grundbedürfnisse sollten sich dort Einkaufs- und Versorgungsmöglichkeiten befinden, die kurzfristige Bedarfe decken (Supermarkt, Drogerie, Postfiliale, Bankfiliale). Zudem sollten weiterführende Bildungseinrichtungen vorhanden sein (Mittelschule, VHS).

Ebenfalls in guter Erreichbarkeit (möglichst innerhalb des Landkreises, bis zu 30 Min. Reisezeit bzw. 45 mit dem ÖPNV) sollten Versorgungsdienstleistungen für mittelfristige und periodische Bedarfe und spezialisierte Einrichtungen zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit bereitgehalten werden (Krankenhaus, Pflege- und Therapieeinrichtungen, Einzelhandel, Gymnasien, Berufsschulen, Polizeidienststelle, Katastrophenschutz). Zudem werden innerhalb dieser Erreichbarkeitsgrenzen Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt sowie differenzierte Freizeit- und Kulturangebote gesucht.

In regionaler Erreichbarkeit (Landkreisgrenzen übergreifend, 45–60 Min. Reisezeit) werden schließlich spezialisierte Einrichtungen erwartet: längerfristige periodische Versorgungsangebote (oberzentraler Einzelhandel, Fachklinik, Heime, Reha), spezialisierte Bildungseinrichtungen (Hochschulen) und hochwertige kulturelle Angebote (Theater, Konzertsaal, Museen).

2.3.2 Chancengerechtigkeit

Ziel der Chancengerechtigkeit ist die Gewährleistung und Förderung der individuellen Entfaltungsmöglichkeiten: Jede bzw. jeder soll die gleichen Chancen zur Persönlichkeitsentwicklung und zur Teilhabe an den gesellschaftlichen Errungenschaften haben. Die dazu dienenden Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verteilen sich ebenfalls entlang der oben genannten räumlichen Kategorien in abgestufter Form.

Auch auf der Ebene der Kommune kann ein Beitrag zur

Chancengerechtigkeit geleistet werden, indem die Einrichtungen der Grunddaseinsvorsorge in hochwertiger und auf differenziertere Bedürfnisse ausgerichteter Form bereitgehalten werden. Dazu zählen bspw. differenzierte Öffnungszeiten in Kinderbetreuungseinrichtungen, Ganztagsangebote etc., um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf hohem Niveau zu unterstützen. Ein schnelles, aktuellen Standards entsprechendes Internet verbessert die beruflichen Entfaltungsmöglichkeiten und ermöglicht die Nutzung von aktuellen Onlinedienstleistungen, die hohe Übertragungsgeschwindigkeiten erfordern. Dies kann bspw. im Bereich der medizinischen Versorgung an Bedeutung gewinnen (Telemedizin). Vielfältige Kultur- und Freizeitangebote, die in der Wohngemeinde oder in benachbarten Gemeinden erreichbar sind, verbessern die individuellen Entfaltungsmöglichkeiten und Entwicklungschancen: ein breites Spektrum an Freizeit- und Sportangeboten, Fördergruppen in Vereinen, kulturelle Angebote und Fördermöglichkeiten, Musikschulen etc. Eine interkommunal koordinierte Gewerbeentwicklung, Angebote wie Coworking Spaces oder Gründerzentren verbessern die Chancen der beruflichen und wirtschaftlichen Entwicklung. In guter Erreichbarkeit (Landkreis) sind es differenzierte Angebote an weiterführenden Schulen (Mittelschulen, Gymnasien, berufliche Bildung) und vielfältige Angebote zur beruflichen Weiterbildung, die Wahlmöglichkeiten eröffnen. Maßnahmen der Arbeitsförderung, Angebote zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, Aktivitäten im Bereich der Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung (Gründungsberatung, Fachkräfteentwicklung etc.) unterstützen dies.

Auf regionaler Ebene zählen differenzierte Angebote an Hochschulen und Universitäten, attraktive berufliche Bildungseinrichtungen und Aktivitäten zur Förderung differenzierter Beschäftigungsmöglichkeiten zur Chancenförderung ebenso wie die Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien zur Förderung der endogenen Potenziale.

2.3.3 Generationengerechtigkeit

Ziel der Generationengerechtigkeit ist es, die Strategien und Maßnahmen zur Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen mit den Kriterien einer starken Nachhaltigkeit in Übereinstimmung zu bringen: Sie müssen einen spürbaren Beitrag dazu leisten, die Ausgangslage künftiger Generationen nicht zu verschlechtern, sondern sollten diese grundlegend verbessern. Dazu gehört der schonende Umgang mit den ökologischen Ressourcen, die Sicherung einer hohen Umweltqualität, der Schutz der Natur, die Sicherstellung der Artenvielfalt. Die Etablierung von entsprechenden Konsummustern und einer Wirtschaftsweise, die auf eine weitere Rohstoffentnahme weitgehend verzichtet, sich an geschlossenen Materialkreisläufen und an Klimaneutralität orientiert, die sich an den Regenerationskapazitäten der Naturgüter ausrichtet, gehört derzeit zu den größten und wichtigsten Herausforderungen der Gesellschaft und betrifft alle politischen Handlungsebenen. Konzepte zur Steigerung der regionalen Energieautonomie und zum Ausbau regionaler Wertschöpfung durch die Energiewende, klimaneutrale regionale Entwicklungsstrategien und neue Formen der Wirtschaftsförderung, die auf eine Stärkung regionaler Stoff- und Wertschöpfungskreisläufe abzielen, erhöhen die Resilienz in der Regionalentwicklung (Verringerung der Krisenanfälligkeit z. B. gegenüber Ressourcenabhängigkeiten und -konflikten) und leisten damit

auch einen langfristigen Beitrag zur Sicherung individueller und gesellschaftlicher Entwicklungschancen.

2.3.4 Verfahrensgerechtigkeit

Ziel der Verfahrensgerechtigkeit ist die Gewährleistung der demokratischen Teilhabe und Mitgestaltung der erforderlichen gesellschaftlichen Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse.

Aus individueller Perspektive richtet sich die Herstellung der Verfahrensgerechtigkeit an alle politischen Ebenen: Auf der Ebene der Kommune sind in der Regel Erfahrungen mit der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vorhanden, die von formellen Verfahren der Beteiligung an Planungen (BauGB) über Bürgerentscheide oder Bürgeranträge bis hin zu umfangreichen Erfahrungen mit informellen Beteiligungsangeboten reichen (Quartierskonzepte, ISEK, ILEK, Dorferneuerung, Agenda 21 etc.). Diese gilt es zu vertiefen, auf die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge auszuweiten und so weiterzuentwickeln, dass sie hohen Standards in Bezug auf Transparenz und Zugänglichkeit genügen.

Auf interkommunaler Ebene sind Erfahrungen mit Beteiligungsmöglichkeiten weniger etabliert (außer bspw. in der integrierten ländlichen Entwicklung). Auf Landkreisebene beschränken sie sich in der Regel auf Wahlen oder funktionieren nach dem Repräsentationsprinzip (bspw. Vertreter von Sozialverbänden im Jugendhilfe- und Sozialausschuss des Kreistags). Auf Ebene der Regionalplanung ist eine direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bisher wenig verankert und beschränkt sich auf Informationsveranstaltungen bspw. im Rahmen von Teilfortschreibungen (zuletzt: Windkraftplanung). Ebenfalls sind Beteiligungsmöglichkeiten bei Aktivitäten der Wirtschaftsförderung oder Regionalentwicklung wenig ausgeprägt. Auf Landesebene stehen Wahlen und Abstimmungen (Volksbegehren) zur Verfügung. Insgesamt stellt das Prinzip der Verfahrensgerechtigkeit die Frage nach der Ausweitung demokratischer Mitgestaltungsmöglichkeiten auf allen Ebenen, ohne dass bereits messbare Erfahrungen und elaborierte Instrumente überall in ausreichender Form vorliegen.

2.4 Vorschlag für ein Konzept zur Messung und zum Monitoring „Räumlicher Gerechtigkeit“

Das vorgeschlagene Konzept zur Messung räumlicher Gerechtigkeit orientiert sich konzeptionell an der Umsetzung der vier vorgestellten Gerechtigkeitsdimensionen. Um eine ausreichend umfangreiche Operationalisierung zu gewährleisten, bei der keine elementaren Bestandteile der jeweiligen Gerechtigkeitsdimension verloren gehen, besteht der erste Teil der Darstellung des Ansatzes aus der Identifikation der relevanten Themen- bzw. Lebensbereiche der jeweiligen Gerechtigkeitsdimensionen, die es durch Indikatoren abzubilden gilt. Innerhalb der identifizierten Themenbereiche können dann Indikatoren ausgewählt werden, die diesen Bereich möglichst aussagekräftig abbilden.

2.4.1 Die Operationalisierung der vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit und die Suche nach geeigneten Indikatoren

Für den Versuch zur Operationalisierung der räumlichen Gerechtigkeit wird für jede der vier Dimensionen diskutiert, wie diese zufriedenstellend gemessen werden könnte. Dabei wird als räumliche Betrachtungsebene aus pragmatischen Gründen in der Regel die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte bzw. Kreisregionen vorgeschlagen. Dadurch werden die bisher formulierten Ansprüche, auch die Subjektperspektive oder vulnerable Lebenslagen zu erfassen, nicht immer befriedigend umgesetzt. Der Ansatz stellt somit eine Diskussionsgrundlage dar, die einer fachlichen Weiterentwicklung bedarf.

2.4.1.1 Verteilungsgerechtigkeit

Für die Dimension der Verteilungsgerechtigkeit ergeben sich folgende, mit Indikatoren zu hinterlegende Messbereiche:

a) Technische Infrastruktur

Die Verfügbarkeit und der Zugang zu grundlegenden technischen Infrastrukturen als zentraler Teil der materiellen Grundsicherung sollte in allen Siedlungsgebieten eine selbstverständliche Basisausstattung darstellen. Ihr Erhalt ist notwendig, um ein angemessenes Leben realisieren zu können, und damit unverzichtbarer Teil der Sicherung des räumlichen Existenzminimums. Die Definition von Mindeststandards ist daher obligatorisch.

Die technische Infrastruktur betrifft die Trinkwasserversorgung, die Energiedienstleistungen (Strom, Wärme), aber auch die Abwasser- und Müllentsorgung. Diese muss flächendeckend in jedem Wohn- und Arbeitsgebäude zu angemessenen Kosten zur Verfügung stehen.

Aus der Sicht der Bewohnerinnen und Bewohner ist es dabei zweitrangig, ob die Verantwortung für ggf. höhere Kosten durch Entscheidungen auf übergeordneter Ebene (Regulierung), durch sozioökonomische Megatrends (demografischer Wandel, Wanderungen) oder (Fehl-)Entscheidungen auf kommunaler Ebene liegt. Eine zunehmende Spreizung der Kosten für die Ver- und Entsorgung zwischen den Kommunen kann jedoch Ungerechtigkeiten produzieren, die im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse relevant sein können. Daher ist über klarere und wirksamere Vorgaben für Gemeinden ebenso nachzudenken (Vorrang der Innenentwicklung, Kostentransparenz bei Neuausweisungen) wie über Ausgleichsmechanismen für Kommunen mit besonders schwierigen siedlungsstrukturellen und demografischen Verhältnissen. Dazu wäre es sinnvoll, eine Obergrenze für „angemessene Kosten“ in Bayern festzulegen und Ausgleichsmechanismen zu installieren, schließlich sind Menschen bzw. Haushalte mit niedrigen Einkommen gegenüber Kostensteigerungen sehr empfindlich.

b) Wirtschaft und Arbeit

Die wirtschaftlichen Strukturen einer Region sind aus subjektbezogener Perspektive maßgeblich für die Verteilung von Arbeitsplätzen und Einkommensmöglichkeiten.

Als Maß für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Region wird das Bruttoinlandsprodukt häufig verwendet und sollte trotz der berechtigten Kritik an dem Indikator als ein Teilbereich Eingang in das Monitoring finden, da derzeit kein anderer präziserer Einzelindikator zur Verfügung steht, um die wirtschaftliche Leistung anzuzeigen. Eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Region erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein breites Angebot an Arbeitsplätzen zur Verfügung steht und individuelle Beschäftigungs- und Einkommenserwartungen eher erfüllt werden können als in Regionen mit einer leistungsschwachen Wirtschaftsstruktur. Um die Vergleichbarkeit der Regionen zu gewährleisten, muss allerdings eine Relativierung der Raumgrößen erfolgen und die Bezugsgröße betrachtet werden. Während der Deutsch-Französische Sachverständigenrat und die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung das BIP pro Einwohner messen, wird im Raumordnungsbericht 2011 und bei Kawka³⁸ mit dem BIP pro Erwerbstätigen gerechnet. Unterschiede zwischen diesen beiden Methoden ergeben sich vor allem durch Pendler, deren Arbeit dort zum BIP gezählt wird, wo sie erbracht wird, und die so das BIP pro Einwohner in ihrer Wohnregion statistisch verringern. Bei Untersuchungen, die eine große Ebene betrachten, sind darum wesentlich geringere Verzerrungen zu erwarten als bei einer kleinräumlichen Betrachtung. Hier würde das BIP pro Kopf bei gleichem Gesamt-BIP in Städten mit vielen Einpendlern eher hoch ausfallen, bei vielen Auspendlern dafür wesentlich negativer. Das BIP bezogen auf die Erwerbstätigen stellt dagegen die Arbeitsproduktivität dar. Dies erscheint zur Messung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sinnvoller. Verzerrungen sind aber weiterhin möglich, vor allem durch Teilzeitarbeitende, die als volle Beschäftigte in die Statistik eingehen und damit einen negativen Einfluss auf die statistische Arbeitsproduktivität haben.

Ein wichtiger Indikator in diesem Bereich könnte auch die Arbeitsplatzdichte, also die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort je 1.000 Einwohner, sein, die z. B. als Strukturindikator zur Berechnung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf in Bayern sowie im Zukunftsatlas 2016 der Prognos AG verwendet wird. Um aber die wirtschaftliche Dynamik ebenfalls darstellen zu können, wird an dieser Stelle vorgeschlagen, die Entwicklung der Arbeitsplatzdichte im Zeitverlauf (bezogen auf die vergangenen zehn Jahre) aufzunehmen. Der Trend der wirtschaftlichen Entwicklung wird mit den beiden gewählten Indikatoren dann ebenso abgebildet wie der Status quo der Leistungsfähigkeit.

c) Einkommen

Möchte man Aspekte der gerechten Verteilung im Raum untersuchen, so ist aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger das ihnen zur Verfügung stehende Einkommen einer der

wichtigsten Aspekte. Sind die persönlichen Einkommen in einer Region deutlich niedriger bei vergleichbarer erbrachter Leistung, so kann dies als ungerecht empfunden werden und die Lebensverhältnisse damit als nicht ausreichend gleichwertig gelten. Lohnunterschiede sind darüber hinaus ein wichtiger Grund zur Abwanderung in einkommensstärkere Regionen, denn Einkommensnachteile senken die Bereitschaft, in den schwächeren Regionen zu arbeiten. Das gilt besonders für gut qualifizierte Arbeitskräfte.³⁹ Räumliche Einkommensdifferenzen ziehen also in der Zukunft weitere strukturelle Probleme für diejenigen Regionen nach sich, in denen geringere Einkommen erzielt werden.

Die geringeren Einkommen in einigen Regionen sind nicht nur ein aktuelles Problem für die betroffenen Personen, sondern die lebenslang geringeren Einzahlungen in die gesetzliche Rentenkasse führen auch zu einem signifikant geringeren Rentenniveau und damit zu einer höheren Wahrscheinlichkeit von Altersarmut. Daraus ergibt sich eine lebenslange Benachteiligung für das Wohnen im strukturschwachen Raum.⁴⁰ Das verfügbare Einkommen pro Kopf ist also wesentlicher Bestandteil der Verteilungsgerechtigkeit. Das Einkommen bestimmt außerdem in hohem Maße die Lebensqualität.

Der geeignetste verfügbare Indikator zur Darstellung regionaler Einkommensunterschiede ist das Medianeinkommen der Haushaltseinkommen pro Kopf. Dieser ist besser geeignet als die Betrachtung der Einkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, da so auch Personen ohne Erwerbstätigkeit in die Analyse einbezogen werden. Anders als bei den meisten anderen Indikatoren ist es sinnvoll, nicht die durchschnittlichen Einkommen in der Region, sondern den Median der Einkommensverteilung zu untersuchen. Der Median ist der Wert, bei dem jeweils exakt die eine Hälfte über ein höheres und die andere über ein niedrigeres Einkommen verfügt. Er verändert sich nicht, wenn die höchsten Einkommen immer weiter steigen, die der mittleren und unteren Schicht aber nicht. Der Median zeigt daher besser die Situation in der Mitte der Gesellschaft. Die Verteilung der Einkommen spielt an dieser Stelle zunächst keine Rolle, sondern bildet ein eigenständiges Themenfeld.

Auf der anderen Seite bedeuten gleiche Einkommen nicht automatisch, dass damit auch ein identischer Konsum möglich ist. Lebenshaltungskosten unterscheiden sich genauso wie die Löhne zwischen den Regionen. Besonders deutlich wird dies bei den Preisen für Mieten, die sich regional stark unterscheiden und einen beträchtlichen Teil der Lebenshaltungskosten ausmachen. Auch andere lebensnotwendige Güter unterscheiden sich deutlich im Preis. Es sollte also eine Kaufkraftbereinigung des zur Verfügung stehenden Einkommens stattfinden. Diese gestaltet sich jedoch als methodisch schwierig. Welche Güter sollen zur Messung der Lebenshaltungskosten herangezogen werden? Eine Annäherung kann zum Beispiel über den Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Einkommen erfolgen. Studien zeigen hier, dass dieser Anteil in den Ballungsgebieten trotz der höheren Einkommen größer ist als in ländlichen Regionen. Allerdings werden dort zur Berechnung aus Gründen der Datenverfüg-

38 Kawka, R. (2015): Gleichwertigkeit messen. In: BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand – Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.2015, Bonn

39 Grziwotz, H. (2015): Prolegomena zu einer regionalen Gerechtigkeit. Gedanken aus der Praxis des Bayerischen Waldes. In: Bayerische Akademie Ländlicher Raum (Hrsg.): Impulse zur Zukunft des ländlichen Raums in Bayern – Positionen des Wissenschaftlichen Kuratoriums der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum 2014–2015, S. 25–30, S. 25

40 Ebd., S. 26

barkeit in der Regel die Preise von Neuvermietungen zugrunde gelegt, während Bestandsmieten meist auf einem geringeren Niveau liegen. Grziwotz⁴¹ weist zudem darauf hin, dass der Vergleich der Mietpreise nicht zulässig ist, weil in vielen ländlichen Räumen kaum Mietwohnraum in ausreichender Qualität zur Verfügung steht. Stattdessen ist der Hausbau oft die einzige verbleibende Option, dessen Kosten (mit Ausnahme des Grundstückserwerbs) auf einem ähnlichen Niveau wie in Ballungsgebieten liegen. Die Beschränkung auf Wohnkosten lässt außerdem weitere Kosten außen vor. Eine größere Rolle spielen auch die Kosten für Mobilität. Während diese in der Stadt durch das gute ÖPNV-Netz verhältnismäßig günstig ist, erfordert die schlechtere Anbindung im ländlichen Raum oft die Anschaffung und den Unterhalt eines oder mehrerer Pkw in einem Haushalt.

Die einzige umfassende, etwas neuere Untersuchung, die einen möglichst validen regionalen Vergleich von Lebenshaltungskosten liefert, ist der „regionale Preisindex“ des BBSR.⁴² Er stammt jedoch bereits aus dem Jahr 2009, die verwendeten Daten sind zum Teil noch älter. Außerdem kann auch diese Untersuchung nur eine Auswahl an Gütern aufzählen und nicht alle Konsumausgaben mit einbeziehen.⁴³ Eine neue Erhebung der Lebenshaltungskosten ist also zwingend notwendig, um künftig die Kaufkraftentwicklung einzubeziehen.

d) Soziale Gerechtigkeit und Einkommensverteilung

Die bisher vorgenommene Betrachtung zum Einkommen liefert keine Aussagen darüber, ob dies auch bei allen Mitgliedern der Gesellschaft ankommt. Der Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit muss aber auch innerhalb der Regionen gelten. Gleichwertige Lebensverhältnisse können nur dann hergestellt werden, wenn eine faire Verteilung von Einkommen und Vermögen in der Gesellschaft vorliegt und alle Menschen von der Höhe ihrer persönlichen Einnahmen ihren Lebensunterhalt hinreichend bestreiten können. Daher müssen Indikatoren aufgenommen werden, die die Spreizung des individuellen Wohlstands darstellen können und im Sinne der sozialen Gerechtigkeit auch finanzielle Armut und Ausgrenzung sichtbar machen.

Als Maß der Einkommensverteilung wird daher in der Regel der Vergleich der Differenz der Einkommen des reichsten Teils der Bevölkerung zum ärmsten Teil genommen. Welche Teile jeweils miteinander verglichen werden sollen, dafür gibt es unterschiedliche Ansätze. Am häufigsten wird auf die 80/20-Relation verwiesen, also den Vergleich des Einkommensquantils, das höher liegt als 80 Prozent der Einkommen, mit dem, das die niedrigsten 20 Prozent der Einkommen abdeckt. Diese Vorgehensweise verfolgen auch die Ansätze des Deutsch-Französischen Sachverständigenrats, der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität“ sowie der Wohlstandskompass. Allerdings findet die stärkste Konzentration der Einkommen am äußersten oberen Ende der Einkommenspyramide statt, so dass ein Indikator, der die Grenze bei 20 Prozent zieht, stark

verharmlosend wirkt. DIE LINKE schlägt aus diesem Grund in ihrem „Trio der Lebensqualität“ das Verhältnis des reichsten Prozents der Bevölkerung zur ärmeren Bevölkerungshälfte, also eine 99/50-Relation vor. Dies bietet den Vorteil, dass besonders die Spreizung der Einkommen am oberen Ende betrachtet wird. Das als Grundlage genommene Medianeinkommen (50-Prozent-Quantil) dient jedoch bereits als Indikator für das Themenfeld Einkommen. Der Mehrwert bestünde also lediglich in der Betrachtung der Einkommenspolarisierung nach oben. Informationen darüber, wie niedrig die Einkommen der Geringverdiener sind, fehlen. Um also einen Kompromiss aus den beiden Ansätzen zu finden, erscheint die Betrachtung der Relation des 90-Prozent- und des 10-Prozent-Perzentils der Einkommen als der sinnvollste der möglichen Ansätze. Dieser macht bestehende Einkommensunterschiede zwischen dem reichsten und dem ärmsten Teil der Bevölkerung besser sichtbar als die beiden anderen Alternativen und klammert gleichzeitig aber extreme Ausreißer nach oben wie nach unten aus. Dieser Indikator wird z. B. auch von der OECD verwendet.⁴⁴

Zudem sollte betrachtet werden, wie viele Menschen in den jeweiligen Regionen Leistungen der Mindestsicherung erhalten. Je höher der Anteil ist, desto mehr muss von schwierigen sozialen Verhältnissen in den Teilräumen ausgegangen werden. Gegebenenfalls könnte dieser Indikator auch in einem längeren Zeitverlauf betrachtet werden, um Entwicklungsdynamiken feststellen zu können.

e) Gesundheitsversorgung

Ist die Gesundheitsversorgung in einigen Teilen deutlich schlechter als in anderen Regionen, dann kann sich dies lebensverkürzend auswirken, bspw. wenn in einem Notfall der Weg zum nächsten Krankenhaus zu weit ist und dadurch keine zeitnahe Behandlung erfolgen kann. Versorgungslücken, insbesondere in der Notfallversorgung, bedeuten also ein besonders großes Risiko. Das gilt auch für Hausärzte, deren Dichte in vielen ländlichen Räumen stark abnimmt. Das hohe Durchschnittsalter der Hausärzte in Bayern von aktuell 54,7 Jahren wird das Problem in vielen Regionen in den nächsten Jahren noch verschärfen.⁴⁵ Mehr als jeder dritte Hausarzt in Bayern ist bereits über 60 Jahre alt und wird deshalb in absehbarer Zeit in den Ruhestand gehen.⁴⁶ Eine ähnliche Entwicklung gibt es bei den Fachärzten, auch hier droht in ca. fünf Jahren eine Versorgungslücke aufgrund der Altersstruktur.

Weil die Gesundheitsversorgung ein weiterer unverzichtbarer Gegenstand der Daseinsvorsorge ist, werden besonders vor dem Hintergrund der absehbaren Entwicklungen Mindeststandards der Versorgungsqualität benötigt. Neben dem Krankenhaus müssen Ärzte, die regelmäßig besucht werden, wohnortnah erreichbar sein. In Bayern gibt es bisher keine Standards zur Erreichbarkeit von Krankenhäusern. Auch die Hausarztversorgung wird in der bayerischen

41 Ebd.

42 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Regionaler Preisindex. Berichte Bd. 30, Bonn

43 Schneider, U.; Stilling, G.; Woltering, C. (2016): Zur regionalen Entwicklung der Armut – Ergebnisse nach dem Mikrozensus. In: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hrsg.) Zeit zu Handeln – Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016

44 OECD (2014): Die OECD in Zahlen und Fakten 2014: Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft, OECD Publishing, Paris. OECD (2014b): How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being für Policy Making, OECD Publishing. Am 07.03.2016 abgerufen unter: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>

45 Kassenärztliche Vereinigung Bayerns (Hrsg.) (2016): Versorgungsatlas Hausärzte – Darstellung der regionalen Versorgungssituation sowie der Altersstruktur in Bayern – Februar, S. 12

46 Ebd.

Bedarfsplanung bisher nicht über Erreichbarkeitskriterien, sondern über die Einwohnerrelation geregelt. Bei sehr geringer Bevölkerungsdichte kann dies dennoch zu großen räumlichen Entfernungen führen. An dieser Stelle wären Kriterien, die die Erreichbarkeit von Hausärzten im Nahbereich anhand von maximal zulässigen Entfernungen oder Anfahrtszeiten (mit dem ÖPNV) regeln, sinnvoller. Weitere Mindeststandards könnten für andere regelmäßig genutzte Einrichtungen der Gesundheitsversorgung wie die zahnärztliche Versorgung oder Apotheken festgelegt werden. Weitere Fachärzte können hingegen nicht unmittelbar zur allgemeinen Daseinsvorsorge gezählt werden, aber für einige Menschen eine solche Funktion erfüllen (z. B. Dialysepatienten).

Der Raumordnungsbericht von 2011 und Kawka greifen dies auf, indem sie die Hausärzte/Einwohner-Relation als Teil der infrastrukturellen Verhältnisse in ihre Indikatoren-sammlungen aufnehmen. Auch aus pragmatischen Gründen erscheint es sinnvoll, diesen Indikator aufzunehmen, da die generelle Ärztedichte im Landkreis angezeigt werden kann und auch Veränderungen im Hinblick auf die Alterssituation der Hausärzte registriert werden können.

Allerdings sagt die Ärztedichte nichts über die Erreichbarkeit von ärztlicher Versorgung aus. Daher sollte besser die Erreichbarkeit des nächsten Hausarztes gemessen und zusätzlich der Zugang zu Apotheken betrachtet werden, da dies im Alltag des Einzelnen wesentlich bedeutender ist als die Hausärzte/Einwohner-Relation. Die beiden letzten Indikatoren werden daher zur Aufnahme in den Indikatorenkatalog vorgeschlagen.

f) Kommunikationsinfrastruktur

Die Bedeutung der Kommunikationsinfrastruktur nimmt stetig zu. Während in der Vergangenheit keine wesentlichen Unterschiede in der Verfügbarkeit von Infrastrukturangeboten bestand, also zum Beispiel Festnetzanschlüsse und Postfilialen flächendeckend vorhanden waren, wachsen die Unterschiede vor allem mit der zunehmenden Bedeutung des Internets als Kommunikationsmedium. Gerade in diesem Bereich bestehen signifikante Unterschiede in der Versorgung von Städten und ländlichen Räumen. Die Kommunikationsinfrastruktur ist damit Teil der Zugangsgerechtigkeit.

Die Entwicklung der Digitalisierung erfolgte in den vergangenen beiden Jahrzehnten in hohem Tempo. Besonders für peripher gelegene Räume bietet der Zugang zum Breitbandinternet die Möglichkeit zur Teilhabe an der Informationsgesellschaft. Sowohl Kawka als auch der Raumordnungsbericht 2011 beziehen daher die Verfügbarkeit von Breitbandinternet in ihre Indikatorenvorschläge ein.

Anzustrebende Mindeststandards der Breitbandversorgung können sich auf das Ziel des Ministeriums für Finanzen, Landesentwicklung und Heimat beziehen, dass bis 2018 flächendeckend eine Mindestbandbreite von 50 MBit/s zur Verfügung stellen soll.⁴⁷ Mittlerweile kann dies aufgrund der technologischen Entwicklung und zunehmend intensiven Nutzung des Internets als Absicherung des räumlichen Existenzminimums gesehen werden. Außerdem

sollte im Bereich der Daseinsvorsorge die flächendeckende Versorgung mit Festnetzanschlüssen, Rundfunk und Fernsehen, Postinfrastruktur und Mobilfunk gewährleistet sein. Im Bereich Mobilfunk ist zu beachten, dass auch eine mobile Datenverfügbarkeit und Übertragungsgeschwindigkeit auf hohem Niveau, die immer wichtiger wird, zur Grundversorgung gehören sollte.

Die Breitbandversorgung sollte auf sehr kleinräumiger Ebene gemessen werden, da dort sogar erhebliche Unterschiede innerhalb von Siedlungseinheiten bestehen können. Der Breitbandatlas des Bundesministeriums für digitale Infrastruktur stellt diese Daten in der nötigen Aktualität bereit und zeigt, dass das Ziel von 50 MBit/s außerhalb von Ballungsräumen bisher kaum erreicht wird. Eine hohe Datenaktualität ist notwendig, denn die Versorgungsqualität kann sich aufgrund der laufenden Breitbandinitiative der Landesregierung auch kurzfristig sehr deutlich verbessern. Daher sollte die Mindestqualität, die jedem Haushalt zur Verfügung steht, der leitende Indikator sein, um Differenzen und Qualitäten darzustellen.

g) Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen

Eine weitere Grundbedingung zum Erhalt der regionalen Lebensumstände ist die Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf Lebensmitteln, insbesondere frischen und verderblichen, die häufige Einkäufe nötig machen. Weite Wege zum nächsten Anbieter beeinflussen die Lebensumstände von Personen mit eingeschränkter Mobilität maßgeblich. Die verbraucher-nahe Verfügbarkeit von Waren des täglichen Bedarfs sollte daher als ein wesentlicher Standard der räumlichen Grund-sicherung festgeschrieben werden. Weitere Einrichtungen der Nahversorgung, zu denen eine kurze Entfernung wichtig ist, sind z. B. Bankdienstleistungen, Grundschulen, Ärzte sowie Haltestellen des ÖPNV. Darum werden diese Kriterien ebenfalls aufgenommen. Die Erreichbarkeit von Hausärzten und Grundschulen wird jedoch ebenfalls als Indikator der Gesundheitsversorgung bzw. Bildung verwendet.

h) Soziale Infrastruktur

Weil das LEP eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Einrichtungen vorsieht, sollten auch für diesen Bereich Mindeststandards der Erreichbarkeit festgelegt werden, die das räumliche Existenzminimum definieren. Für diese gibt es bisher keine Ansatzpunkte aus bestehenden Regelungen. Standards könnten die Verfügbarkeit von Kindertagesstätten, Jugendarbeit, Familien-, Ehe- oder Erziehungsberatung, Altenpflege, Integrationsförderung sowie von Angeboten für Menschen mit Behinderung betreffen. Sie müssten aber für jeden dieser Bereiche einzeln festgelegt werden. Ein Indikator, der die Qualität und Erreichbarkeit sozialer Infrastruktur misst, muss die Verfügbarkeit von Plätzen in Kinderkrippen bzw. Kindertagesstätten als einen wichtigen Teil davon darstellen können. Dies kann anhand der Anzahl der Quote zur Verfügung stehender Betreuungsplätze pro Kind der entsprechenden Altersgruppe geschehen. Eine Statistik über die Anzahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen führt das Landesamt für Statistik.

Ein zweites Feld der sozialen Infrastruktur sind Angebote für Senioren. Einerseits werden Begegnungsstätten bzw.

⁴⁷ Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.) (2014): Starke Zukunft für Stadt und Land. Heimatstrategie. München

Treffpunkte benötigt, damit soziale Kontakte zu Gleichaltrigen hergestellt werden können, zum anderen benötigen Senioren soziale Einrichtungen, die oftmals an Angebote aus der Gesundheitsversorgung bzw. Pflege gekoppelt sind.

Durch die Indikatoren „Plätze in Kindertageseinrichtungen“ und „Plätze in Einrichtungen für ältere Menschen“ könnten zwei Punkte der sozialen Infrastruktur nur unbefriedigend abgedeckt werden, da auch hier Erreichbarkeits- und Zugänglichkeitskriterien ausschlaggebend für die Qualität der Versorgung sind. Daher sollten weitere Indikatoren aufgenommen werden, auf deren Grundlage sich noch differenziertere Aussagen treffen lassen, indem auch andere Angebote, insbesondere Beratungen, mit in die Berechnung aufgenommen werden. Daher wird vorgeschlagen, die durchschnittliche Wartezeit auf einen stationären Pflegeplatz in einer Einrichtung im Erhebungsraum zu berücksichtigen.

i) Wohnen

Als ein der Öffentlichkeit nicht zugänglicher Ort bildet der eigene Wohnraum einen individuellen Rückzugsort und eine wichtige Grundlage für die Gestaltung des Lebens. Daraus ergibt sich das Grundrecht auf bezahlbares und angemessenes Wohnen, was auch das zuständige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit als ein „menschliches Grundbedürfnis“ definiert.⁴⁸

Nach Krennerich beinhaltet das Recht auf Wohnen die Verfügbarkeit und den Schutz angemessenen Wohnraums sowie den diskriminierungsfreien und bezahlbaren Zugang dazu. Außerdem sind eine angemessene Wohnqualität und Wohnlage weitere Beurteilungskriterien.⁴⁹

Es liegt nahe, die Wohnkosten innerhalb des Indikatorenkatalogs heranzuziehen. Dies erlaubt zudem über die primäre Aussage hinaus eine stark vereinfachte Aussage über die regionalen Lebenshaltungskosten. Darum wird die Aufnahme eines solchen Indikators in den Indikatorenkatalog vorgeschlagen. Bilden die Wohnkosten bereits einen hohen Anteil an den jeweils verfügbaren Einkommen, dann beeinträchtigt dies die persönlichen Lebensumstände stark. Untersuchungen zu regionalen Mietkostenniveaus beziehen jedoch in der Regel nur Neuvermietungen ein, decken also nur einen Teil des Mietmarktes ab. Über längere Zeit bestehende Mietverhältnisse, die in der Regel ein deutlich niedrigeres Mietniveau aufweisen, sind kaum verlässliche Informationen vorhanden und müssten erst erhoben werden, damit eine sinnvolle Aussage getroffen werden kann. Die Berücksichtigung des Anteils der Bezieher von Wohngeld an der Gesamtbevölkerung gibt zudem Hinweise auf strukturelle Probleme in der Wohnungsversorgung in Relation zu den Einkommensverhältnissen.

48 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015): Memorandum zum Bündnis für bezahlbares Wohnen

49 Krennerich, M. (2013): Das Recht auf Wohnen – Ein Menschenrecht auch in Deutschland. In: Nürnberger Menschenrechtszentrum (Hrsg.): Soziale Menschenrechte. Online abgerufen am 25.05.2016 unter: <http://www.menschenrechte.org/lang/de/wsk-rechte/das-recht-auf-wohnen-ein-menschenrecht-auch-in-deutschland>

j) Umweltqualität

Eine wichtige Funktion im Rahmen der Grundversorgung erfüllt auch eine gesunde und lebenswerte Umweltsituation. Bei der Operationalisierung steht die Ist-Betrachtung der lokalen Umweltqualität im Vordergrund, z. B. die Verfügbarkeit von Grün-, Ausgleichs- und Erholungsflächen oder die Luftqualität. Dies bedeutet in diesem Schritt nicht die Nachhaltigkeit der Lebensweise im Sinne der Generationengerechtigkeit. Durch eine gute Umweltqualität kann das persönliche Wohlbefinden gesteigert werden, andersherum können sich negative Umwelteinflüsse gesundheitsgefährdend auswirken.

k) Sicherheit und Rettung

Die Sicherheit des öffentlichen Lebens kann die Lebensqualität dann maßgeblich beeinflussen, wenn Angstfreiheit im öffentlichen Raum nicht als selbstverständlich wahrgenommen wird. In diesem Falle führt dies zu Einschränkungen im täglichen Leben, weil eines der Grundbedürfnisse der untersten Ordnung nicht erfüllt ist. Die Sicherheit im öffentlichen Raum ist also ein weiterer Ansatzpunkt, der die Ungleichwertigkeit von Lebensverhältnissen und die Qualität der Gesellschaft darstellen kann. Einige Messkonzepte (darunter Stiglitz und Kawka) nehmen darum Aspekte der Sicherheit auf.

Im Bereich der regionalen Grundsicherung tragen vor allem öffentliche Institutionen wie Rettungsdienste, die Feuerwehr und die Polizei zur Sicherheit bei. Feuerwehren und Rettungsdienste sollten im Notfall schnell vor Ort sein. Als Richtwert für Rettungsdienste gilt die Erreichbarkeit des Notfallortes innerhalb von 10 bis 15 Minuten.⁵⁰ Andernfalls sind damit für Bewohnerinnen und Bewohner von Regionen, in denen das nicht gewährleistet ist, gesundheitliche Konsequenzen verbunden, die bis zum Tod reichen können. Eine ähnliche Zeiteinheit könnte für Feuerwehren (Freiwillige oder Berufsfeuerwehr) gelten. Ansätze für Mindeststandards im Bereich Polizei fehlen bisher. Sie könnten an der Erreichbarkeit von Polizeistationen festgemacht werden.

l) Kultur und Freizeit

Kulturelle Angebote genauso wie Freizeiteinrichtungen (z. B. Sportangebote, Vereine) sind wichtige Faktoren der sozialen Integration in lokale Gemeinschaften. Sie dienen als Identifikations- und auch Identitätsfaktoren in Form von lokalen Festen oder sonstiger Brauchtumspflege. Weil gerade die Möglichkeit der sozialen Integration als Maßstab für die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge dienen soll, ist es sinnvoll, diese Kategorien in den Katalog aufzunehmen. Bisher gibt es allerdings kaum Orientierungspunkte, wie Mindeststandards in den Bereichen der Kunst bzw. Kultur und der Freizeitmöglichkeiten aussehen könnten. Klar ist, dass große und kostenintensive Kultureinrichtungen wie Opern oder Museen über Zentrale Orte geregelt werden müssen. In ländlichen Räumen geht es dagegen eher um die Schaffung von sozialen und kulturellen Treffpunkten und

50 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2010) (Hrsg.): Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge. BMVBS-Online-Publikation 13/2010

die Teilhabe am öffentlichen Leben durch Vereinsaktivitäten und Freizeitangebote.

Zugänge zu vielfältigen Kultur- und Freizeiteinrichtungen unterstützen die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Zu kulturellen Einrichtungen gehören neben Museen und Theatern auch Bibliotheken, Volkshochschulen oder soziokulturelle Zentren mit einem vielfältigen Veranstaltungsangebot. Als wichtige Freizeiteinrichtungen sind zum Beispiel Kinos oder Breitensporteinrichtungen wie Sportanlagen oder Sporthallen zu nennen. Auch Schwimmbäder sind ein Teil davon. Weil viele Schwimmbäder aufgrund der hohen Kosten schließen mussten oder von einer Schließung bedroht sind, besteht für immer weniger Kinder die Möglichkeit, schwimmen zu lernen, der Nichtschwimmeranteil wächst.⁵¹

2.4.1.2 Chancengerechtigkeit

Die Auswahl der Indikatoren innerhalb der Dimension der Chancengerechtigkeit darf sich, angelehnt an den zuvor eingeführten Capability Approach, weniger an den elementaren Zugängen zur Daseinsvorsorge orientieren, sondern sollte vielmehr die Verteilung und die Zugänglichkeit von Chancen (Infrastrukturen) im Raum betrachten. Dementsprechend stehen Themen im Vordergrund, die die Auswahl an Chancen zur Verwirklichung von persönlichen Lebensplänen erhöhen und die persönliche Entwicklung begünstigen. Bildungs- und Erwerbsmöglichkeiten stellen daher die wichtigsten Felder innerhalb der Chancengerechtigkeit dar. Außerdem spielt die Gleichberechtigung in der Form, dass alle Personengruppen innerhalb eines Raumes über dieselben Chancen verfügen können sollten, eine zentrale Rolle. Da die Erreichbarkeit der Chanceninfrastrukturen eine zentrale Determinante darstellt, haben sich die Mobilitätsangebote, insbesondere der ÖPNV, als in hohem Maße bedeutend für die individuellen Möglichkeiten herausgestellt. Neben den persönlichen Chancen müssen dabei auch die Perspektiven einer Region betrachtet werden.

Für den Bereich der Chancengerechtigkeit ergeben sich daher folgende Dimensionen:

a) Bildung

Die Bildung steht im Mittelpunkt der Chancengerechtigkeit, denn sie stellt die Weichen für die individuellen Entwicklungsmöglichkeiten und die Freiheitschancen jedes Einzelnen.⁵² Sie erhöht damit die Chancen aller Personen, insbesondere aber die Chancen junger Menschen. Einschränkungen im Zugang zu den verfügbaren Bildungsangeboten führen deshalb zu Nachteilen in den persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten und stehen gleichwertigen Lebensverhältnissen deshalb grundsätzlich entgegen. Bildung ist damit, insbesondere auch in Bezug auf den Capability Approach, ein

entscheidendes Kriterium der gesellschaftlichen Teilhabe.

Um regionale Unterschiede in der Bildungslandschaft bewerten zu können, erscheint es sinnvoll, besonderes Augenmerk auf die Ausprägungen am oberen und unteren Ende der Bildungsangebote zu legen. Dies betrifft am unteren Ende diejenigen, die die Schule ohne Bildungsabschluss verlassen. Der Anteil der Schulabbrecher wird auch von Kawka in seinen Indikatorenkatalog aufgenommen.⁵³ Das gesellschaftliche Ziel muss sein, diese Quote so gering wie möglich zu halten und alle jungen Menschen mindestens zu einer Ausbildung zu befähigen, damit sie anschließend eine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben. Liegt die Quote der Schulabbrecher in einer Region deutlich über dem Durchschnitt, dann ist das in der Regel ein Hinweis darauf, dass die individuelle Förderung weniger leistungsstarker Schülerinnen und Schüler durch die regionale Bildungsinfrastruktur schlechter ist als in anderen Regionen.

Am oberen Ende der Schulbildung steht die Qualifizierung zur (Fach-)Hochschulreife. Ist die Quote derjenigen, die einen Abschluss im Sekundarbereich II erwerben, regional unterschiedlich, so deutet auch das auf Unterschiede in der Bildungsinfrastruktur und ein unterschiedliches lokales bzw. regionales Qualifikationspotenzial hin. Das Aufwachsen in Regionen, in denen diese Quoten geringer sind, führt also dazu, dass die Wahrscheinlichkeit, studieren und einen akademischen Beruf ergreifen zu können, unabhängig von der individuellen Leistungsfähigkeit geringer ist. Beide Indikatoren sind daher gut geeignet. Bisher werden Daten jedoch nur nach dem Ort des Schulstandortes erhoben. Besser wäre eine Erhebung nach den Wohnorten der Schülerinnen und Schüler, weil Kommunen im Umland gegenüber Zentren statistisch benachteiligt werden, während Letztere, in denen die Standorte der weiterführenden Schulen sind, statistisch besser dastehen.

Die wohnortnahe Verfügbarkeit von Bildungseinrichtungen ist elementar, denn mit zunehmender Entfernung nimmt deren Nutzung durch Kinder aus bildungsfernen Schichten ab.⁵⁴ Zu große Entfernungen zu Schulstandorten wirken sich also direkt auf die Chancengerechtigkeit aus. Um auf die wohnortnahe Verfügbarkeit der Grundbildung einzugehen, sieht der Raumordnungsbericht 2011 den Indikator der Grundschulnetzdicke vor. Die Betrachtung der einwohnergewichteten durchschnittlichen Entfernung zum nächsten Schulstandort bildet die subjektbezogene Perspektive ab. Diese Art der Erfassung eignet sich also gut zur Bemessung der Grundschulnetzdicke.

Die Beschränkung auf die Schulabgänger mit Hochschulreife und ohne Abschluss sowie die Grundschulnetzdicke reichen in einer ersten Näherung aus, um eine, wenn auch wenig differenzierte, Übersicht über die regionalen Bildungsmöglichkeiten zu erhalten und dabei die Verständlichkeit des Indikators beizubehalten.

51 Rahmsdorf, I. (2016): Wieso immer weniger Kinder schwimmen können. In: Süddeutsche Zeitung – Online, 23.04.2016. Am 15.06.2016 abgerufen unter: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/baeder-wieso-immer-weniger-kinder-schwimmen-koennen-1.2962416>

52 Schwan, G. (2013): Dimensionen zukünftiger Gerechtigkeit. In: Kellermann, C.; Meyer, H. (Hrsg.) (2013): Die gute Gesellschaft – soziale und demokratische Politik im 21. Jahrhundert. Suhrkamp Verlag, Berlin, S. 71

53 Kawka, R. (2015): Gleichwertigkeit messen. In: BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand – Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.2015, Bonn

54 Steinführer, A.; Küpper, P.; Tautz, A. (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für ländliche Räume, Wald und Fischerei, Sonderheft 367, Braunschweig, S. 14

b) Arbeitsmarkt

Die Erwerbstätigkeit, der ein Mensch nachgeht, definiert in hohem Maß seine Lebensbedingungen (z. B. Einkommen, Zeitplanung, gesundheitliche Risiken). Sie schafft die Möglichkeit, persönliche Fähigkeiten und Kreativität einzubringen, und nimmt einen großen Teil der verfügbaren Zeit in Anspruch. Sie hat daher zu einem gewissen Grad Einfluss auf die Identität eines Menschen, ist Ausgangspunkt persönlicher Beziehungen und kann sogar ziel- und sinnstiftend sein.⁵⁵ Die Arbeit bzw. der regionale Arbeitsmarkt hat daher großen Einfluss auf die persönliche Lebensgestaltung sowie die Lebenschancen und trägt zur „Vergesellschaftung“ bei.⁵⁶ Die Arbeitslosigkeit bzw. der Verlust des Arbeitsplatzes kann im Gegenzug die Lebensverhältnisse in hohem Maße negativ beeinflussen. Der Faktor Arbeitsmarkt ist also ein kritischer Indikator, der durch die Darstellung von Problemen des regionalen Arbeitsmarkts auf die Verringerung von Chancen hinweisen muss. Einen guten Maßstab bietet dabei die Betrachtung der Unterbeschäftigtenquote. Diese misst die Zahl der Arbeitslosen, zuzüglich derjenigen Personen, die an Maßnahmen zur Qualifizierung oder beruflichen Wiedereingliederung (z. B. sogenannte Ein-Euro-Jobs) teilnehmen oder in Kurzarbeit sind und damit weder regulär beschäftigt noch per Definition des SGB „arbeitslos“ sind.⁵⁷ Es wird unterstellt, dass die Arbeitslosigkeit ohne diese Maßnahmen höher ausfallen würde, die Unterbeschäftigtenquote fehlende vollwertige Beschäftigungsmöglichkeiten also besser wiedergeben kann als die Arbeitslosenquote. Als Ergänzung dazu kann die Quote der Langzeitarbeitslosen (ein Jahr und länger arbeitslos) angeben, wie viele der arbeitslosen Personen dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind und in der Folge den Anschluss an das Berufsleben verloren haben. Regional fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten und mangelnde Unterstützung zur Reintegration in den Arbeitsmarkt können durch diese beiden Indikatoren sehr detailliert abgebildet werden.

Ein weiterer wichtiger Indikator in diesem Bereich ist die Arbeitsplatzdichte, also die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort, die z. B. als Strukturindikator zur Berechnung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf im bayerischen Landesentwicklungsprogramm und im Prognos-Zukunftsatlas 2016 verwendet wird. Die Aussage des Indikators zur Nachfrage nach Arbeitsplätzen wird allerdings bereits durch den Indikator der Unterbeschäftigung abgedeckt. Um mögliche Entwicklungen und Dynamiken am Arbeitsmarkt aufzuzeigen, wäre allerdings die Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten im Zeitverlauf interessanter. Auf diese Weise könnten differente regionale Entwicklungen gezeigt werden. Leider kann die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten keine Aussagen über die Qualität der Arbeitsplätze und Arbeitsverhältnisse treffen.

Um jungen Menschen die Möglichkeit zur Integration in den Arbeitsmarkt zu bieten, sind wohnortnahe Ausbildungs-

plätze von Bedeutung. Die Anzahl der Ausbildungsplätze pro Nachfrager kann Aufschluss darüber geben, ob genügend Ausbildungsplätze in der Region verfügbar sind. Um den Arbeitsmarkt in ausreichender Qualität darstellen zu können, wird die Quote der Unterbeschäftigten als wichtigster Teilindikator aufgenommen, außerdem die Quote der Langzeitarbeitslosen und die Quote derjenigen mit einem akademischen Abschluss. Trotz der beschriebenen leichten Mängel ist auch der Bereich der Ausbildung so wichtig, dass er in den Indikatorenkatalog aufgenommen wird.

c) Gleichstellung

Das Thema Gleichstellung erscheint innerhalb des Konzepts der räumlichen Chancengerechtigkeit zunächst eher als Randthema. Die Chancengerechtigkeit besitzt jedoch nicht ausschließlich räumliche Aspekte, sondern hat eminente sozial- und gesellschaftspolitische Bedeutung. Das heißt, dass Chancen für alle Mitglieder der Gesellschaft gleichermaßen gegeben sein müssen. Das betrifft vor allem gleiche Chancen für Frauen und Männer.

Zur Bemessung von Unterschieden in den Arbeitsmarktchancen kann die Quote der Frauen an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung verwendet werden. Dieser Indikator kann Zugänge und ggf. Zugangsbarrieren für Frauen zum Arbeitsmarkt abbilden. Weil in der Tat geschlechterspezifisch segmentierte Arbeitsmärkte bestehen, die Frauen häufig in Tätigkeiten mit schlechteren Arbeitsbedingungen und geringerem Entgelt drängen, wären weitere Differenzierungen nötig, deren Fokus auf der Qualität der Arbeitsplätze liegt.⁵⁸ Agiplan⁵⁹ misst daher den Anteil geringfügig beschäftigter Frauen im Vergleich zu dem bei den Männern. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass Frauen häufiger in prekären Beschäftigungsverhältnissen tätig sind als Männer und auch erhebliche Schwierigkeiten haben, danach eine hochwertigere und besser bezahlte Beschäftigung zu finden. Dies verstärkt auch die Altersarmut.

d) Mobilität und Verkehrsinfrastruktur

Während in den Metropolen und ihrem Umland durch den öffentlichen Schienennahverkehr vielfältige Möglichkeiten der Mobilität bestehen, ist der ÖPNV in vielen peripherer gelegenen Regionen stark ausgedünnt. Dabei muss dieser gerade in jenen Räumen eine höhere Leistung erbringen, in denen sich andere Funktionen der Daseinsvorsorge aus der Fläche zurückziehen.⁶⁰ Der flächendeckende Zugang zu Einrichtungen der Nahversorgung ist ohne einen funk-

55 Steiger, D. (2011): Lebensbedingungen und Lebenszufriedenheit und deren Messung im EU-SILC 2010. Dissertation, Universität Wien, S. 26 f.

56 Kronauer, M.; Schmid, C. (2011): Ein selbstbestimmtes Leben für alle. Gesellschaftliche Voraussetzungen von Autonomie. In: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): WSI-Mitteilungen, 64. Jahrgang, 4/2011, S. 160

57 Bundesagentur für Arbeit (BfA) (2016): Glossar der Arbeitsmarktstatistik der BA, Bundesagentur für Arbeit – Statistik, Nürnberg, S. 18

58 Renn, O.; Deuschle, J.; Jäger, A.; Weimer-Jehle, W. (2007): Leitbild Nachhaltigkeit – Eine normativ funktionale Konzeption und ihre Umsetzung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

59 agiplan GmbH (Hrsg.) (2015): Resilienz-Barometer Deutschland. Die Themenfelder. agiplan GmbH, Mülheim an der Ruhr, S. 20

60 Kirchesch, M. (2013): Mobilität als Basis der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. In: Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck – Wie reagieren auf den demographischen Wandel. Online-Veröffentlichung. Am 26.05.2016 unter: https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Da teien/04_Partner/Daseinsvorsorge/Daseinsvorsorge_unter_Druck_BLE-SG-Infra_01_2013_Web.pdf. S. 13

tionierenden ÖPNV nicht denkbar. Neben dem Zugang zu Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen sichert eine ausreichende Mobilität auch Möglichkeiten zur Pflege von sozialen und familiären Netzwerken, zum Besuch von Freizeiteinrichtungen und zur Mitarbeit in Vereinen, wenn diese nicht direkt im Wohnumfeld erreichbar sind. Sie stellt also eine Grundvoraussetzung für die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe dar. Darum werden auch für den ÖPNV festgelegte Mindestqualitäten benötigt.

Die Messung von Qualitätsunterschieden im Bereich der Mobilität teilt sich in verschiedene Bereiche: erstens die lokalen Mobilitätschancen, also die Qualität des ÖPNV vor Ort, und zweitens die translokale Mobilität, d. h. die Erreichbarkeit von Zentren außerhalb der Region, genauso wie die Erreichbarkeit der Region für Menschen aus anderen Regionen. Im ersten Bereich muss auf möglichst kleinräumiger Ebene gemessen werden, wie gut die Anbindung an das ÖPNV-Netz ist. Ein Indikator dafür könnte die Anzahl der täglichen Fahrtenpaare von Bussen in Orte/Ortsteile sein. Dies zeigt, wie gut die Bedienqualität des ÖPNV auch in ländlichen Bereichen ist. Es ermöglicht zudem eine wohnortgenaue Einschätzung, ob eine ausreichende Anbindung an den ÖPNV gegeben ist. Auf der Ebene der Kreise eignet sich der Indikator „Fahrzeugkilometer je Einwohner“ (gefahrene ÖPNV-km) als Grobmaß für die ÖPNV-Qualität in der Region, weil dadurch der Umfang der ÖPNV-Leistungen als Ganzes noch am besten abgedeckt wird.⁶¹ Regionale Unterschiede innerhalb von Landkreisen, die sich z. B. durch die besondere Lage von Hauptverkehrsachsen ergeben, kann der Indikator aber nicht abbilden.

Den zweiten Teil bildet die Erreichbarkeit der Region, sowohl mit dem motorisierten Individualverkehr als auch dem ÖPNV. Durch schlechte Zugänge zu Verkehrsinfrastruktureinrichtungen kann die räumliche Peripherisierung verstärkt werden. Je schlechter die Erreichbarkeit, desto schlechter sind die Bedingungen zu bewerten, die sich daraus z. B. für das Arbeitsleben ergeben, weil die Pendelbeziehungen zum Arbeitsort beschwerlicher sind als anderswo. Die Erreichbarkeit von wichtigen Verkehrsinfrastrukturen wie Autobahnen und (Regional-)Bahnhöfen ist daher ein wichtiger Standortfaktor. Erreichbarkeitsmodelle des BBSR liefern verfügbare Daten über die Erreichbarkeit von Autobahnen, die genutzt werden könnten.

ÖPNV-Ausstattung und Erreichbarkeit sollten innerhalb des Themenfelds Verkehr gleich behandelt werden.

e) Regionales Entwicklungspotenzial

Die Kategorie des regionalen Entwicklungspotenzials erfährt ihre inhaltliche Bestimmung etwa dadurch, dass persönliche Chancen auch davon abhängig sind, wie die Region sich zukünftig entwickeln wird und welche Perspektiven sie bietet. Ist das Entwicklungspotenzial hoch, dann steigen die Chancen der Bewohnerinnen und Bewohner, am potenziellen Aufstieg wirtschaftlich und sozial teilzuhaben und davon zu profitieren. Besitzt eine Region dagegen kaum endogene Entwicklungspotenziale, dann sind dort auch die persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten begrenzt.

Es wächst die Gefahr, dass die Region und ihre Menschen von der allgemeinen Entwicklung abgehängt werden. Gibt es also große Unterschiede im Entwicklungspotenzial, dann heißt dies, dass in Kombination mit der schon jetzt bestehenden Differenz in der Wirtschaftskraft die Gefahr wächst, dass die ökonomische und damit auch die soziale Schere weiter auseinandergehen.

Das Entwicklungspotenzial lässt sich am einfachsten durch die verfügbaren Ressourcen darstellen, die die Möglichkeiten der Akteure in der Region maßgeblich bestimmen. Zum einen sind dies die finanziellen Mittel, die den Kommunen zur Verfügung stehen. Die Einnahmen und Schulden-situation in den bayerischen Kommunen haben entscheidenden Einfluss auf die Handlungsfähigkeit und die Möglichkeiten, die Regionen gezielt weiterzuentwickeln.

Die Finanzausstattung der Kommunen kann anhand der Höhe der Steuereinnahmen pro Bewohner bewertet werden. Zudem sprechen hohe Steuereinnahmen, insbesondere der Gewerbesteuer, für eine gute wirtschaftliche Situation und hohe Einkommen in der Region, sodass dort die Anziehungskraft für weitere Arbeitskräfte hoch ist. Die Betrachtung der Schuldenseite ist ebenfalls notwendig, da Kommunen durch eine große Schuldenbelastung in der Regel in ihrer Entwicklung eingeschränkt sind.

Ein dritter wichtiger Bereich der regionalen Entwicklungspotenziale ist das sog. Humankapital, das die personelle Basis für Entwicklungsperspektiven darstellt. Durch das Vorhandensein oder den Zuzug junger, gut ausgebildeter Menschen steigert sich das ökonomische Potenzial einer Region erheblich, während bei einem Fortzug von Personen aus dieser Bevölkerungsgruppe Potenziale verloren gehen. Weil die Verfügbarkeit von Arbeitskräften einen wesentlichen Einfluss auf die Standortattraktivität für Unternehmen hat, beeinflusst dies auch die potenzielle ökonomische Entwicklung. Besonders beeinflusst wird das Humankapital durch die Wanderung der sogenannten Bildungswanderer (18–25 Jahre) und Arbeitsplatzwanderer (25–30 Jahre), die vor der Gründung einer Familie den Wohnort wechseln, um ihre persönlichen Möglichkeiten zu erhöhen. Darum bildet die Wanderung dieser Gruppen einen weiteren Indikator für den Bereich des regionalen Entwicklungspotenzials.

f) Demografie

Der Bereich der Demografie stellt als Ergänzung zum regionalökonomischen Potenzial die Möglichkeiten der Region in den Vordergrund, die sich aus der Bevölkerungsentwicklung ergeben. Durch Schrumpfung und Alterung entstehen mittelfristige Nachfrageveränderungen, die die Infrastruktur der ländlichen Räume langfristig auf die Probe stellen. Ein Bevölkerungsrückgang durch Abwanderung tritt auf, weil die Lebensverhältnisse in einem oder mehreren Lebensbereichen an einem anderen Ort für besser gehalten werden. Die Schrumpfung zieht allerdings vielfältige Probleme nach sich wie etwa Wohnungsleerstand, Investitionsrückgang oder die Schließung von Infrastrukturangeboten. Die Angebote der verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge werden voraussichtlich nicht mehr aufrechterhalten werden

⁶¹ Behrendt, D.; Günther, M.; Köhler, T.; Zeeb, M. (2010): Regionale Krisenfestigkeit – Eine indikatoren-gestützte Bestandsaufnahme auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Pestel-Institut, Hannover, S. 6

können, wenn die Auslastung nicht mehr gegeben ist.⁶² Langfristig beinhaltet Bevölkerungsrückgang also die Gefahr, dass die infrastrukturellen Verhältnisse an diesen Orten schlechter werden, das beeinträchtigt auch die Chancen des Einzelnen. Der verstärkte Zuzug von Menschen in bestimmte Regionen tritt im Gegenzug dann auf, wenn diese als besonders lebenswert angesehen werden und/oder größere persönliche Chancen bieten können. Bevölkerungswachstum ist so auch ein Anzeichen für Prosperität und Attraktivität einer Region. Die Einwohnerentwicklung sollte also unbedingt Bestandteil der Demografieindikatoren sein. Die Entwicklung der vergangenen Jahre sowie eine Prognose für die kommenden Jahre können dabei gleichwertig aufgenommen werden, um sowohl die Vergangenheit als auch die absehbaren zukünftigen Entwicklungen betrachten zu können.

Der zweite ausgewählte Demografieindikator ergibt sich daraus, dass die Alterung der Bevölkerung eine Region vor große Herausforderungen stellt. Ein hohes Durchschnittsalter stellt eine Region vor große Herausforderungen, weil eine besondere Infrastruktur (so z. B. angemessene medizinische und Pflegeeinrichtungen) benötigt wird. Auch vermindert sich dadurch der Anteil der Erwerbstätigen (Beschäftigtendichte). Das durchschnittliche Alter in der Region ist also ein weiterer geeigneter Teilindikator.

2.4.1.3 Verfahrensgerechtigkeit

Auf die Entwicklung eigener Indikatoren zur Messung der Dimension der Verfahrensgerechtigkeit wird an dieser Stelle verzichtet. Zum einen werden wesentliche Freiheits- und Partizipationsrechte gesetzlich übergeordnet und allgemein gültig geregelt und sollten sich damit auch in ihrer Anwendung innerhalb der bayerischen Landkreise nicht unterscheiden. Zum anderen sind Instrumente zur Herstellung von Verfahrensgerechtigkeit bei der Umsetzung des Staatszieles auch erst noch zu entwickeln. Partizipationsmöglichkeiten zur Mitgestaltung von Qualitäten der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene, die vielfach über die Ausgestaltung von formellen und informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben praktiziert werden, können aber in ihrer Qualität und Wirksamkeit bisher nicht über Indikatoren erfasst werden. An dieser Stelle sehen wir noch erheblichen weiteren Forschungs- und Gestaltungsbedarf.

2.4.1.4 Generationengerechtigkeit

Ein wesentlicher Aspekt der Generationengerechtigkeit ist die ökologische Tragfähigkeit der Lebensweise.

Es gibt dazu mehrere Indikatoren:

Einer davon ist die Flächeninanspruchnahme. Die massive Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche führt dazu, dass immer mehr in Naturflächen eingegriffen wird. Besonders die Ausweisung von neuen flächenextensiven Bau- oder Gewerbegebieten ist dafür verantwortlich. Der Indikator muss also die Entwicklung der Siedlungs- und Ver-

kehrsfläche im Zeitverlauf betrachten. Dafür nötige Daten liegen aktuell von 2008 bis 2013 vor. Die Betrachtung eines Zeitraums von (mindestens) 10 bis 15 Jahren wäre aufgrund der größeren Aussagekraft sinnvoller.

Der zweite vorgeschlagene Indikator betrachtet eine ähnliche Dimension. Unzerschnittene verkehrsarme Räume sind Räume mit einer Mindestgröße von 100 Quadratkilometern, die nicht durch stark befahrene Straßen (>1.000 Kfz/Tag), Bahnlinien oder flächenhafte Bebauung zerschnitten werden. Diese Infrastrukturen wirken als Barriere für Tier- und Pflanzenarten, die dadurch in ihrem Lebensraum beschnitten werden. Sie dienen damit als Freiraum für verschiedene Ökosysteme, die dort kaum durch menschliche Siedlungen oder Infrastrukturen gestört werden. Unzerschnittene verkehrsarme Räume sind eine endliche Ressource, die durch die hohe Flächeninanspruchnahme gefährdet wird und nur unter sehr großem Aufwand wiederhergestellt werden kann. Der Erhalt der naturräumlichen Ressourcen kann also an dieser Kennzahl festgemacht werden.

In die gleiche Richtung geht die Betrachtung des Anteils der erneuerbaren Energieträger. Diese schonen die begrenzten vergänglichen Ressourcen wie Öl oder Gas und vermindern zudem die Treibhausgasemissionen. Zu betrachtende Energieträger sind die Solarenergie, Windenergie, Biomasse, Wasserkraft und Geothermie. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie sieht vor, dass bis 2020 18 Prozent der verbrauchten Energien und 35 Prozent des Stromverbrauchs aus erneuerbaren Energien gewonnen werden sollen.⁶³ Dies kann also als Zielwert genommen werden.

Der Verkehr ist ein wesentlicher Aspekt des Schutzes der Umweltressourcen. Der motorisierte Individualverkehr macht den mit Abstand größten Teil der Abgasemissionen aus. Der ÖPNV ist als Beförderungsmittel für größere Personenmengen dagegen deutlich umweltschonender. Das Ziel muss daher sein, den Pkw-Verkehr möglichst gering zu halten und den Anteil von ÖPNV und Radverkehr am Gesamtverkehr zu erhöhen. In Deutschland wurden 2013 68 Prozent der Personenkilometer mit dem Pkw als Fahrer oder Mitfahrer zurückgelegt, dagegen nur 23 Prozent mit dem ÖPNV.⁶⁴ Daten auf Ebene der Landkreise müssen allerdings noch erhoben werden. Um die Nachhaltigkeit des Verkehrsverhaltens dennoch überprüfen zu können, kann hilfsweise die Pkw-Dichte pro Einwohner herangezogen werden, die Rückschlüsse darauf zulässt, ob Wege in der Region vorwiegend mit dem Auto oder anderen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden. Wenn die aktuellen Initiativen zur Stärkung von Elektroautos tatsächlich gewinnbringend umgesetzt werden, dann kann ihr Anteil zukünftig auch positiv in den Indikatorenkatalog aufgenommen werden, sofern diese zum größten Teil mit Strom aus erneuerbaren Ressourcen angetrieben werden.

62 Steinführer, A.; Küpper, P.; Tautz, A. (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für ländliche Räume, Wald und Fischerei, Sonderheft 367, Braunschweig, S. 14

63 Deutsche Bundesregierung (2011): Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie – Fortschrittsbericht 2012. Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin, S. 69

64 Statistisches Bundesamt (Destatis); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (2016): Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 342

3. Indikatoren

Grundsätzlich wird das Ziel verfolgt, auf der Basis von erhobenen Daten ein Bild zu schaffen, daraus Erkenntnisse abzuleiten und auf dieser Basis Handeln zu begründen. Es wird also gemessen, die Messung ausgewertet und so konkretes Vorgehen intendiert. Dabei wird insbesondere das Handeln häufig von weiteren, möglichst sachbezogenen Daten beeinflusst. Da viele notwendige Informationen nicht direkt gemessen werden können oder in ihrer Gänze recht komplex sind, bedient man sich stattdessen sogenannter Indikatoren.

Ein Indikator (lat. indicare: anzeigen) ist ein Modell für einen Sachverhalt, ein Merkmal oder Anzeichen, welcher stellvertretend einen eingetretenen Zustand oder eine Entwicklung sichtbar macht. Ein Indikator ist also ein indirekter Messpunkt und daher per se unvollständig, ungenau und nur begrenzt aussagefähig, stellt eben einen fokussierten Ausschnitt der Wirklichkeit dar. Von besonderem Interesse

sind auffällige Indikatorwerte. Ist ein solcher Messwert also z. B. anders als sein Umfeld oder liegt außerhalb definierter Grenzen, so ist zunächst zu prüfen, inwieweit die Unzulänglichkeit der Methodik Auswirkung zeigt und wie tragfähig daraus zu ziehende Schlüsse sind. Hilfreich kann hier eine Synthese verschiedener Indikatoren sein, wobei dann als weitere Schwierigkeit verfälschende Überlagerungseffekte entstehen können.

Bei aller Kritik an den methodischen Schwächen eines Indikatorensystems, des Zusammenwirkens verschiedener Indikatoren zur Beurteilung eines hochkomplexen Sachverhaltes, stellen diese doch eine wesentliche Möglichkeit dar, die Komplexität zumindest teilweise aufzulösen und einen Gesamtzustand verständlich zu beschreiben. Unter der Anwendung der kritischen Betrachtung der zur Verfügung stehenden und noch zu entwickelnder Datenquellen wird ein Beschreibungssystem vorgeschlagen, welches sich auf die nachfolgend aufgeführten Indikatoren bezieht.

3.1 Verteilungsgerechtigkeit



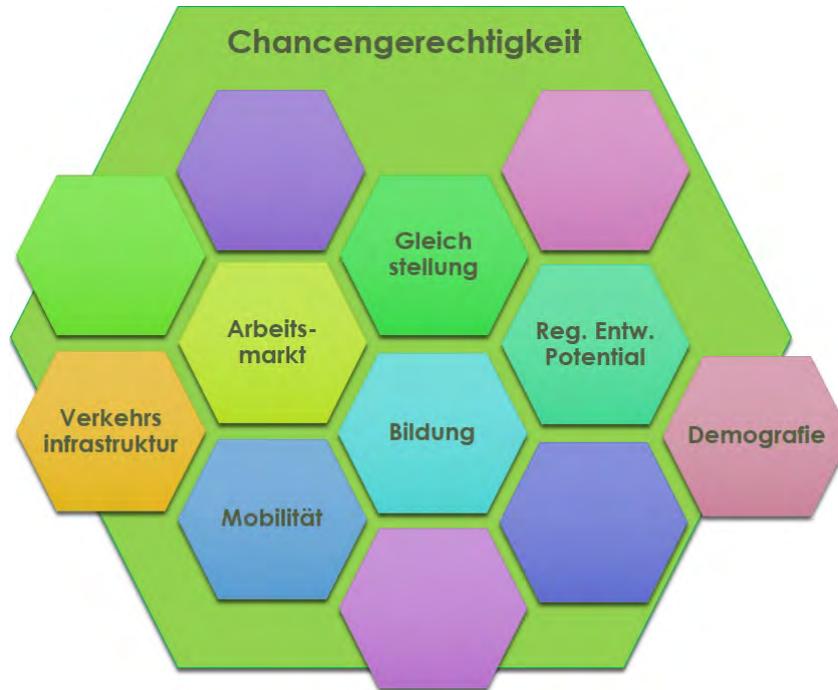
Nr.	Teilbereich	Indikator	Messwert
1	Wirtschaft	Bruttoinlandsprodukt	durchschnittliches BIP je Erwerbstätigem
2	Arbeit	Beschäftigtendichte	SV-Beschäftigte je 1.000 Einwohner im aktuellen Jahr
3		Beschäftigungsentwicklung	Entwicklung der SV-Beschäftigten je 1.000 Einwohner in den vergangenen 10 Jahren
4	Einkommen	Verfügbares Haushaltseinkommen	Median der verfügbaren Haushaltseinkommen pro Person
5	Soziale Gerechtigkeit	Einkommensverteilung	90/10-Relation der Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen
6		Menschen in Grundsicherung	Anteil der Empfänger sozialer Grundsicherung je 1.000 Einwohner
7	Gesundheitsversorgung	Arztinfrastruktur	Anteil der Bürgerinnen und Bürger mit Anfahrtswegen (ÖPNV inkl. Taxi) > 10 Minuten zum nächstgelegenen Allgemeinarzt (Hausarzt)

Nr.	Teilbereich	Indikator	Messwert
8		Apothekenversorgung	Anteil der Bürgerinnen und Bürger, die von der nächsten Apotheke mehr als ca. 6 km entfernt wohnen, werktätlich während der Öffnungszeiten der Apotheke nicht mindestens je einmal vormittags und nachmittags den Weg zur Apotheke und zurück mit öffentlichen Verkehrsmitteln innerhalb etwa einer Stunde zurücklegen können und nicht durch eine Rezeptsammelstelle versorgt werden
9	Kommunikationsinfrastruktur	Breitbandqualität	Breitbandverbindungsqualität, die für jeden Haushalt der Region mindestens zur Verfügung steht
10	Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen	Erreichbarkeit von Einkaufsmöglichkeiten	Anteil der Bevölkerung, die mehr als 1.000 m Wegstrecke vom nächstgelegenen Geschäft der täglichen Grundversorgung entfernt wohnt
11		Erreichbarkeit von Grundschulen	Anteil der Schüler mit ÖPNV-Schulwegen in den Gruppen ‚unter 10 Min./unter 20 Min./unter 30 Min./über 30 Min.‘ zur nächstgelegenen Grund- und Mittelschule
12		Zugang zum ÖPNV	Anteil der Bürger, die zwischen 300 und 500 m bzw. über 500 m Wegstrecke von der nächstgelegenen ÖPNV-Haltestelle, die mindestens mit 5 Fahrtenpaaren werktags bedient wird, entfernt wohnen
13	Soziale Infrastruktur	Kitaplätze	Zahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen pro Einwohner bis 6 Jahre
14		Plätze für Senioren	durchschnittliche Wartezeit auf einen stationären Pflegeplatz in einer Einrichtung im Erhebungsraum
15	Wohnen	Wohnkosten	durchschnittliche Preise pro qm ² für Mietwohnungen
16			Anteil der Bezieher von Wohngeld an der Gesamtbevölkerung
17	Umwelt	Grün- und Erholungsflächen	Anteil von Grün- und Erholungsflächen an der Gesamtfläche
18	Sicherheit und Rettung	Straßenkriminalität	Fälle von Straßenkriminalität je 1.000 Einwohner
19			Wohnungseinbrüche je 1.000 Einwohner
20	Kultur und Freizeit	Qualität des Kulturangebots vor Ort	ohne Indikator

3.2 Verfahrensgerechtigkeit

Nr.	Teilbereich	Indikator	Messwert
1	Politische Mitwirkungschancen* * Dieser Indikator hat eine interpretationsbedürftige Aussagekraft, die widersprüchlich bewertet werden kann. In Ermangelung einer Alternative wird er aber in den Katalog mit aufgenommen; s. a. einschlägige Erläuterungen im Bericht	Wahlbeteiligung	Durchschnittliche Wahlbeteiligung

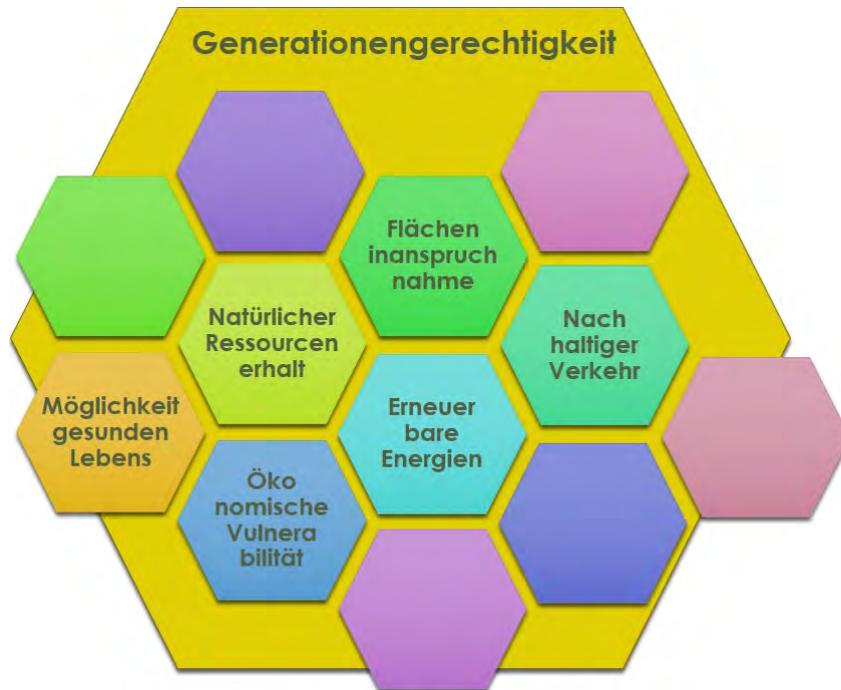
3.3 Chancengerechtigkeit



Nr.	Teilbereich	Indikator	Messwert
1	Bildung	Schulabgänger ohne Abschluss	Anteil der Schulabgänger ohne Haupt- schulabschluss an den Schulabgän- gern nach Wohnort der Schüler
2		Schulabgänger mit Hochschulreife	Anteil der Schulabgänger mit Hoch- schulreife an den Schulabgängern nach Wohnort der Schüler
3		Entfernung zu Schulen	Anteil der Schüler mit ÖPNV-Schul- wegen in den Gruppen ‚unter 20 Min./ unter 30 Min./unter 40 Min./über 40 Min.‘ zur nächstgelegenen Real- schule und Gymnasium
4	Arbeitsmarkt	Unterbeschäftigung	Quote der Unterbeschäftigten an den Erwerbspersonen
5		Langzeitarbeitslosigkeit	Anteil der Langzeitarbeitslosen (> 1 Jahr) an den erwerbslosen Personen
6			nach Möglichkeit: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit über einen Zeitraum von 5–10 Jahren
7		prekäre Beschäftigung	Anteil der prekären oder atypischen Beschäftigungsformen an den vorhan- denen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen

Nr.	Teilbereich	Indikator	Messwert
8		Ausbildungsplätze	Ausbildungsplätze je 1.000 Nachfrager
9		Pendlerquote	Anteil der Arbeitnehmer, deren Fahrtzeit zum Arbeitsplatz mehr als 30 Min./mehr als 60 Min. beträgt
10	Gleichstellung	arbeitsuchende Frauen	Anteil der arbeitslosen zzgl. arbeitssuchenden Frauen an der weiblichen Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter
11		Einkommensdifferenz	Einkommensdifferenz zwischen erwerbstätigen Männern und Frauen
12	Mobilität/Verkehrsinfrastruktur	ÖPNV-Qualität	Fahrzeugkilometer des öffentlichen Personennahverkehrs je Einwohner
13		Fahrtzeit zur nächsten Autobahn-Auffahrt	Durchschnittliche Pkw-Fahrtzeit zur nächsten BAB-Anschlussstelle/ Kraftfahrstraße/autobahnähnlichen Straße
14		Fahrtzeit zu Bahnhöfen	Fahrdauer (mit dem öffentlichen Verkehr) von der zentralen Haltestelle zum nächstgelegenen überregionalen Verkehrsangebot
15	regionales Entwicklungspotenzial	kommunale Steuereinnahmen	kommunale Steuereinnahmen je Einwohner
16		Anteil Beschäftigter in F&E	Anteil der Beschäftigten in Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen an den Gesamtbeschäftigten
17		Wanderungssaldo junger Menschen	Binnenwanderungssaldo der 18 bis 30-Jährigen je 1.000 Personen dieser Bevölkerungsgruppe
18	Demografie	Einwohnerentwicklung	Einwohnerentwicklung in den vergangenen 20 (10) Jahren
19		Einwohnerprognose	Einwohnerprognose der nächsten 20 (10) Jahre
20		Durchschnittsalter	Durchschnittsalter der Bevölkerung

3.4 Generationengerechtigkeit



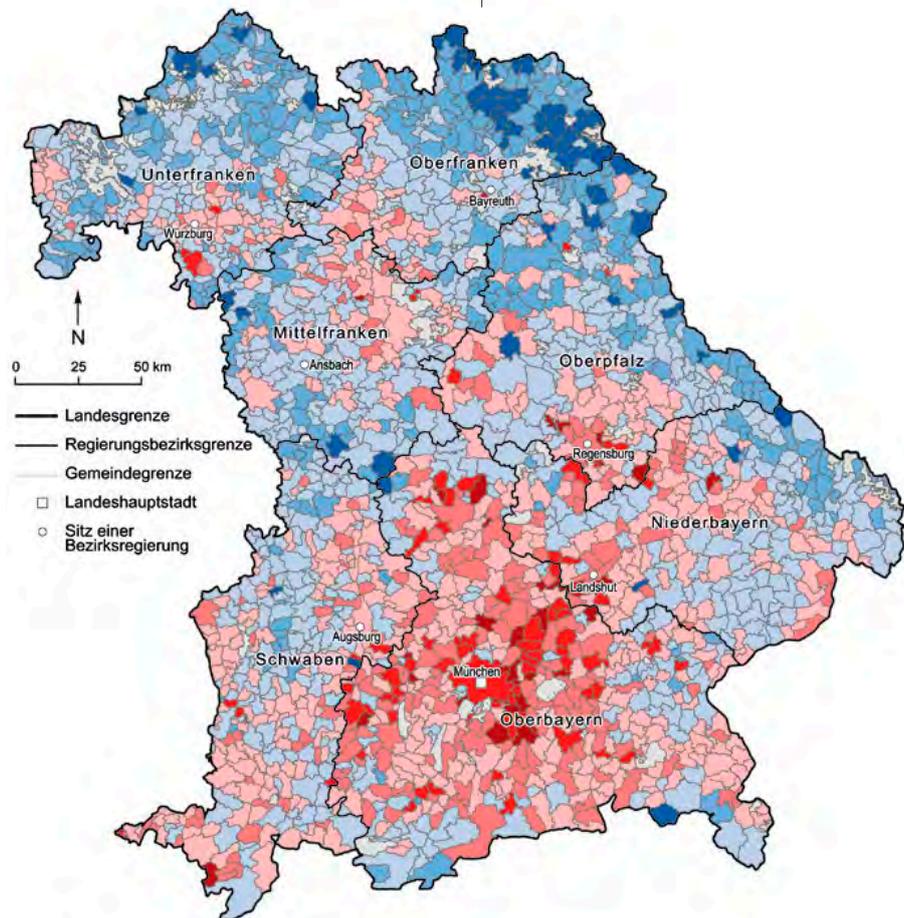
Nr.	Teilbereich	Indikator	Messwert
1	Flächeninanspruchnahme	jährliche Flächeninanspruchnahme	Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner
2	Erhalt naturräumlicher Ressourcen	Unzerschnittene verkehrsarme Räume	Anteil unzerschnittener verkehrsarmer Räume an der Gesamtfläche
3	erneuerbare Energien	Anteil erneuerbarer Energien	Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtstromverbrauch
4	nachhaltiger Verkehr	Verkehrsanteil des ÖPNV	Anteil des ÖPNV am Gesamtverkehrsaufkommen
5	Möglichkeit zur gesunden Lebensweise	Lebenserwartung bzw. Gesundheitsrisiken	Lebenserwartung bei Geburt
6	Ökonomische Vulnerabilität		Herfindahl-Hirschman-Index der lokalen Branchenverteilung an der lokalen Wirtschaftsleistung

4. Situation in Bayern: Bestandsaufnahmen und Prognosen

Im folgenden Kapitel wird die Situation Bayerns exemplarisch anhand einiger Statistiken aufgezeigt. Nicht jeder Indikator ist abgebildet. Weiteres Material ist beim Statistischen Landesamt verfügbar.

4.1 Ausgangslage

a) Bevölkerungsentwicklung von 2001 bis 2011 in Prozent auf kommunaler Ebene



Bevölkerungsentwicklung von 2001 bis 2011 in % auf kommunaler Ebene



Ø Bayern: 2,16 %
 Minimum: Bayerisch Eisenstein (Lkr. Regen) -24,2 %
 Maximum: Unterföhring (Lkr. München) 38,1 %

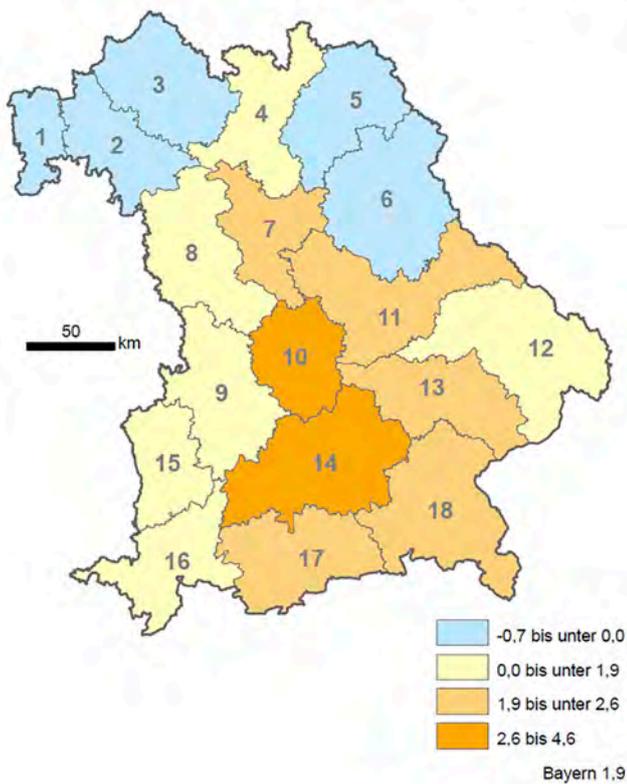
Datenquelle: Eigene Berechnung nach Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung 2012
 Entwurf: H. Job, T. Bläser
 Kartographie: W. Weber
 Lehrstuhl für Geographie und Regionalforschung der Julius-Maximilians-Universität Würzburg, 2012

Die Karte zeigt die deutlichen Divergenzen der Bevölkerungsentwicklung in Bayern. Die insgesamt 2,16 Prozent betragende Zunahme in ganz Bayern im betrachteten Zeitraum wird weitestgehend von den wirtschaftlich besonders deutlich prosperierenden Räumen, nämlich der Region München und den übrigen Regionen mit starkem Industrie- und Dienstleistungssektor, getragen (Ingolstadt, Regensburg, unteres Isartal, Nürnberg und Regnitztal, Würzburg und Untermain, Allgäu). Besonders ausgeprägt sind die kräftigen Bevölkerungszunahmen in der Metropolregion München mit einem Pendlereinzugsbereich der Landeshauptstadt, der inzwischen 60–80 km im Radius umfasst. Hier verstärken in vielen Gemeinden Geburtenüberschüsse (junge Familien!) das Bevölkerungswachstum durch Wan-

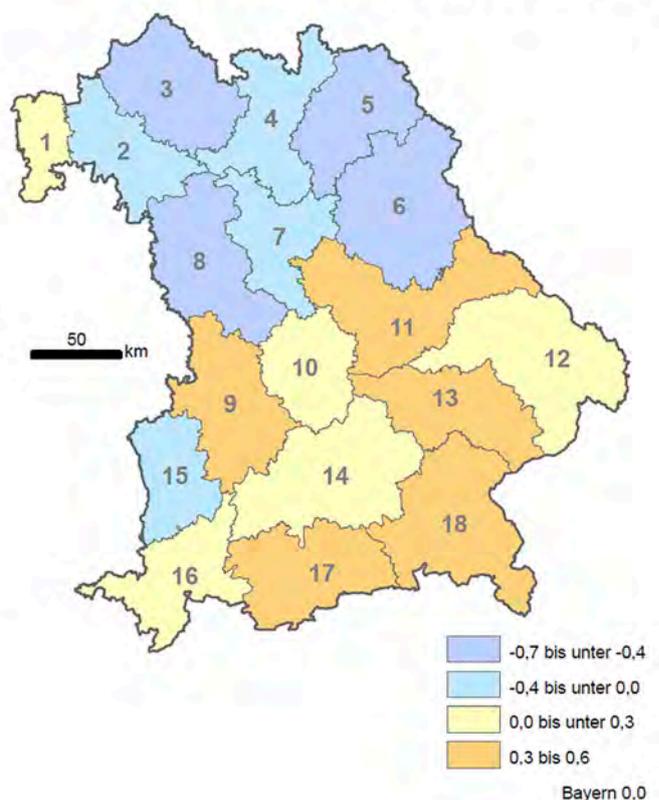
derungen. Demgegenüber fallen die ausgedehnten Gebiete mit Bevölkerungsabnahme ins Auge, die sich entlang der bayerischen Grenze vom nördlichen Unterfranken über die östlichen Grenzgebiete gegenüber Tschechien bis in das östliche Niederbayern hinziehen. Auch im westlichen Mittelfranken, in Nordschwaben und in peripheren Alpengemeinden finden sich Abnahmetendenzen. Die Ursache liegt fast überall in der Überlagerung zweier sich verstärkender Tendenzen: Sterbeüberschüsse aufgrund einer geringen Zahl jüngerer Einwohner, verbunden mit der Abwanderung eben dieser jüngeren Jahrgänge. Insgesamt war also im Zeitraum 2001–2011 die Situation in Bayern gekennzeichnet durch ein starkes Süd-Nord-Gefälle und einen ausgeprägten Zentrum-Peripherie-Gegensatz.

b) Wanderungsgewinne und -verluste insgesamt in Prozent der Bevölkerung 2008 bis 2012

Wanderungsgewinne und -verluste
insgesamt in % der Bevölkerung
in den Regionen vom 01.01.2008 bis 31.12.2012



Wanderungsgewinne und -verluste
aus der innerbayerischen Wanderung in % der Bevölkerung
in den Regionen vom 01.01.2008 bis 31.12.2012

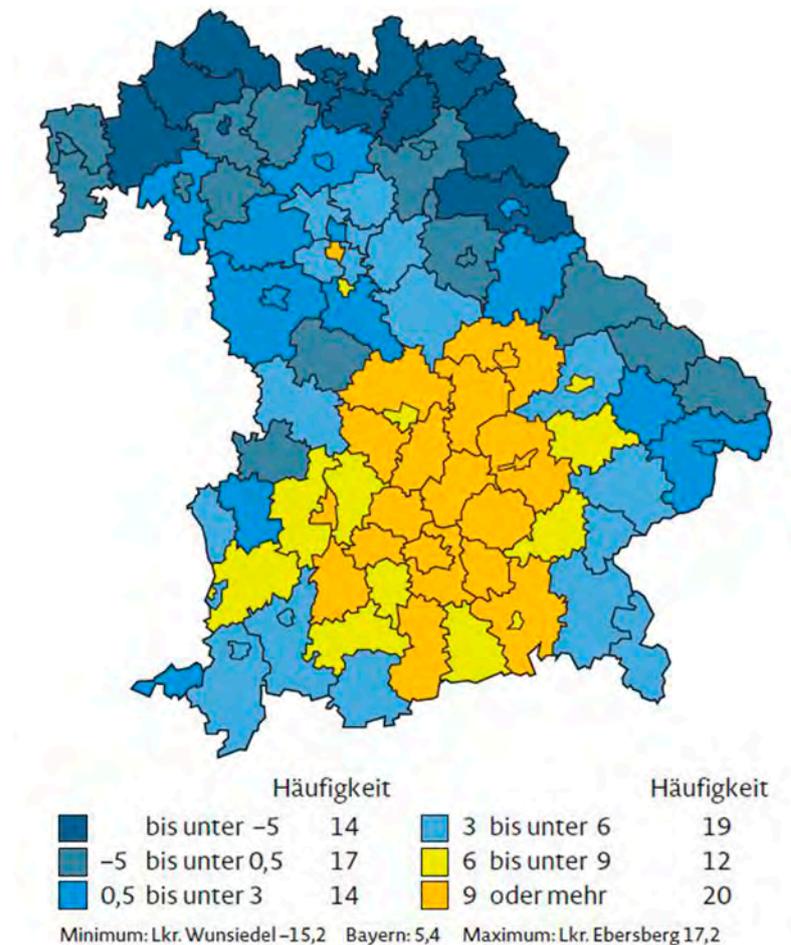


17. Raumordnungsbericht, Bayern 2008 bis 2012, Bayerische Staatsregierung, S. 12. Datenquelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, GENESIS 2013

Die beiden Karten der gesamten bzw. der innerbayerischen Wanderungen ergänzen die in Karte a) dargestellten Ergebnisse auf Regionsbasis. Sie zeigen, dass tatsächlich für die besonders starken Bevölkerungsrückgänge in einzelnen Regionen die Abwanderung ein wesentlicher Faktor ist. Die

Regionen mit Bevölkerungswachstum profitieren dagegen einerseits von der innerbayerischen Wanderung, die Regionen München, Augsburg und Ingolstadt zusätzlich deutlich von Zuzügen von außerhalb Bayerns.

c) Bevölkerungsvorausberechnung 2015 bis 2035



Sozialbericht 2017, S. 54, Quelle der Grafik: StMAS, eigene Berechnung und Darstellung nach BayLfStat 2017a

Die Prognose geht von einer Fortsetzung bzw. sogar noch Verstärkung des in Karte a) dargestellten Trends aus. Sie spiegelt also die Erwartung wider, dass die wirtschaftsstarke und als Wohnstandort besonders attraktive Regionen der Gegenwart, also München, Augsburg, Ingolstadt, Landshut, Regensburg und Oberland, in geringerem Maße Nürnberg/Fürth/Erlangen, auch in Zukunft Wirtschafts- und damit Bevölkerungswachstum aufweisen werden. Diesen Regionen mit potenziell starken bzw. – Ostoberbayern und

Schwaben – mäßigen Zuwächsen stehen in Nord- und Ostbayern Stadt- und Landkreise gegenüber, denen stark unterdurchschnittliches Wachstum, Stagnation oder sogar bevölkerungsmäßige Schrumpfung prognostiziert wird.

Die Vorausberechnung zeigt, dass der landesentwicklungspolitische Anspruch, die regionalen Disparitäten zwischen Süd- und Nordbayern stärker abzubauen, ganz erheblicher Anstrengungen bedarf.

d) Bevölkerungsvorausberechnung regionalisiert – Regierungsbezirke 2012 bis 2032

Bevölkerungsvorausberechnung 2012 bis 2032 nach Regierungsbezirken						
Veränderung der Einwohnerzahl in Prozent						
Oberbayern	Niederbayern	Oberpfalz	Oberfranken	Mittelfranken	Unterfranken	Schwaben
+ 10,1	+1,1	-1,7	-8,1	+1,9	-5,2	+1.6

Heimatbericht 2014, S. 16. Quelle der Daten: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung; Gebietskategorie nach LEP 2013 (kreissscharf)

4.2 Verteilungsgerechtigkeit

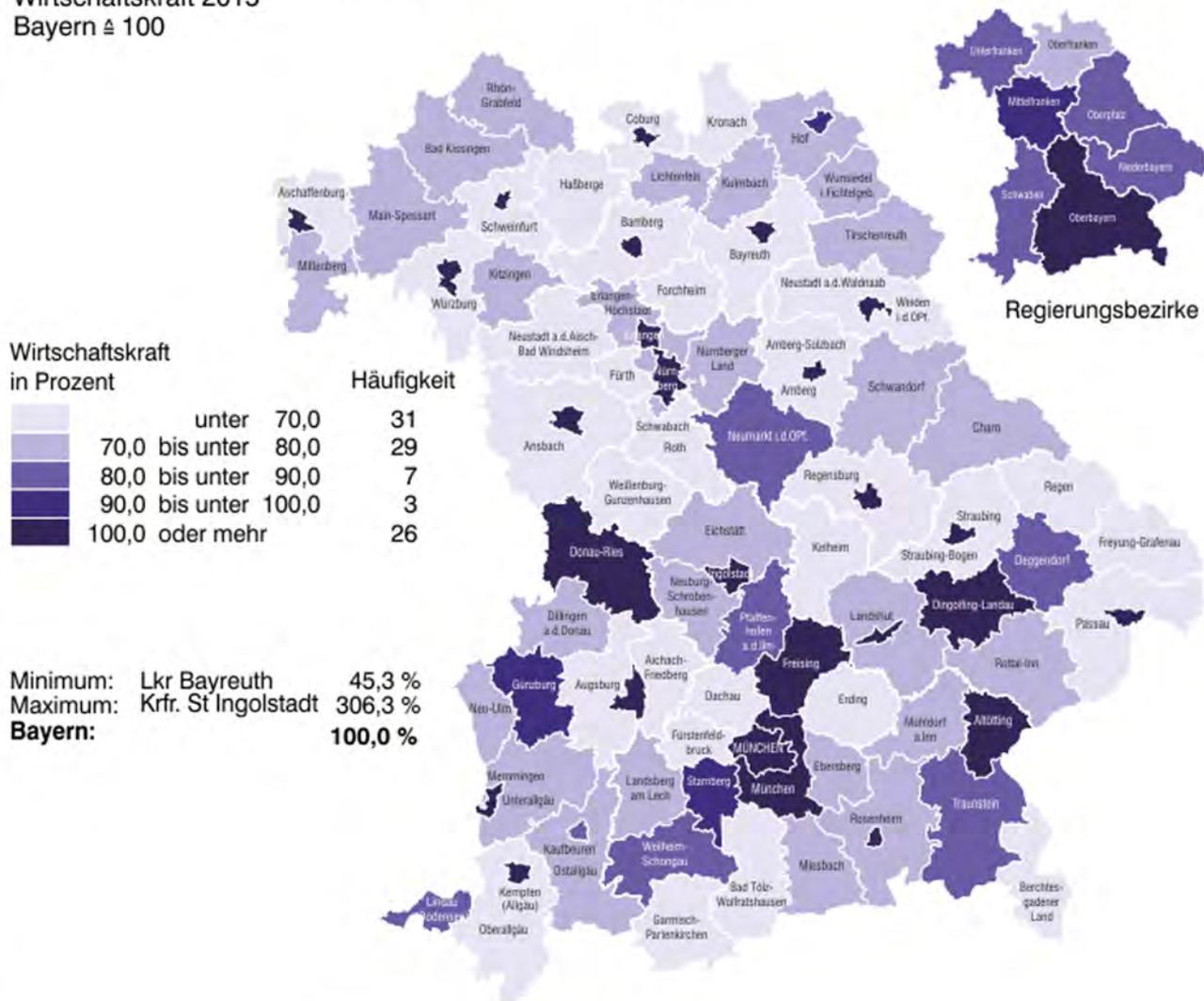
4.2.1 Wirtschaft und Arbeit

a) Wirtschaftskraft, BIP in Euro je Einwohner 2015

Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen je Einwohner in den kreisfreien Städten und Landkreisen Bayerns

Wirtschaftskraft 2015

Bayern $\hat{=}$ 100



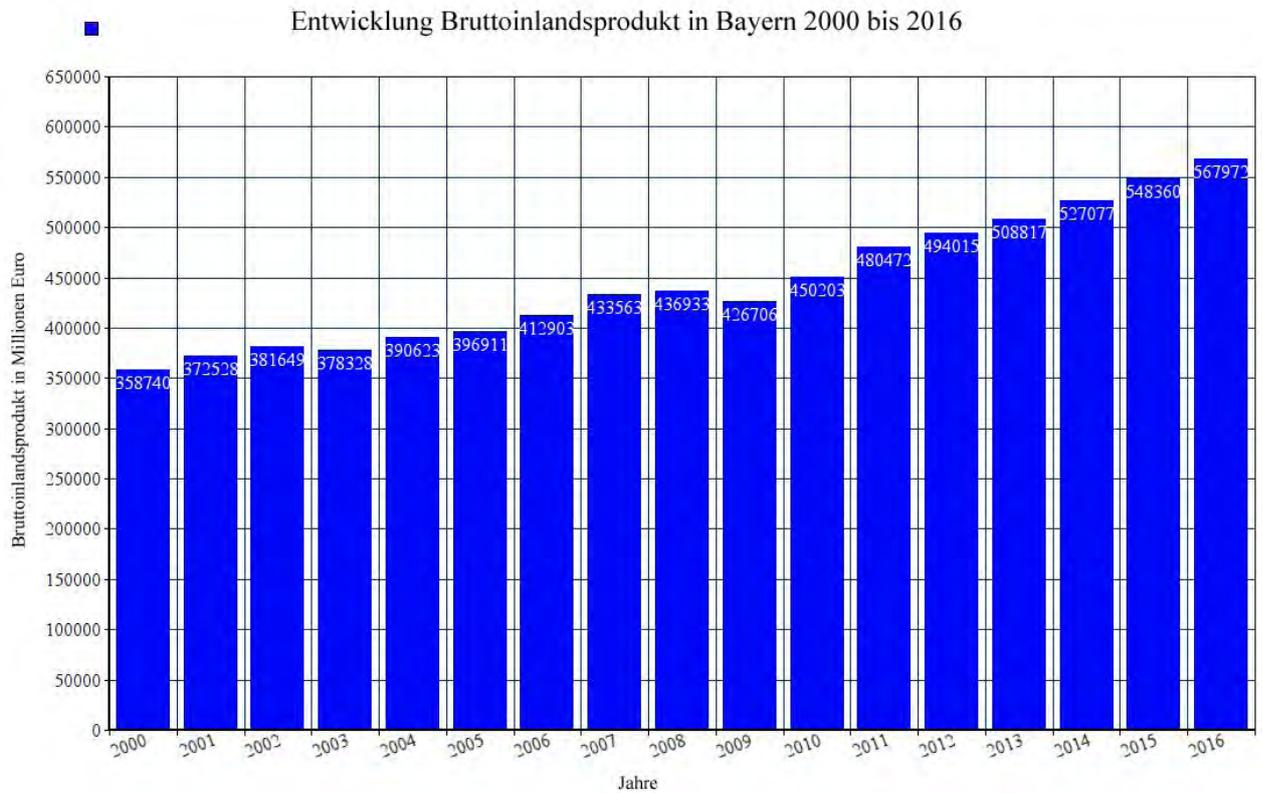
Bayerisches Landesamt für Statistik, Fürth 2017

<https://www.statistik.bayern.de/statistik/vgr/> (Grafik: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner nach Kreisen - aktuellstes Berichtsjahr), Bayerisches Landesamt für Statistik

Die Karte leistet einen deutlichen Beitrag zur Erklärung der Bevölkerungsentwicklung. Sie zeigt nicht nur die Konzentration der Wirtschaftskraft in denjenigen Groß- und Mittelstädten und Landkreisen, die umsatzstarke Industrie- und

Dienstleistungsbetriebe aufweisen. Sie verdeutlicht auch das wirtschaftliche Süd-Nord-Gefälle innerhalb Bayerns, denn vor allem die Kreise Nord- und Nordostbayerns zeigen weit unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft.

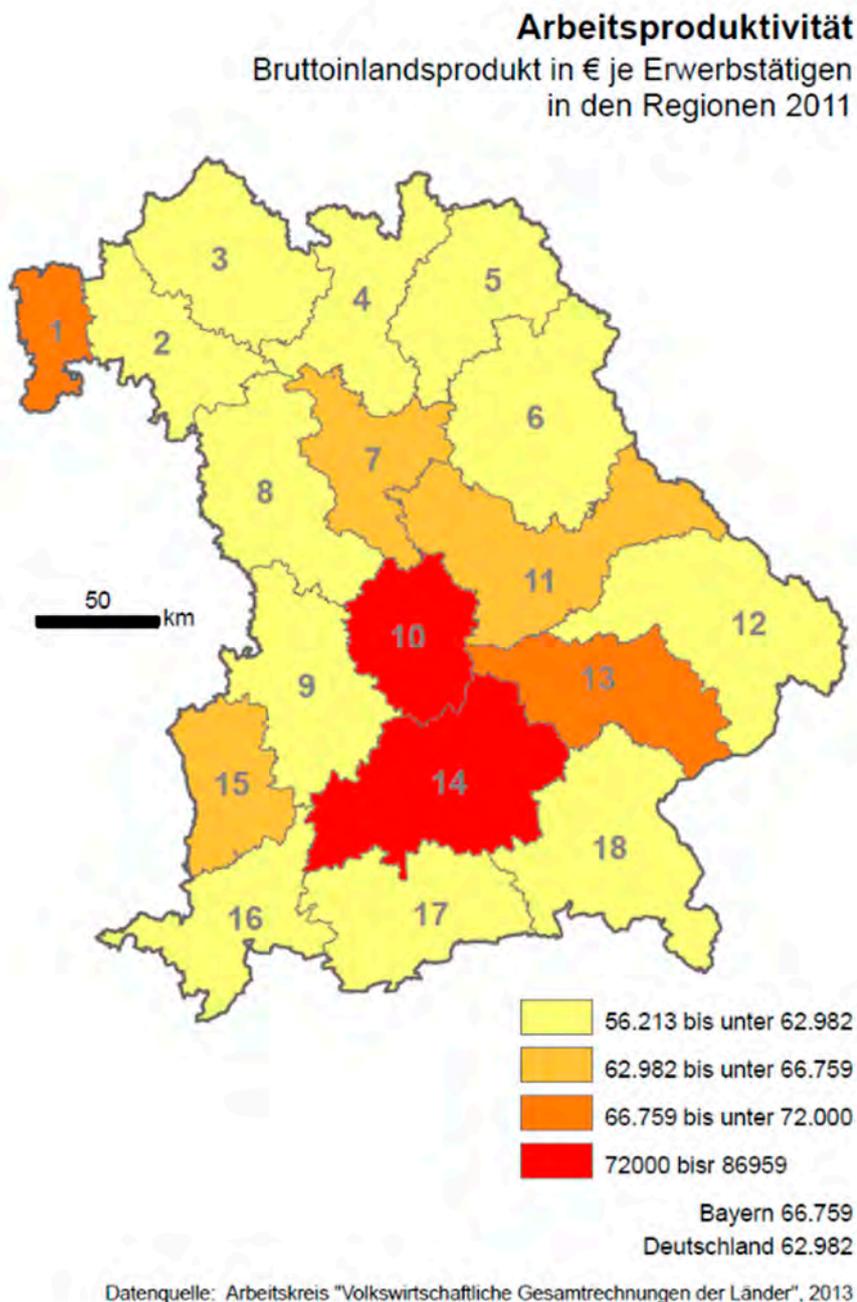
b) Entwicklung BIP in Bayern 2000 bis 2016



Quelle: Statistische Berichte - Bruttoinlandsprodukt in Bayern im Jahr 2016

Eigene Grafik mit Daten aus: Statistische Berichte – Bruttoinlandsprodukt in Bayern in den Jahren 2000 bis 2016, Bayerisches Landesamt für Statistik nach Berechnungen des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder

c) **Arbeitsproduktivität, BIP in Euro je Erwerbstätigen
in den Regionen 2011**

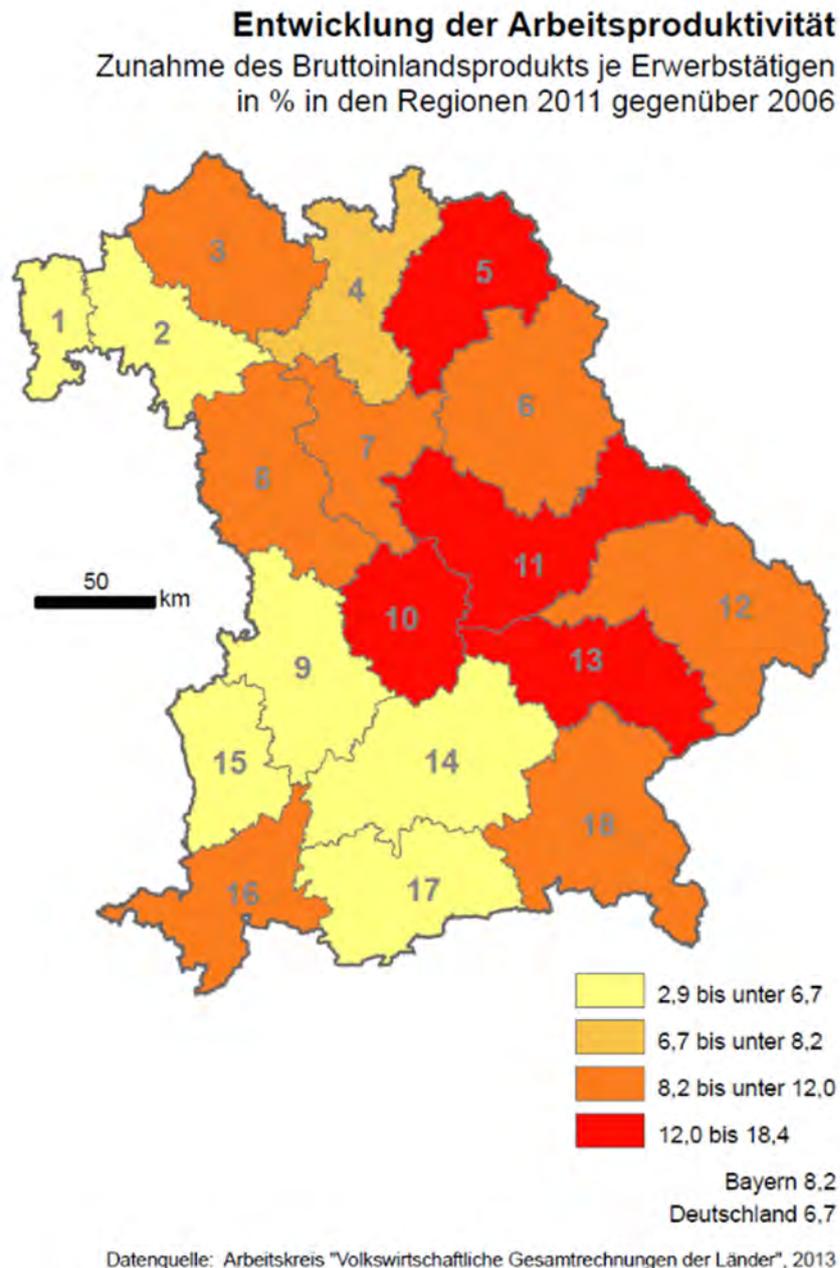


17. Raumordnungsbericht, Bayern 2008 bis 2012, Bayerische Staatsregierung, S. 18. Datenquelle:
Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, 2013

Die Karte auf der Basis von Regionen und Erwerbstätigen zeigt ein realistischeres Abbild der Wirtschaftsleistung als Karte a) auf Kreisbasis. Sie zeigt aber auch sehr deutlich das Zentrum-Peripherie-Gefälle in Bayern mit Regionen unterdurchschnittlicher Wirtschaftsleistung an den Rändern und hoher Arbeitsproduktivität in den zentralen Regionen München, Ingolstadt und Landshut sowie Untermain – als

Ausläufer der hessischen Rhein-Main-Region. Die überdurchschnittlich hohe Arbeitsproduktivität in den genannten Räumen basiert auf der Häufung solcher Industrie- und Dienstleistungsunternehmen, die eine vergleichsweise hohe Wertschöpfung erbringen und dementsprechend relativ hohe Löhne und Gehälter zahlen.

- d) Entwicklung der Arbeitsproduktivität, Zunahme des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen in Prozent in den Regionen 2011 gegenüber 2006



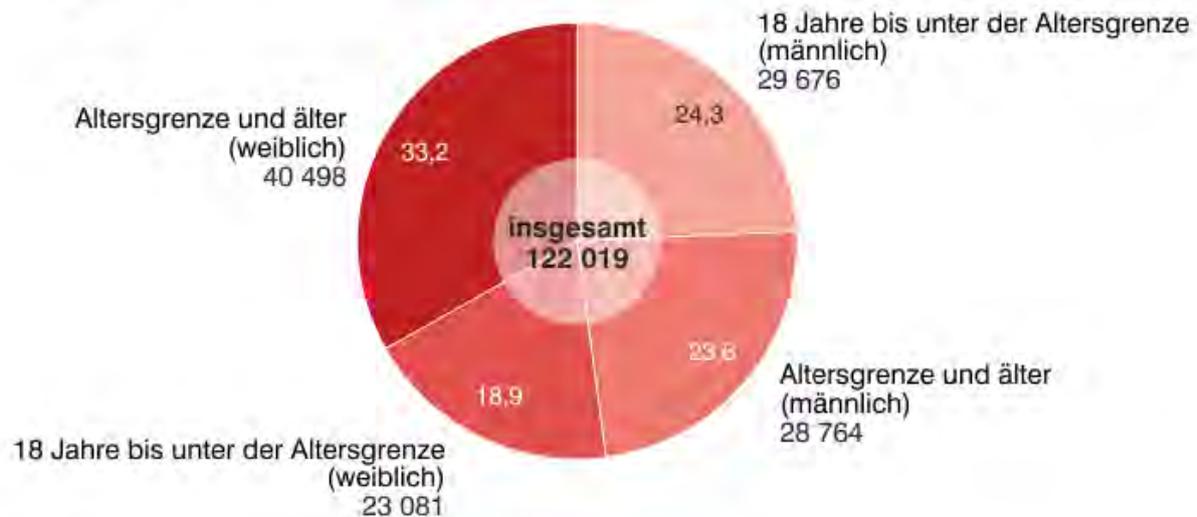
17. Raumordnungsbericht, Bayern 2008 bis 2012, Bayerische Staatsregierung, S. 18. Datenquelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, 2013

Die Karte zeigt, dass sich im betrachteten Zeitraum die Unterschiede zwischen den Regionen offenbar verringert haben, denn überdurchschnittliche Zunahmen der Arbeitsproduktivität zeigen neben Großstadtregionen wie Ingolstadt und Regensburg auch die meisten ost- und nordbayerischen Regionen. Dagegen hat sich das BIP je Erwerbstätigen u. a. in den Räumen München, Augsburg, Oberland und Unter-

main nur unterdurchschnittlich entwickelt. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich um prozentuale Angaben handelt, bei denen man die unterschiedliche Höhe der Ausgangswerte betrachten muss. In absoluten Zahlen war beispielsweise das Wachstum der Region München höher als das der fränkischen Regionen.

- e) Grundsicherung: Empfänger von Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII am Jahresende in Bayern 2016 nach Geschlecht und Altersgruppen

Empfänger von Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII am Jahresende in Bayern 2016 nach Geschlecht und Altersgruppen in Prozent



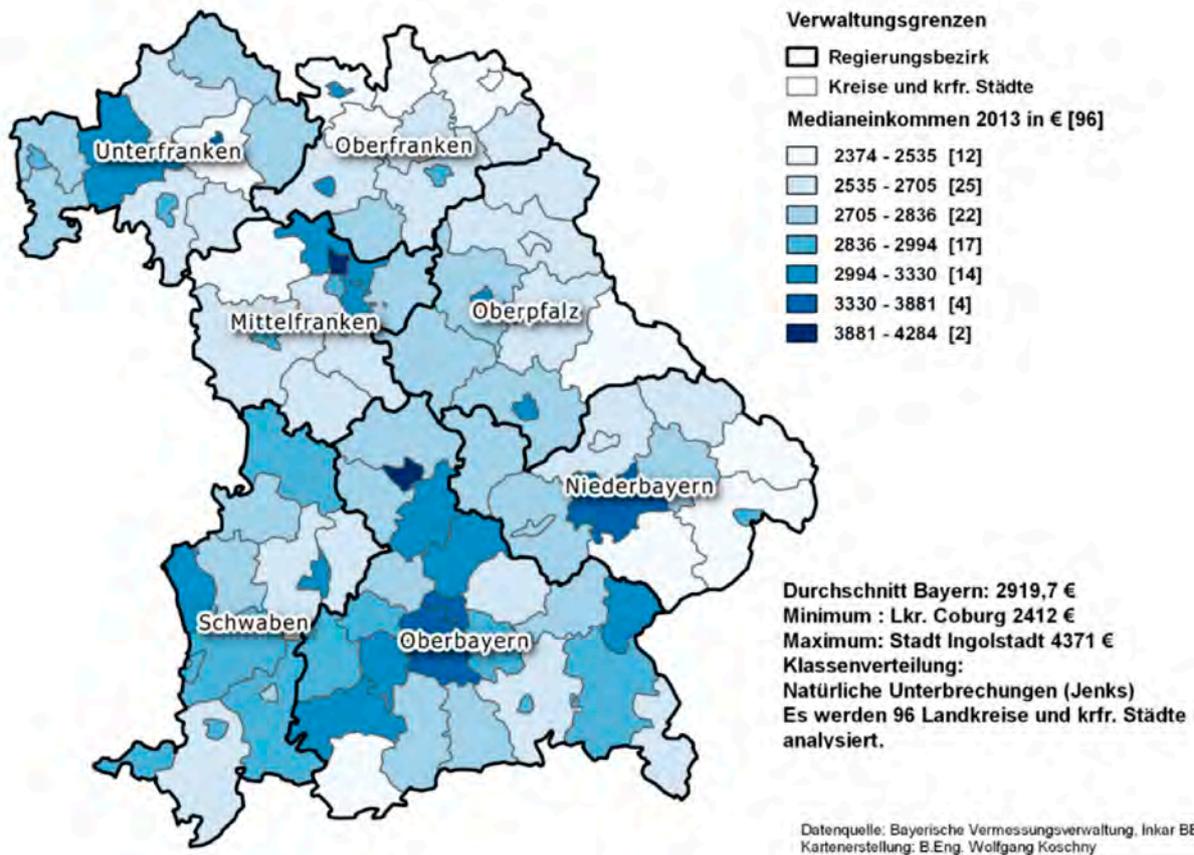
Bayerisches Landesamt für Statistik, FÜRTH 2017

<https://www.statistik.bayern.de/statistik/soziales/>

(Grafik: Empfänger von Leistungen nach Kapitel 4 SGB XII nach Geschlecht und Altersgruppen 2016)

4.2.2 Einkommen

a) Medianeinkommen 2013 in Euro

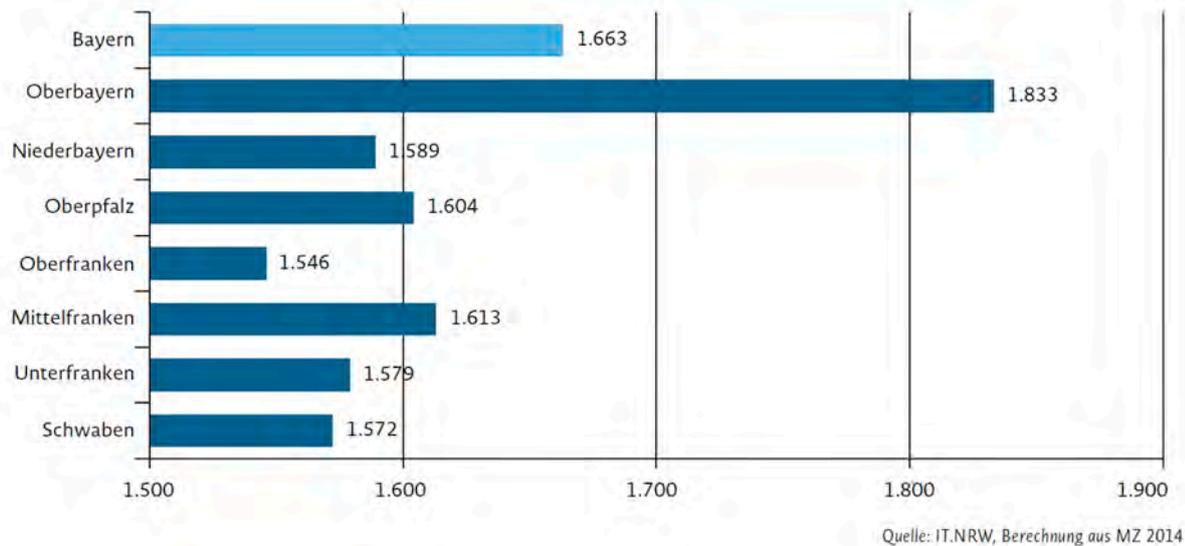


Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Eine Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags, 2017, S. 235 (Bearbeitungsstand 15.09.2017). Datenquelle: Bayerische Vermessungsverwaltung, Inkar BBSR, Kartenerstellung: B.Eng. Wolfgang Koschny

Das Medianeinkommen (mittleres Einkommen) gibt das Einkommen an, von dem aus die Anzahl der Personen (oder Haushalte) mit geringerem Einkommen genauso hoch ist wie die der Personen mit höherem Einkommen. Es zeigt ein realistischeres Bild der Einkommenssituation als das Durchschnittseinkommen, weil dieses in der Regel durch wenige sehr hohe Einkommen nach oben gezogen wird. Die Karte zeigt die starke Abhängigkeit der regionalen Einkommenshöhe vom Vorhandensein überdurchschnittlich gut bezahlter Arbeitsplätze. So liegen die höchsten Medianeinkommen in den boomenden Industrie- und Dienstleistungszentren, die sich vor allem in den Stadt- und Landkreisen Südbayerns, aber auch im Raum Nürnberg/Fürth/Erlangen und

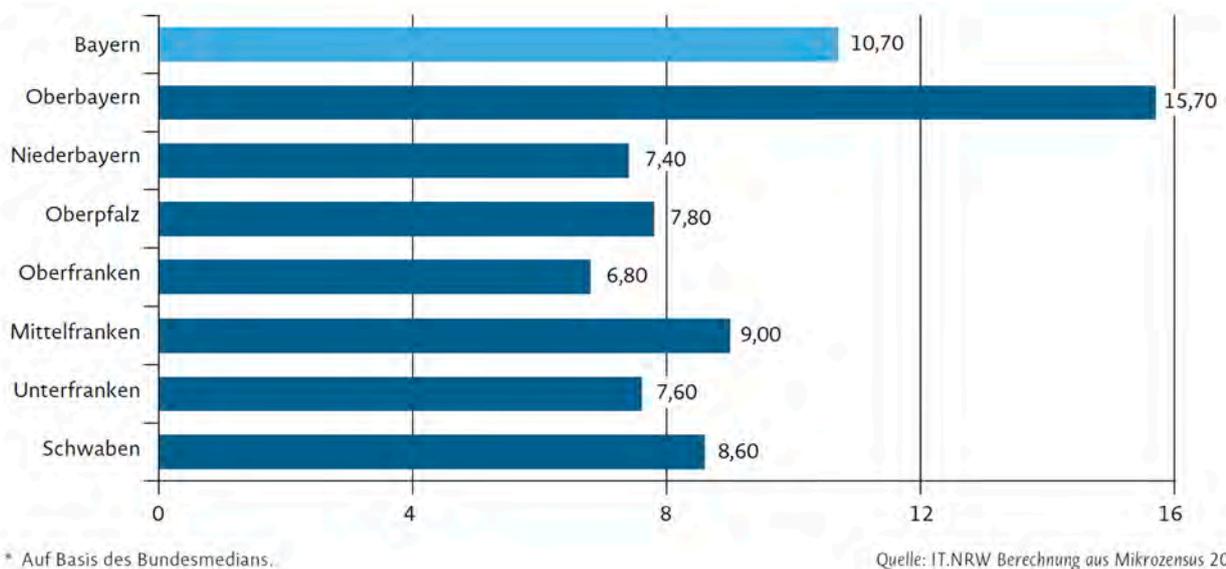
im westlichen Unterfranken finden. Mit deutlich geringeren Medianeinkommen fallen die Kreise auf, deren Wirtschaft stark auf Landwirtschaft und Tourismus basiert (mit deutlich niedrigerem Lohnniveau) und in denen ein Defizit an hochwertigen gewerblichen Arbeitsplätzen besteht, wie in Oberfranken, im Bayerischen und Oberpfälzer Wald und im Alpenraum. Aber auch in einigen Umlandkreisen der Großstädte macht sich das Fehlen hochwertiger Arbeitsplätze durch geringere Medianeinkommen bemerkbar. Allerdings erlaubt die Karte keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die realen regionalen Lebensstandards, da die regional teils sehr unterschiedlichen Lebenshaltungskosten (insbesondere Wohnkosten) nicht berücksichtigt werden.

b) **Monatliches Nettoäquivalenzeinkommen (Median) in Bayern und den Regierungsbezirken Bayerns im Jahr 2014 (in Euro)**



Sozialbericht 2017, S. 89, Datenquelle: IT.NRW, Berechnung aus Mikrozensus 2014

c) **Einkommensreichumsquote* in Bayern und den bayerischen Regierungsbezirken in 2014 (in Prozent)**



Sozialbericht 2017, S. 106, Datenquelle: IT.NRW Berechnung aus Mikrozensus 2014

d) Einkommensreichumsquoten* in den bayerischen Regierungsbezirken und in Bayern 2011–2014 (in Prozent)

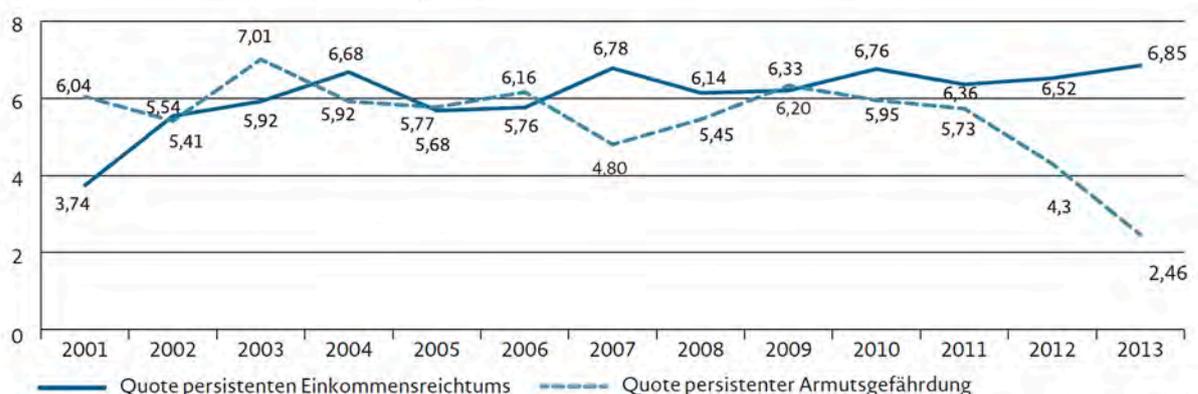
	2011	2012	2013	2014
Bayern	10,2	10,4	10,6	10,7
Regierungsbezirk				
Oberbayern	14,6	15,1	15,5	15,7
Niederbayern	8,0	7,8	7,8	7,4
Oberpfalz	6,4	7,3	7,4	7,8
Oberfranken	6,5	6,6	6,7	6,8
Mittelfranken	9,1	9,0	8,9	9,0
Unterfranken	7,1	7,8	7,8	7,6
Schwaben	8,7	7,9	8,0	8,6

* Anteil der Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von mehr als 200% des Bundesmedians der Äquivalenzeinkommen, gemessen am Bundesmedian des Äquivalenzeinkommens der Bevölkerung in Privathaushalten am Ort der Hauptwohnung mit gültigen Einkommensangaben. Das Äquivalenzeinkommen wird auf Basis der neuen OECD-Skala berechnet.

Quelle: IT.NRW, Berechnung aus Mikrozensus 2011–2014

Sozialbericht 2017, S. 106, Datenquelle: IT.NRW Berechnung aus Mikrozensus 2011 bis 2014

e) Quote Armutsgefährdung und Einkommensreichtum 2001 bis 2013

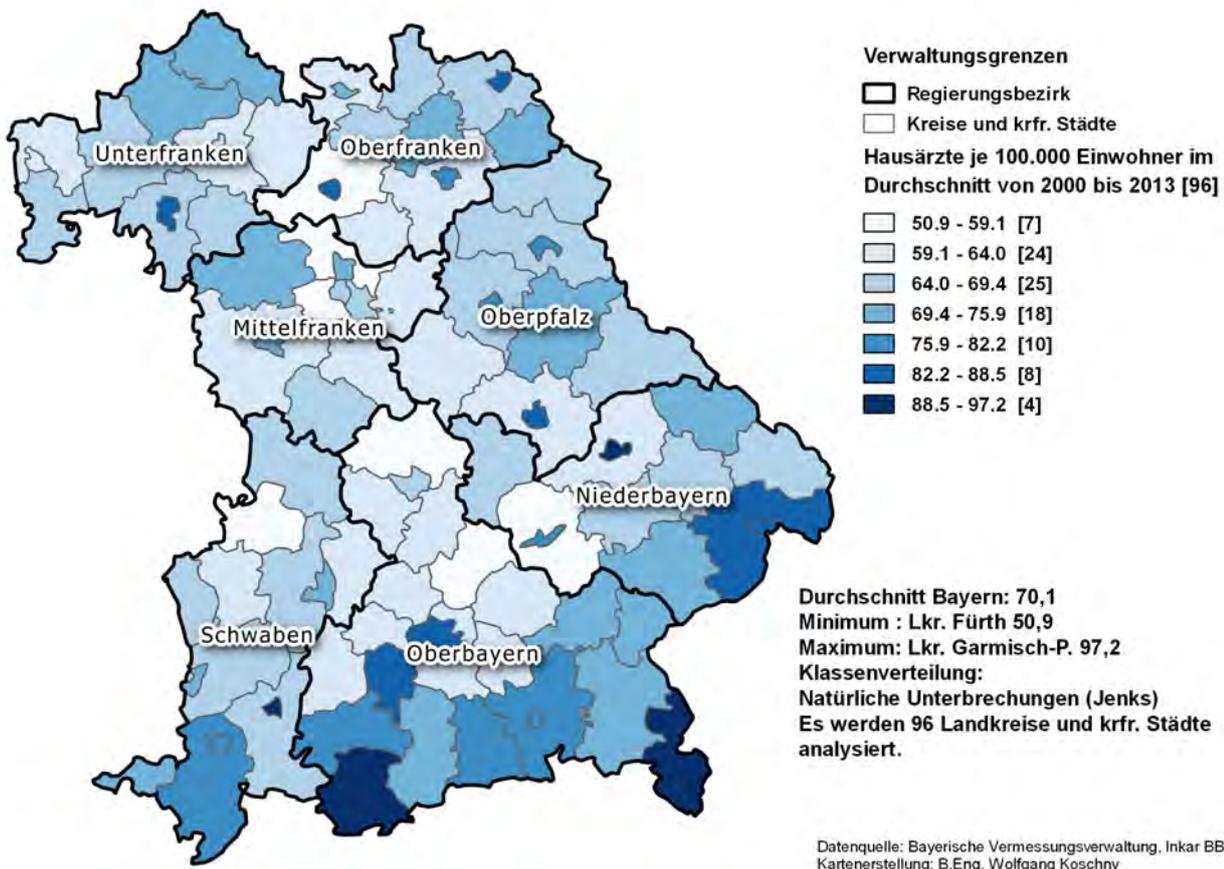


Quelle: IAW, eigene Berechnung nach SOEP 2014

Sozialbericht 2017, S. 107, Datenquelle: IAW, eigene Berechnung nach SOEP 2014

4.2.3 Gesundheit

a) Hausärzte je 100.000 Einwohner im Durchschnitt von 2000 bis 2013



Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Eine Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags, 2017, S. 237 (Bearbeitungsstand 15.09.2017). Datenquelle: Bayerische Vermessungsverwaltung, Inkar BBSR, Kartenerstellung: B.Eng. Wolfgang Koschny

Die Karte ist schwer zu interpretieren, da sich ein sehr uneinheitliches Bild ergibt. Auffällig ist die überdurchschnittlich gute hausärztliche Versorgung in den kreisfreien Städten im Vergleich zu den Landkreisen. Dies ist jedoch in vielen Fällen darauf zurückzuführen, dass Arztpraxen in den Städten als Zentralen Orten zur Versorgung ihres Umlandes in hohem Maße auch Landkreisbewohner betreuen. Deren ärztliche Versorgung kann also ebenfalls gut gesichert sein – bei

allerdings längeren Wegen. Ein realistischeres Bild ergäbe sich, wenn die kreisfreien Städte mit den umliegenden Landkreisen als Einheit dargestellt würden. Auffällig ist die sehr gute ärztliche Versorgung in den Kreisen des Alpenraumes und Südostbayerns. Sie ist auf das Vorhandensein von Kur- und Erholungsorten zurückzuführen, in denen die Ärzte nicht nur die Einheimischen, sondern vielfach vor allem Kurgäste versorgen.

4.2.4 Wohnen

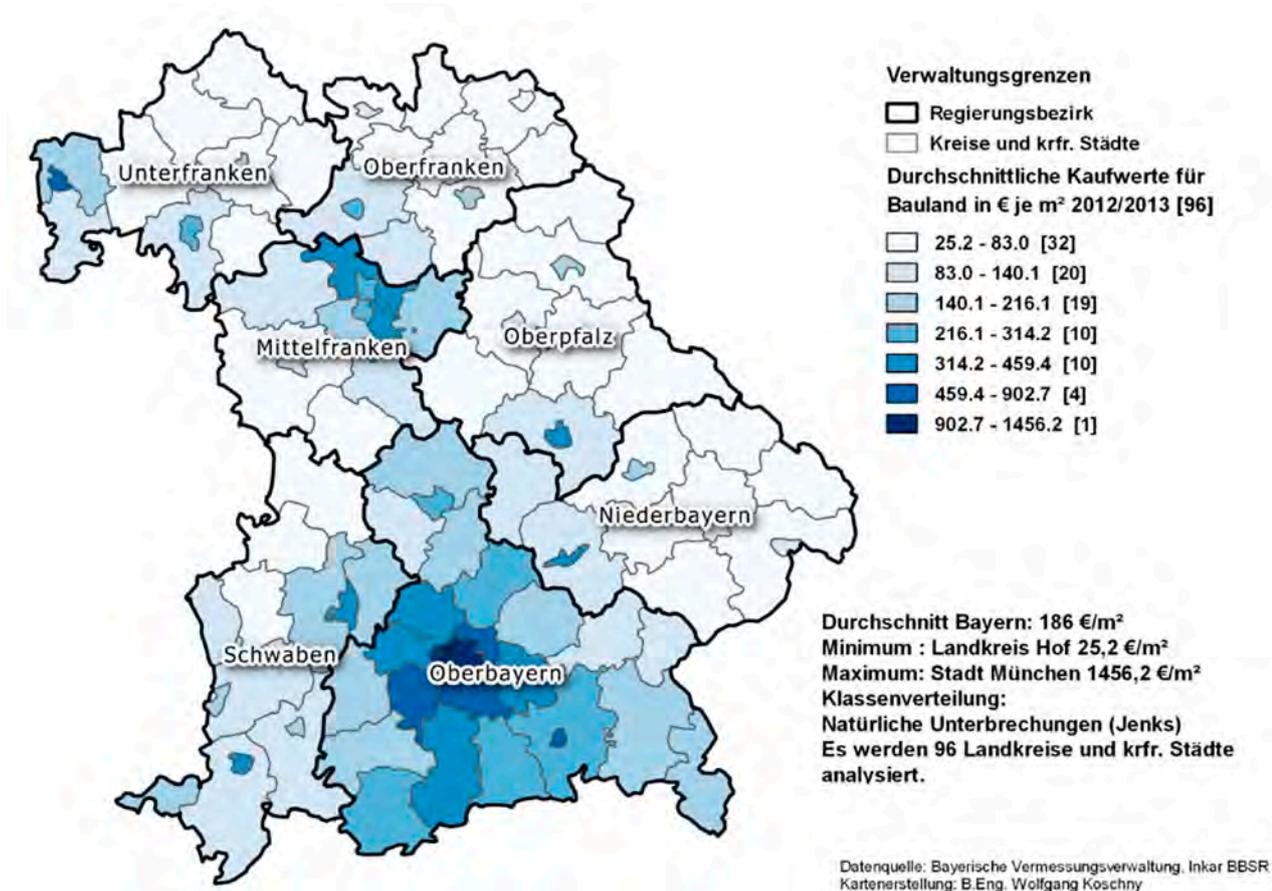
a) Wohnungsneubau 2009 bis 2015



Quelle: empirica, eigene Berechnung und Darstellung nach Statistisches Bundesamt: Statistik der Baugenehmigungen, Wiesbaden 2016, sowie Braun, R.: Wohnungsprognose Bayern bis 2032, in: Wohnungsmarkt Bayern 2014 – Beobachtung und Ausblick. empirica-Studie im Auftrag der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt, München 2014

Sozialbericht 2017, S. 106, Datenquelle: empirica, eigene Berechnung und Darstellung nach Statistisches Bundesamt: Statistik der Baugenehmigungen, Wiesbaden 2016, sowie Braun, R.: Wohnungsprognose Bayern bis 2032, in: Wohnungsmarkt Bayern 2014 – Beobachtung und Ausblick. empirica-Studie im Auftrag der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt, München 2014

b) Kaufwert Bauland 2012/2013

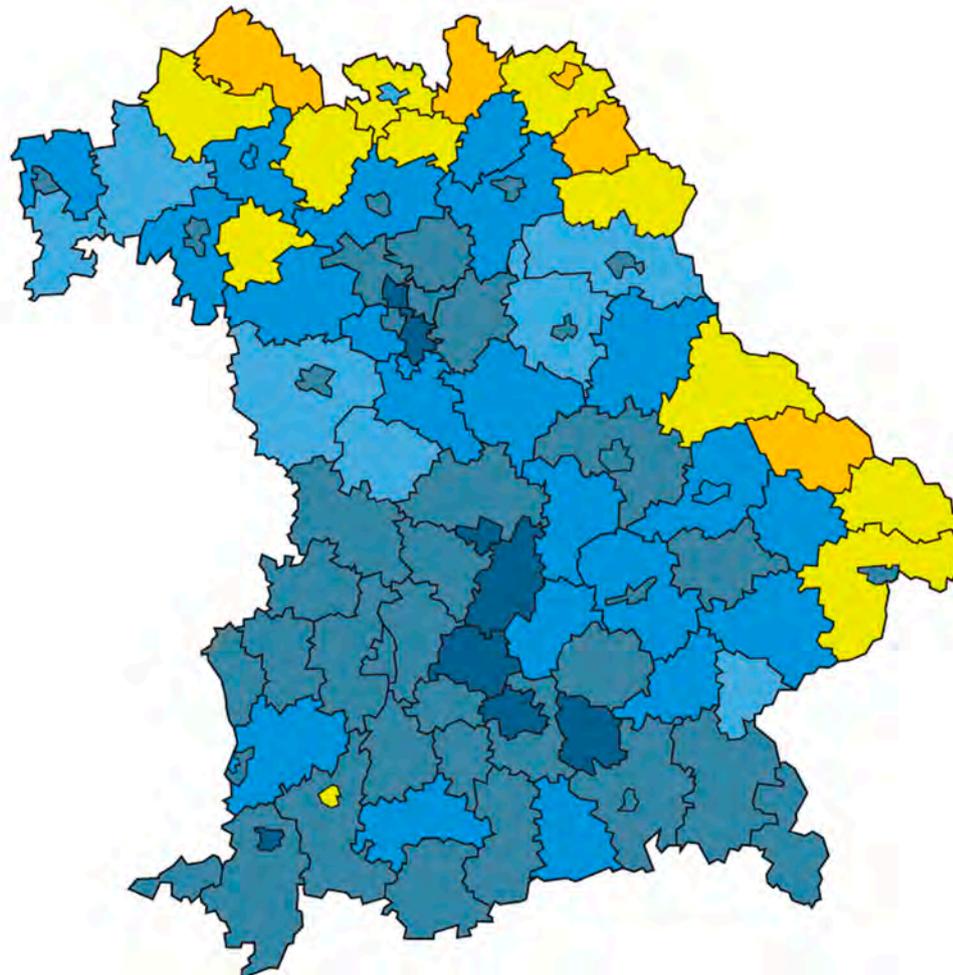


Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Eine Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags, 2017, S. 241 (Bearbeitungsstand 15.09.2017). Datenquelle: Bayerische Vermessungsverwaltung, Inkar BBSR, Kartenerstellung: B.Eng. Wolfgang Koschny

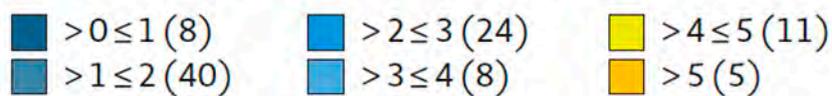
Die Baulandpreise werden seit Jahrzehnten in der wissenschaftlichen Literatur als Indikatoren für die Attraktivität von Wohn- und Gewerbestandorten herangezogen. Insofern ist das Verteilungsbild, das die Karte zeigt, sehr eindeutig. Als attraktive und begehrte Standorte mit entsprechend hohen Bodenpreisen fallen die Groß- und Mittelstädte, meist mit ihren Umlandkreisen, ins Auge, wobei München mit seinen exorbitant hohen Bodenpreisen einen Fall sui generis darstellt. Die hohen Preise Münchens beeinflussen auch die

Landkreise der Region, wobei im Süden der Landeshauptstadt bis zur österreichischen Grenze die Attraktivität der alpinen Landschaft zusätzlich verstärkend hinzutritt. Vergleichsweise geringe Bodenpreise werden in denjenigen Regionen erzielt, die sich auch in anderen Karten bereits als weniger attraktiv für Wohnen und Gewerbe gezeigt haben: das bayerische Grenzland von Unterfranken über Oberfranken und die Oberpfalz bis Niederbayern, Westmittelfranken und Nordschwaben.

c) Leerstandsquote Bayern 2014



marktaktiver Leerstand in % (Häufigkeit)



Quelle: CBRE-empirica-Leerstandsindex

Sozialbericht 2017, S. 143, Datenquelle: CBRE-empirica-Leerstandsindex

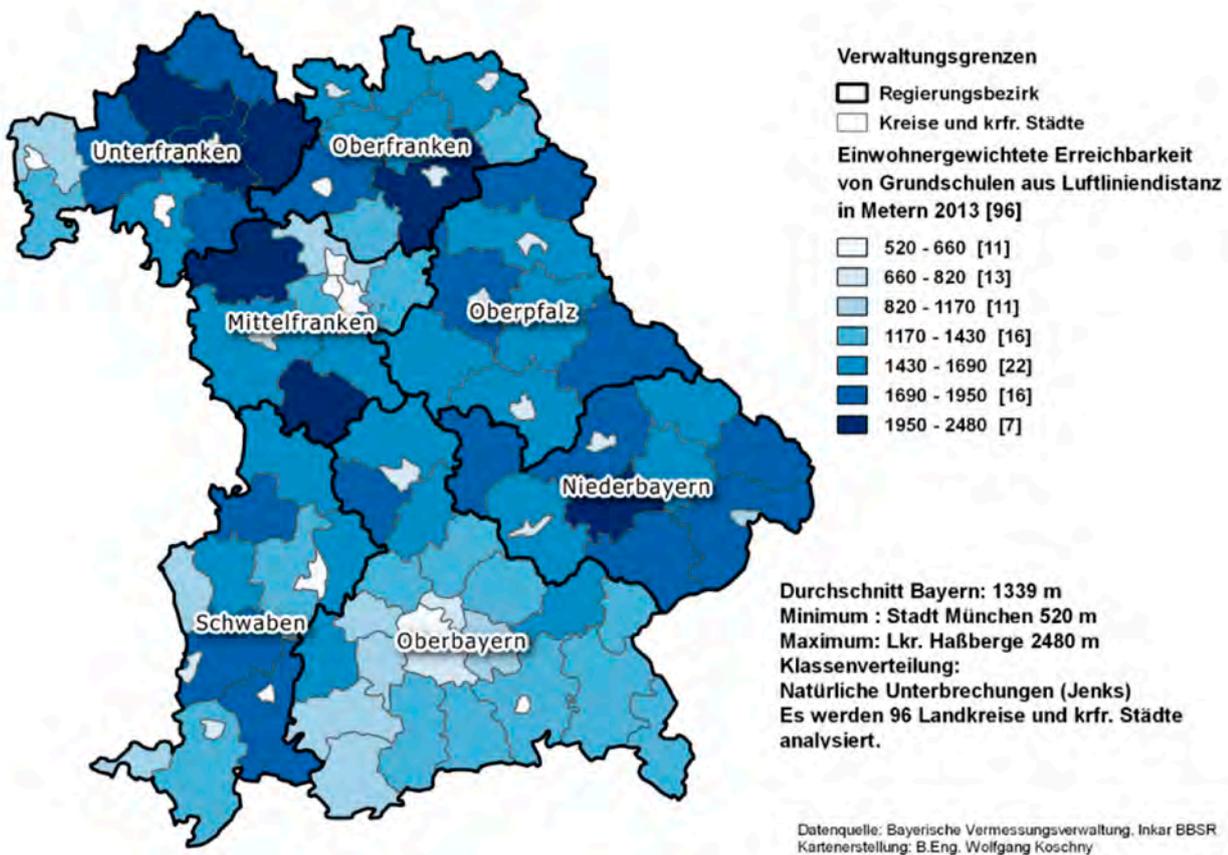
Die Karte bestätigt die Aussage der Karte zu den Baulandpreisen. Während im größten Teil Bayerns praktisch keine Leerstände auftreten, die über die normale Fluktuation hinausgehen, zeigen die bei Karte 4.2.4 b) genannten Kreise

Nord- und Ostbayerns Leerstände in einer Größenordnung, die auf ein Missverhältnis von Angebot und geringer Nachfrage wegen Unattraktivität der betreffenden Region schließen lassen.

4.3 Chancengerechtigkeit

4.3.1 Schule

a) Erreichbarkeit von Grundschulen in Metern im Jahr 2013

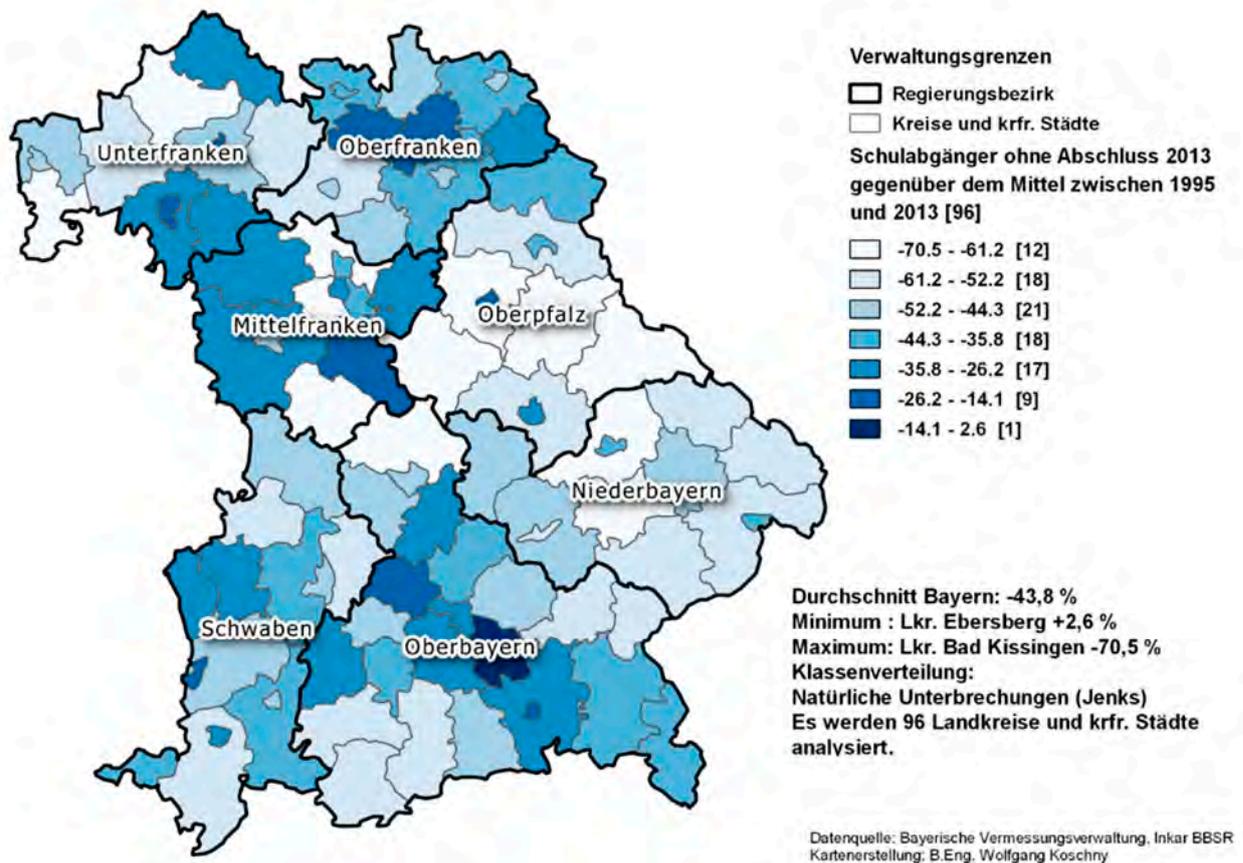


Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Eine Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags, 2017, S. 239 (Bearbeitungsstand 15.09.2017). Datenquelle: Bayerische Vermessungsverwaltung, Inkar BBSR, Kartenerstellung: B.Eng. Wolfgang Koschny

Die Erreichbarkeit von Grundschulen, dargestellt durch die einwohnergewichtete Luftliniendistanz in Metern, ist selbstverständlich in den Städten besser als in ländlichen Kreisen. Sie ist naturgemäß auch in dicht besiedelten Kreisen mit einer größeren Anzahl von wohnortnahen Schulstandorten besser als in Kreisen mit kleinen Dörfern oder mit Streusiedlungsstruktur, wo die Kinder in Mittelpunktschulen in den Unter- oder Mittelzentren unterrichtet werden. Insofern

kann die Entfernung der Schule nur einer von mehreren Indikatoren für die Qualität der Schulversorgung sein. Ebenso wichtig ist die Versorgung mit Schulbussen oder geeigneten öffentlichen Verkehrsmitteln. Die Karte zeigt kein durchgehend einheitliches Muster der schulischen Erreichbarkeit, sondern lediglich in einigen Regionen Nordbayerns gewisse Schwerpunkte mangelnder Erreichbarkeit, d. h. größerer Entfernung der nächsten Grundschule.

b) Schulabgänger ohne Abschluss 1995 bis 2013 in Prozent



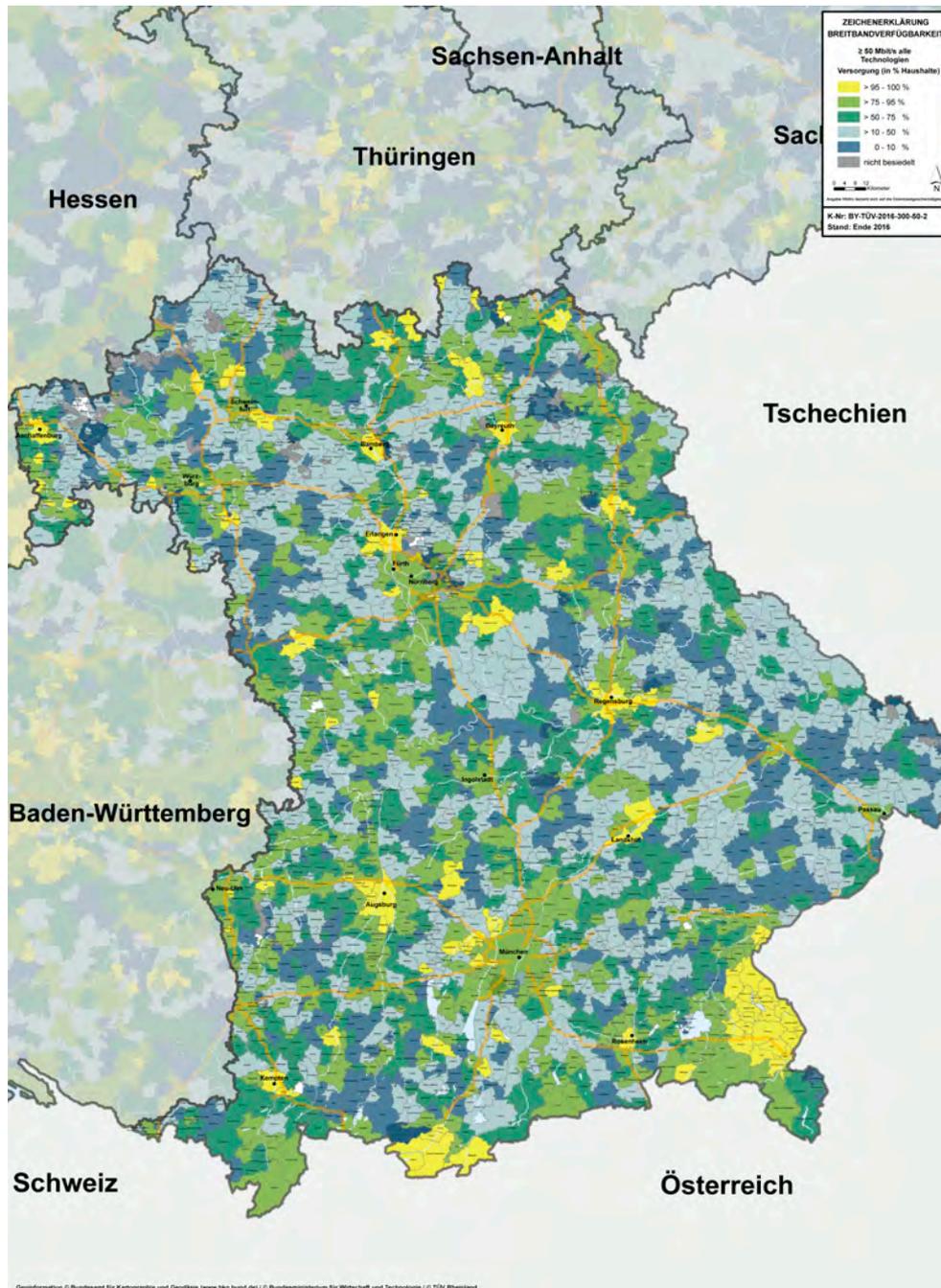
Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Eine Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags, 2017, S. 243 (Bearbeitungsstand 15.09.2017). Datenquelle: Bayerische Vermessungsverwaltung, Inkar BBSR, Kartenerstellung: B.Eng. Wolfgang Koschny

Der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss ist in ganz Bayern im betrachteten Zeitraum um 43,8 Prozent zurückgegangen, was auf eine wesentliche Verbesserung der schulischen Betreuung schließen lässt. Besonders stark sind die Rückgänge in der Oberpfalz, in Niederbayern und in Unterfranken. Dagegen existieren Regionen, in denen nur ein geringer Rückgang zu verzeichnen ist, etwa in Teilen Oberbayerns, Mittel- und Oberfrankens und in Mittelschwa-

ben. Besonders auffällig ist der nur relativ geringe Rückgang in vielen kreisfreien Städten und vor allem in München und seinem Umland. Als Hauptgrund für diesen Stadt-Land-Gegensatz sind die hohen Anteile von Kindern mit Migrationshintergrund in den meisten Städten zu sehen. Diese benötigen spezielle Förderung, die häufig nicht im nötigen Maß gegeben werden kann, was dann zu signifikant höheren Schulabbruchquoten führt.

4.3.2 Breitband

a) Breitbandqualität: Verbindungsqualität von 50 MBit/s, die in den Regionen zur Verfügung steht



Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Breitbandverfügbarkeit Bayern ≥ 50 MBit/s alle Technologien, Stand: Ende 2016

Die Karte zeigt einen bunten „Fleckenteppich“ von Gemeinden unterschiedlicher Breitbandausstattung häufig in unmittelbarer Nähe. Generell lässt sich sagen, dass die Ausstattung der Haushalte in Groß- und Mittelstädten und ihrem Umland wesentlich besser ist (bis zu 100 Prozent) als in kleineren ländlichen Gemeinden. Besonders im östlichen Niederbayern, in der Oberpfalz und in Westmittelfranken fallen größere Räume mit geringer Versorgung auf. Aber

selbst in den Großstadtreionen München, Augsburg, Ingolstadt, Regensburg, Nürnberg/Fürth/Erlangen und Würzburg liegen sehr gut versorgte Gemeinden zum Teil neben solchen mit nicht ausreichender Breitbandversorgung. Als Hauptaufgabe der nächsten Jahre wird deutlich, dass die bisher enormen regionalen Unterschiede auszugleichen sind und eine flächendeckend gute Versorgung hergestellt werden muss.

4.3.3 Mobilität und Verkehr

a) Berufspendler in Bayern 2012 nach Gemeindegrößenklasse und dem vorwiegend benutzten Verkehrsmittel



b) Berufspendler in Bayern 2012 nach Gemeindegrößenklasse und Zeitaufwand für den Hinweg zur Arbeitsstätte



5. Handlungsempfehlungen für eine Politik zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit

Nachfolgende Handlungsempfehlungen, orientiert an dem Konzept der räumlichen Gerechtigkeit mit seinen vier Dimensionen, stellen die zentralen Handlungsanweisungen der Enquete-Kommission dar.

Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bei der Umsetzung stets die jeweils aktuelle Haushaltslage zu berücksichtigen ist.⁶⁵

Im Anhang befindet sich eine umfassendere Version möglicher Handlungsempfehlungen, welche weitere Forderungen von der Landtagsfraktionen verbunden mit Forderungen der Kommission angehörigen Experten enthält, allerdings nicht Konsens der Gesamtkommission wurde.

5.1 Grundannahme

Um eine räumliche Gerechtigkeit im Sinne eines vergleichbaren Qualitätsniveaus zu erreichen, ist zweierlei erforderlich:

Zum einen eine Ertüchtigung der Kommunen, damit diese in ihrem Wirkungskreis die in weiten Teilen bisher freiwilligen Aufgaben wirksam, dauerhaft und auf vergleichbar hohem Niveau erfüllen können. Leistungs- und gestaltungsfähige Kommunen sind ein wesentlicher Hebel zur Herstellung der räumlichen Gerechtigkeit, insbesondere der Verteilungsgerechtigkeit (v. a. Daseinsvorsorge). Die Koordination der Leistungserbringung und die Qualitätssicherung erfolgen zu großen Teilen auf kommunaler bzw. interkommunaler Ebene. Dazu sind eine ausreichende Personalausstattung und Qualifikation sowie genügend Finanzmittel erforderlich.

Zum anderen fällt die Bereitstellung insbesondere der grundlegenden Daseinsvorsorge in den staatlichen Aufgabenbereich sowie in den Aufgabenbereich übergeordneter kommunaler Gebietskörperschaften bzw. von Körperschaften des öffentlichen Rechts oder privater Organisationen.

Für die Sicherstellung der grundlegenden Daseinsvorsorge schlägt die Kommission die Abgrenzung von Versorgungsbereichen auf der Ebene der Grundzentren vor. Mit der Gründung von interkommunalen Versorgungsverbänden innerhalb dieser zentralörtlichen Versorgungsbereiche soll die Daseinsvorsorge auf hohem Qualitätsniveau in allen Handlungsfeldern durch eine gemeinsame integrative Planung und koordinierte Umsetzung sichergestellt werden.

Ziel ist es, die kommunalen Aktivitäten so zu koordinieren, dass die Qualität des Gesamtangebots insgesamt gesteigert sowie Konkurrenzen und Kannibalisierungen überwunden werden können. Die Strategien zur Sicherstellung der Grundversorgung sollen in Kooperation mit der Landesentwicklung vereinbart und erarbeitet werden. Die inhaltliche Vorbereitung und Moderation dazu sollen durch die Regionalplanung unter Beteiligung von Landkreis, Bezirk und Bezirksregierung erfolgen. Ziel ist es, die Aktivitäten der staatlichen Fachpolitik mit den kommunalen Anstrengungen a priori und im Gegenstromprinzip übergreifend zu bündeln.

Unter gemeinsamer Festlegung verbindlicher Ziele zu Versorgungsstandards soll damit eine längerfristige und dem Gebot der räumlichen Gerechtigkeit entsprechende Konzeption zur Gewährleistung der Grundversorgung erstellt und umgesetzt werden.

Dabei müssen die Bürgerinnen und Bürger im Sinne einer aktiven Bürgergesellschaft intensiv in Konzeption und Umsetzung eingebunden und die Vertretung der Interessen vulnerabler Bevölkerungsgruppen sichergestellt werden.

Zu diesem neuen Ansatz sind bayernweit gültige Vorgaben für Ziele, Qualitäten und praktikable Verfahrensweisen zu erstellen. Dadurch können die Kooperation, Koordination und Integration der bisher schon regional erfolgreich angelegten Fachpolitiken (Regionalmanagement, LEADER, Integrierte Ländliche Entwicklung, Städtebauförderung, Dorferneuerung etc.) gerade auf der Ebene der interkommunalen Versorgungsverbände wirksam werden.

⁶⁵ SPD, FREIE WÄHLER, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Experten Prof. Dr. Holger Magel, Prof. Dr. Manfred Miosga, Roland Spiller und Dr. Detlev Sträter sind für eine Streichung dieses Satzes, da er ihrer Meinung nach dem Charakter einer Enquete-Kommission nicht entspricht.

5.2 Herausforderungen und Handlungsempfehlungen entlang der vier Gerechtigkeitsdimensionen

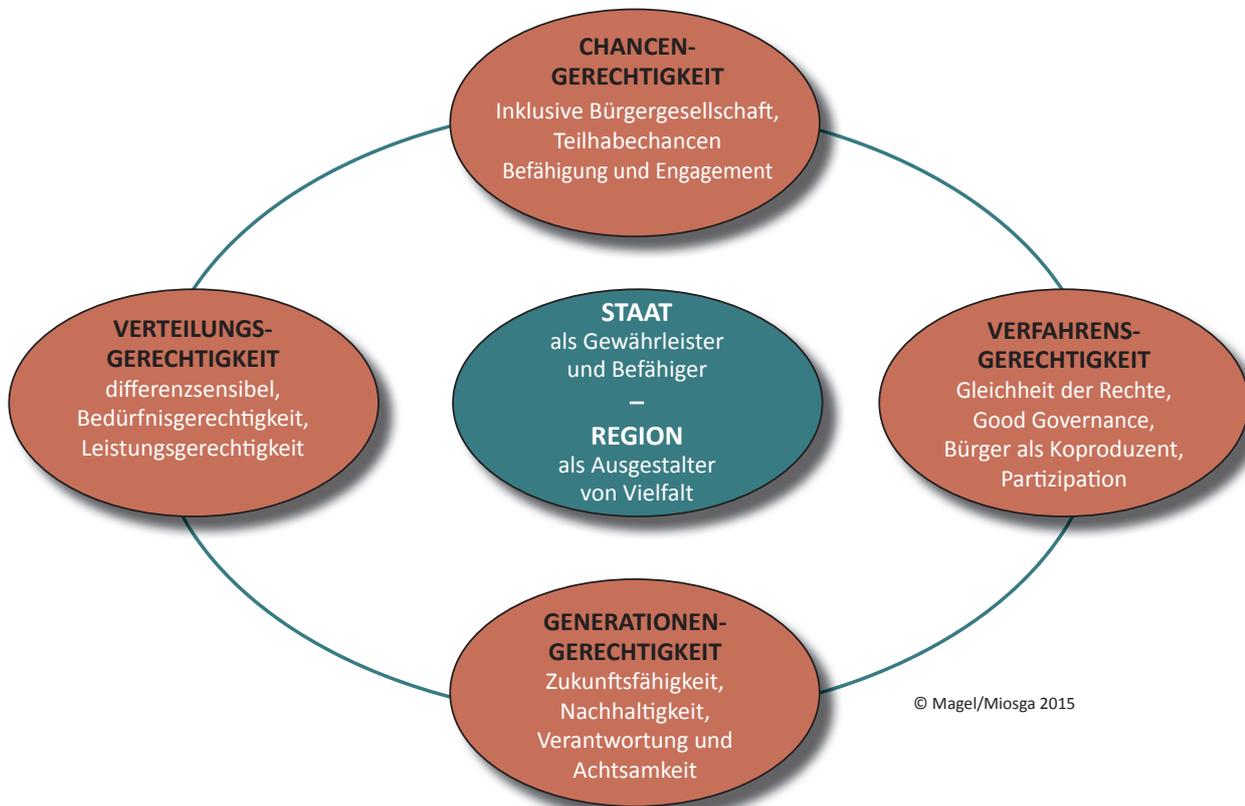


Abb.: Die Umsetzung der vier Gerechtigkeitsdimensionen bildet das Gerüst gleichwertiger Lebensverhältnisse (Magel und Miosga 2015).

5.2.1 Verteilungsgerechtigkeit

Die Verteilungsgerechtigkeit zielt auf die Sicherstellung einer angemessenen Grundversorgung (herkömmlich Daseinsvorsorge genannt) in guter Qualität, die eine Entfaltung der Persönlichkeit und eine Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen, unabhängig vom Wohnort und von der individuellen Ausgangssituation. Die Sicherstellung einer hochwertigen wohnortnahen Grundversorgung und die Erreichbarkeit funktionsfähiger zentraler Orte sind wesentliche Faktoren für die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit. Digitalisierung und Mobilität sind dabei zwei Grundvoraussetzungen, die erfüllt werden müssen.

a) Kommunale Finanzausstattung

Die Erfüllung zahlreicher Aufgaben, die mit der wohnortnahen Grundversorgung verbunden sind, wird zwar auf der Ebene der Kommunen erwartet. Es handelt sich dabei jedoch oftmals um freiwillige kommunale Leistungen oder um solche, die nicht in der kommunalen Alleinverantwortung liegen. Zur Daseinsvorsorge gehören neben Schwimmbädern, Sporteinrichtungen auch Theater, Museen, Bibliotheken, Kulturprogramme, Weiterbildungseinrichtungen u. a. m.

Um eine Verteilungsgerechtigkeit im Sinne eines ver-

gleichbaren Qualitätsniveaus in der grundlegenden Daseinsvorsorge zu erreichen, ist zum einen eine Ertüchtigung der Kommunen erforderlich, damit sie diese in weiten Teilen freiwilligen Aufgaben in ihrem Wirkungskreis effektiv, dauerhaft und auf vergleichbar hohem Niveau erfüllen können.

Handlungsempfehlungen:

- Die im Kommunalrecht vorgenommene Aufteilung zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Leistungen ist zu überprüfen, um die Zuständigkeit für die Sicherung solcher Angebote zu klären, die sich aus Perspektive der Bürgerinnen und Bürger faktisch als Pflichtaufgaben darstellen. Insbesondere ist die Aufnahme des allgemeinen ÖPNV als Pflichtaufgabe der Kommunen mit entsprechender Mittelausstattung zu prüfen.
- Die Enquete-Kommission empfiehlt, den Anteil der Kommunen am allgemeinen Steuerverbund schrittweise anzuheben. Dies erweitert die Handlungsmöglichkeiten auch für diejenigen Kommunen, die aufgrund ihrer schwierigen strukturellen Ausgangslage Probleme haben, den Eigenanteil bei Förderprogrammen aufzubringen.⁶⁶ Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Handlungsmöglichkeiten insbesondere für diejenigen Kommunen zu verbessern, die aufgrund ihrer schwie-

⁶⁶ Die CSU ist für die Streichung dieser Handlungsempfehlung.

rigen strukturellen Ausgangslage Probleme haben, den Eigenanteil bei Förderprogrammen aufzubringen. Die Kommission empfiehlt, dazu die entsprechenden Voraussetzungen im kommunalen Finanzausgleich zu schaffen.

b) Arbeit

Der Ausgleich zwischen den vielfältigen, im Arbeitsleben hochbelasteten Beschäftigtengruppen auf der einen Seite und den Unterbeschäftigten auf der anderen Seite muss als gesellschaftspolitische Aufgabe aufgegriffen und „vor Ort“ in Betrieben und Unternehmen, in den Kommunen und in der Region, praktiziert und umgesetzt werden.

Handlungsempfehlungen:

- Gut bezahlte Arbeit: Es muss ein auskömmliches Einkommen der Beschäftigten und ihrer Familien (Haushalte) in allen Teilen des Landes gesichert sein.
- Sichere Arbeit: Wahrung der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung im Rahmen eines Normalarbeitsverhältnisses als dominierende Beschäftigungsform und grundsätzlich möglichst restriktive Nutzung atypischer Beschäftigungsformen. Eine sichere Beschäftigung wird insbesondere den Altersgruppen in der Familiengründungsphase eine sozial gesicherte Zukunftsperspektive verschaffen.
- Menschengerechte Arbeit: Verbindliche Definitionen und Begrenzungen von physischen und psychischen Belastungen im Arbeits- und Berufsleben, auch in zeitlicher Dimension, sind anzustreben, insbesondere um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Mütter und Väter sowie für Frauen und Männer in Partnerbeziehungen zu erhöhen.

c) Bildung

Die Schließung und Zusammenlegung von Schulen führen in den ländlichen Räumen teilweise zu großen Distanzen zwischen Wohn- und Schulort und damit zu hohen Belastungen der Kinder und Eltern.

Handlungsempfehlungen:

- Bereithaltung eines möglichst wohnortnahen Grundschulangebots
- möglichst dichtes Netz an Mittelschulen und weiterführenden Schulen
- Förderung interkommunaler Schul- und Bildungskonzepte
- zielgerichtete Förderung der digitalen Bildung an allen Schularten
- Förderung innovativer Schulkonzepte, die helfen, dezentrale Schulstandorte aufrechtzuerhalten⁶⁷
- Unterstützung und Förderung von Erwachsenenbildungsangeboten
- Um die positiven Effekte der Initiative „Bildungsregionen in Bayern“ zu verstärken, sollten die Bildungsregionen noch besser mit anderen Initiativen vernetzt werden.
- Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit

sollten verschiedene Schulbeginnzeiten sinnvoll aufeinander abgestimmt werden, um Fahrtzeiten zu verkürzen.

- Aufgrund der gestiegenen Nachfrage der Eltern nach der offenen Ganztagschule sollte diese Ganztagsform, die seit dem Schuljahr 2016/17 auch in den Jahrgangsstufen 1 bis 4 möglich ist, bedarfsgerecht ausgebaut werden mit dem Ziel, dem tatsächlichen Bedarf baldmöglichst nachkommen zu können.
- Beim Ausbau der Betreuungsangebote muss auch ein entsprechendes Angebot in den Ferien berücksichtigt werden.
- Kinder im Grundschulalter sollten einen Rechtsanspruch auf einen Ganztagsbetreuungsplatz bis zum Ende der Grundschulzeit haben.
- Inklusiv ausgerichtete Bildungs- und Betreuungsangebote müssen in Kooperation von Kommunen, Eltern, Schule und Eingliederungs- bzw. Jugendhilfe auch in ländlichen Räumen verstärkt bedarfsgerecht eingerichtet werden.
- Das Engagement bei der Berufsorientierung sollte noch stärker intensiviert werden, insbesondere durch Partnerschaften zwischen allgemeinbildenden Schulen und Betrieben oder Praktika an den allgemeinbildenden Schulen.
- Moderne Lernformen wie Fernlehrgänge oder E-Learning sollten insbesondere im Rahmen von Fortbildungen, bei der Meisterausbildung, Spezialisierung oder bei betriebsinternen Fortbildungen stärker zum Einsatz kommen.
- weitere Dezentralisierung von Hochschul- und Forschungseinrichtungen
- Forschungsverbünde und Netzwerke haben sich gut entwickelt und müssen weiterhin gefördert werden. Wichtig ist eine Verstetigung und – wenn möglich – die Einbindung der Lehre.
- Das duale Studium sollte ausgebaut werden, auch um Studierende an Betriebe vor Ort zu binden.

d) Gesundheit und Pflege

Grundlegende Dienstleistungen der Gesundheitsversorgung dünnen insbesondere in den ländlichen Räumen aus; Nachfolgeprobleme und drohende Schließungen von Landarztpraxen gefährden die wohnortnahe Versorgungsqualität. Die bestehenden Kriterien der Bedarfsplanung gehen selbst unter Nutzung regionaler Abweichungsmöglichkeiten zu wenig auf die wohnortnahe Erreichbarkeit der vertragsärztlichen Versorgung in ländlichen Regionen ein.

Handlungsempfehlungen:

- Förderung der Erstellung und Umsetzung von interkommunalen Konzepten zur gesundheitsbezogenen Versorgung in den grundzentralen Versorgungsbereichen
- Förderung der Umsetzung von medizinischen Versorgungszentren nach Bedarf
- Sicherung der hausärztlichen Versorgung und von Einrichtungen der Geburtshilfe
- flächendeckende Angebote zur Pflege
- Angebote für altersgerechtes und für betreutes Wohnen in der Umgebung des bisherigen Wohnortes
- Vereinfachung des Verfahrens zur Sicherstellung von Versorgungsleistungen (Sicherstellungszuschlag)

⁶⁷ Aus Sicht der CSU unter Beibehaltung der gegebenen Schulstrukturen.

- Anpassung an den tatsächlichen Bedarf und entsprechende Ausgestaltung der Investitionsfinanzierung von Krankenhäusern
- Überprüfung der Regionalisierung und Verteilungsschlüssel der KVB bzw. KZVB in Kooperation mit den betroffenen Kommunen und dem Gesetzgeber
- Moderation des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege bei Konflikten bzgl. unzureichender Umsetzung des Sicherstellungsauftrags der KVB und KZVB
- Schaffung wirksamer Anreize für Allgemeinmediziner in Ausbildung, Landarztpraxen zu übernehmen (z. B. Beschäftigung im Angestelltenverhältnis), sowie Förderung von Modellprojekten zur Sicherung der landärztlichen Versorgung
- Steigerung der finanziellen Attraktivität des hausärztlichen Berufs bzw. Anpassung an die Einkommen der spezialisierten Facharztdisziplinen
- Ausweitung niedrigschwelliger Angebote der Pflegeberatung
- Entlastung pflegender Familienangehöriger nicht allein durch finanzielle Unterstützung, sondern auch durch Stärkung von Versorgungsstrukturen im ländlichen Raum (Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeangebote in Kombination mit Fahrdiensten und zwingender Kopplung an die Arbeitszeiten der pflegenden Angehörigen), aufsuchender Beratungs- und Unterstützungsangebote, informeller Hilfenetzwerke und den Ausbau neuer Wohnformen (Mehrgenerationenhaus, ambulant betreute Wohngemeinschaften)
- Förderung eines flächendeckenden Ausbaus von Anlaufstellen rund um alle Fragen der Pflege und Fachstellen für pflegende Angehörige in Umsetzung des neuen Pflegestärkungsgesetzes III. Es muss leicht ersichtlich sein, wo man wohnortnah Hilfe und Beratung in Anspruch nehmen kann, und zwar allerorts – in der Stadt und auch in ländlichen Gegenden.

e) Wohnen

Die Erwartung, im unmittelbaren Lebensumfeld ein differenziertes und erschwingliches Wohnungsangebot vorzufinden, kann immer weniger erfüllt werden. In den Verdichtungsräumen fehlt es vermehrt an bezahlbarem Wohnraum, in den ländlichen Räumen fehlen insgesamt Angebote für Mietwohnungen. Trotz zunehmend ausdifferenzierter Lebensentwürfe, Familien- und Sozialstrukturen setzen ländliche Kommunen bei Wohneigentum zu sehr auf Einfamilienhäuser. Wer andere Wohnangebote sucht (Wohngemeinschaften, kleine Mietwohnungen, Mehrraummietwohnungen), wird oft nur in Städten fündig und muss die gewohnte Umgebung verlassen. Insbesondere altersgerechte Wohnmöglichkeiten fehlen.

Handlungsempfehlungen:

- Schaffung lärm- und abgasärmerer Wohnqualität durch Erstellung und Umsetzung von Lärmschutzplänen und Plänen zur Verringerung der Schadstoffbelastung
- orts- und landschaftsbildverträgliche Aussiedlung von emittierenden Gewerbebetrieben
- Förderung der Innenentwicklung vor Außenentwicklung in gewachsenen Ortskernen durch konsequente Baulandpolitik und interkommunale Abstimmung sowie

Einsatz bewährter Instrumente wie ISEK, ILEK, Städtebauförderung und Dorferneuerung

- Unterstützung und Förderung qualitativ hochwertiger, barrierearmer Mietwohnungen in den Ortskernen, insbesondere auch für junge Menschen, Familien, ältere Menschen und vulnerable Bevölkerungsgruppen.
- verstärkte Mobilisierung von bestehendem Baurecht
- Trinkwasserversorgung: Aufbau einer ordnungsgemäßen Betriebs- und Organisationsstruktur; Förderung von Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen,⁶⁸ Förderung des Zusammenschlusses gerade von kleineren Wasserversorgern zu Zweckverbänden,⁶⁹ Erleichterung bei der Neuausweisung von Wasserschutzgebieten für vorhandene und seit Jahrzehnten bestehende und sehr gut funktionierende Brunnenanlagen
- Ausbau des öffentlich geförderten Wohnungsbaus
- Wiederbelebung des kommunalen sowie des genossenschaftlichen Wohnungsbaus
- Förderung von altersgerechten und für mehrere Generationen geeigneten Wohnprojekten in Ortskernen
- Unterstützung der Kommunen beim Abbau regulatorischer Hemmnisse beim Wohnungsbau
- Städtebauförderung und Dorferneuerung als Instrumente einer sozial, wirtschaftlich und ökologisch ausgewogenen Ortserneuerungspolitik in ländlichen Regionen auf hohem Niveau verstetigen und weiterentwickeln
- Unterstützung von (nachbarschaftlichen) Bestell- und Lieferservices sowie von Dienstleistungs- und Hilfsangeboten in Kommunen
- Einrichtung eines Runden Tisches mit den Nahversorgern zur Entwicklung dezentraler Formate in der Lebensmittelversorgung auch für ländliche Kommunen

f) Mobilität

Für die Gesellschaft wie auch die Wirtschaft ist eine breit vernetzte Infrastruktur der verschiedenen Verkehrsträger zwingende Grundlage für Mobilität. Während in den Verdichtungsräumen der öffentliche Verkehr insbesondere über die Schiene bedient wird, sind im ländlichen Raum entsprechende Angebote auf die Straße ausgerichtet.

Die Ausdünnung der ÖPNV-Angebote, insbesondere im ländlichen Raum, gefährdet die Mobilität von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen, ohne Pkw und mit niedrigen Einkommen. Ein dichtes ÖPNV-Angebot ist die Grundvoraussetzung zur Teilhabe und sozialen Inklusion. Es sichert die Erreichbarkeit von Angeboten und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge auf der örtlichen und überörtlichen Ebene. Gerade in den besonders vom demografischen Wandel be-

68 SPD, FREIE WÄHLER und Experte Prof. Dr. Manfred Miosga empfehlen in diesem Zusammenhang eine Erhöhung der Zuschussmittel und eine Reduzierung der Förderausschlussgründe. CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Experten Walter Keilbart, Prof. Dr. Lothar Koppers und Roland Spiller empfehlen eine Förderung nur in Härtefällen. Die Experten Prof. Dr. Holger Magel und Dr. Detlev Sträter sprachen sich bei diesem Punkt für ein einheitliches Votum aus.

69 CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Experten Walter Keilbart, Prof. Dr. Lothar Koppers und Roland Spiller empfehlen eine Förderung nur in Härtefällen. Die Experten Prof. Dr. Holger Magel und Dr. Detlev Sträter sprachen sich bei diesem Punkt für ein einheitliches Votum aus.

troffenen Gegenden führt vor allem der Rückgang der Schülerzahlen zu Schwierigkeiten bei der ÖPNV-Finanzierung. Hier brauchen wir innovative wie nachfragegesteuerte flexible Bedienungsformen und neue Instrumente der ÖPNV-Finanzierung.

Die Ertüchtigung des ÖPNV in den prosperierenden Räumen hält nicht mit dem Wachstum und der Strukturveränderung des Verkehrs Schritt.

Handlungsempfehlungen:

- bedarfsgerechte Investition in die Infrastruktur der verschiedenen Verkehrsträger
- konsequente Umsetzung der Nahverkehrsrichtlinie; Bereitstellung eines möglichst dichten Haltestellennetzes in fußläufiger Entfernung auch in ländlichen Räumen
- Aufstockung der bestehenden ÖPNV-Fördermittel und Stärkung von Kommunen in strukturschwachen Gebieten innerhalb der Förderprogramme
- Die Busförderung soll erhöht werden.
- Die in den Leitlinien zur Nahverkehrsplanung genannten Richtwerte für Fahrzeit und Mindesttaktfolge für einen guten ÖPNV sollen verbindlich festgeschrieben werden.⁷⁰
- Verstetigung des Förderprogramms „Mobilität im ländlichen Raum“
- Denken und Handeln in Mobilitätsketten: Verkehrs- und Tarifverbünde sind landesweit aufzustellen bzw. weiter auszubauen.
- Bayernweit ist ein einheitliches Tarifsyste anzustreben.
- Das für die Streckenreaktivierung vorausgesetzte Kriterium „Mindestzahl von Fahrgästen“ sollte überprüft werden und durch andere Kriterien zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit ergänzt werden.
- Auf stillgelegten Strecken, bei denen sich eine dauerhafte Reaktivierung nicht wirtschaftlich darstellt, sollen zum Erhalt der Strecke touristische Verkehre bestellt werden können.
- Stilllegung und Rückbau von Eisenbahnstrecken sollen unterbunden werden. Zumindest sollen die Trassen für die Zukunft gesichert werden.
- Unterstützung von Bürgerbussystemen und nachbarschaftlichen Kooperationen (Carsharing, Mitfahrgelegenheiten, Lieferservices)
- Für eine bessere Vernetzung ist eine hochwertige Information der verschiedenen Verkehrsträger sowie der Fahrgäste erforderlich. Die Chancen der Digitalisierung sind hierbei zu nutzen.
- Der SPNV ist um getaktete, regionale Buslinien in Räumen zu ergänzen, die nicht vom Schienenverkehr bedient werden. Die im Doppelhaushalt 2015/2016 geschaffene Fördermöglichkeit für landkreisübergreifende Expressbusangebote geht im Hinblick auf die bessere Vernetzung über Landkreisgrenzen hinweg in die richtige Richtung, müsste aber über die in der Regel lediglich dreijährige Projektförderung hinaus ausgebaut und mit verbessertem Mitteleinsatz fortgeführt werden.
- Die Ziele des „Radverkehrsprogramms 2025“ sollen konsequent verfolgt und umgesetzt werden. Von beson-

derer Bedeutung sind hierbei das „Radverkehrsnetz Bayern“, der allgemeine Ausbau der Radverkehrsinfrastruktur und eine deutliche Verbesserung der Vernetzung des Radverkehrs mit dem öffentlichen Verkehr. Ziel muss ein Radverkehrsanteil am Gesamtverkehrsaufkommen von 20 Prozent im Jahr 2025 sein.

- Der Freistaat Bayern setzt sich auf Bundesebene für ein Schienenpersonenfernverkehrsgesetz ein.
- Die Auflösung des Sanierungsstaus bei den Staatsstraßen (insbesondere bei den Brücken) muss Vorrang vor einem weiteren Ausbau haben.
- Neue Wege im Bereich der E-Mobilitätskonzepte und des autonomen Fahrens bestreiten. Dafür sollte die Zusammenarbeit der Landkreise und Forschungseinrichtungen/Universitäten/Hochschulen vor Ort gestärkt werden.

g) Breitbandversorgung

Die Verfügbarkeit eines schnellen Internets ist eine Grundvoraussetzung, um an den technologischen Errungenschaften und Potenzialen der Digitalisierung zu partizipieren. Zudem können die Potenziale von neuen webbasierten Dienstleistungen insbesondere in den unterversorgten Räumen nicht genutzt werden. Dies betrifft ländliche Räume, die gerade im Bereich der Daseinsvorsorge von neuen internetbasierten Lösungen profitieren könnten (Medizin, Versorgung, Kommunikation, neue wirtschaftliche Geschäftsmodelle etc.), um Versorgungsnachteile durch Onlineangebote zumindest teilweise kompensieren zu können.

Handlungsempfehlungen:

- Damit es nicht zu einer „digitalen Spaltung“ zwischen Stadt und Land kommt, bedarf es eines flächendeckenden Glasfaserausbaus FTTB/FTTH (fibre to the building, fibre to the home) und nicht nur eines Ausbaus bis zu den Verteilerkästen (FTTC: fibre to the curb). Dabei sollen auch entlegene Weiler und Höfe erreicht werden.
- Aufbau eines flächendeckenden Mobilfunknetzes im 5G-Standard
- Das Zentrum Digitalisierung Bayern muss um die Plattform „Smart City“ erweitert werden.
- Schaffung von Anreizen zur Schaffung von weiteren „eDörfern“ auf der Grundlage der bestehenden Modellprojekte

h) Freizeit und Kultur

Wohnortnahe Kulturangebote und Freizeiteinrichtungen gewinnen an Gewicht für die individuelle Wohnortwahl und sind ein bedeutender weicher Standortfaktor für Unternehmensansiedlungen.

Handlungsempfehlungen:

- Bereitstellung ausreichender Mittel für Kulturförderung
- Unterstützung ehrenamtlicher Vereinsarbeit
- Bereitstellung von Begegnungsräumen für Jugendliche und ältere Menschen (z. B. Mittagstisch/Café)
- Unterstützung vereinsgebundener und offener Jugendarbeit in allen Kommunen

⁷⁰ CSU und FREIE WÄHLER sind der Meinung, dass die in den Leitlinien zur Nahverkehrsplanung genannten Richtwerte für Fahrzeit und Mindesttaktfolge nicht verbindlich festgeschrieben werden sollten, da die Kommunen dadurch abgehalten werden könnten, einen Nahverkehrsplan zu erstellen.

- grundlegende Angebote zur sportlichen Betätigung in den Gemeinden sicherstellen
- Mittelaufstockung für kommunale, private und freie Theater
- Auch der ländliche Raum braucht leistungsstarke Büchereien, sachgerecht und angemessen gefördert von der öffentlichen Hand.
- Verstärkte Förderung der Kooperation im Kulturbereich, des Ehrenamtes, der Wirtshauskultur und von Kultureinrichtungen in Zentralen Orten. Allgemein sollte nicht nur die „Hochkultur“ gefördert werden.

5.2.2 Chancengerechtigkeit

Ziel der Chancengerechtigkeit ist die Gewährleistung und Förderung der individuellen Entfaltungsmöglichkeiten: Jede und jeder soll die gleichen Chancen zur Persönlichkeitsentwicklung und zur Teilhabe an den gesellschaftlichen Errungenschaften haben. Dazu werden spezifische „Chanceninfrastrukturen“ – im Sinne von Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, die die Entfaltung der Persönlichkeit unterstützen und die Teilhabe an gesellschaftlichen Errungenschaften erleichtern – auf unterschiedlichen Ebenen bereitgestellt und Initiativen entfaltet für eine attraktive wirtschaftliche Entwicklung in allen Teilräumen.

Dazu müssen die notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen sichergestellt werden. Neben Verkehrsinfrastruktur, Internet oder Mobilfunk gilt dies auch für die (Hoch-) Schul-, Gesundheits- oder Kulturversorgung. Insgesamt verlangt das Ziel der Chancengerechtigkeit die Bereitstellung differenzierter Angebote zur Persönlichkeitsentwicklung in unterschiedlichen Lebensphasen in guter Erreichbarkeit, die insbesondere durch ein attraktives Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln zu gewährleisten ist.

Handlungsempfehlungen:

a) Öffentliche Einrichtungen und Infrastruktur

- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, damit Männer und Frauen mit Kindern gleiche Chancen haben, um am Erwerbsleben teilzunehmen und sich damit Zugang zu den wesentlichen gesellschaftlichen Errungenschaften zu eröffnen, ist zu fördern. Kinderbetreuungseinrichtungen mit erweiterten Öffnungszeiten und flexiblen Betreuungsangeboten in guter Erreichbarkeit sollen bereitgestellt werden.
- Um die Spitzenposition Bayerns in vielen Bereichen der Wirtschaft, Technologie, Wissenschaft und Verwaltung zu halten und weiterzuentwickeln, muss ein breit gefächertes und im ganzen Land für alle offenstehendes und nutzbares Erziehungs- und Ausbildungssystem angeboten werden, welches die unterschiedlichen Fähigkeiten der Menschen anerkennt, bewusst fördert und dadurch Chancen eröffnend entwickeln lässt.
- Ein qualitätsvolles Kultur-, Sport- und sonstiges Freizeitangebot sowie differenzierte künstlerische und kulturelle Betätigungs- und Bildungsmöglichkeiten bieten geeignete Rahmenbedingungen für eine umfassende Persönlichkeitsentwicklung und die Entfaltung von individuellen Talenten.
- Ein Glasfaserausbau FTTB muss genauso wie eine attraktive Mobilfunkverbindung 5G zum Normalfall auch

im peripheren ländlichen Raum werden.

- Schnelle Internetangebote bilden die Voraussetzung sowohl für unternehmerische Bestandssicherung im Zeitalter der Digitalisierung und die Umsetzung von Geschäftsideen als auch für die Entwicklung innovativer Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, z. B. Telemedizin, unter räumlicher Perspektive.
- Bereitstellung von niederschweligen und leistungsfähigen Beratungs- und Unterstützungsangeboten in persönlichen Krisensituationen (Kinder-, Jugend- und Familienberatung, Drogenberatung, sozial-psychiatrische Dienste etc.)

b) Organisatorische und finanzielle Unterstützung

- Bildung eines „Regionalen Initiativkreises Wirtschaft und Arbeit“. Damit werden regionale Kooperationen zwischen Unternehmen, lokaler und regionaler Politik, Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften, Bildungseinrichtungen, lokalen Verwaltungen u. a. gestärkt und unterstützt, um den Informationstransfer zu verbessern und das lokale und regionale Wissens-, Bildungs- und Kreativpotenzial zu nutzen. Als Träger kommen Zusammenschlüsse von Landkreisen oder Regionale Planungsverbände infrage.
- Der „Initiativkreis Wirtschaft und Arbeit“ richtet ein regionales Management zur Organisation und Verstärkung der Arbeit ein. Zur Vermeidung von Doppelstrukturen wird sein regionales Management mit bestehenden regionalen Institutionen (Landkreis, Regionalmanagement der Landesentwicklung, LEADER, ILE, ISEK o. a.) verknüpft bzw. dort integriert. Der Vorteil liegt darin, dass aus den bestehenden Strukturen der Planungsregionen, die bisher Regionalplanung und -entwicklung eher nur „verwalten“, neue, weit darüber hinausgehende Anforderungen an und Chancen für ein umfassendes regionales Koordinierungsmanagement erwachsen. Dies kann letztlich zu einer mit vielfältigen Aufgaben versehenen neuen Regionalen Entwicklungsagentur führen.
- Handlungsfähige Kommunen und Regionen sind die Schlüsselfaktoren zur Herstellung von Chancengerechtigkeit insbesondere in strukturschwachen Regionen. Gerade in diesen Bereichen sind die kommunalen Handlungsmöglichkeiten oftmals besonders stark wegen der engen finanziellen Spielräume eingeschränkt. Hinsichtlich der Stärkung der kommunalen Finanzen sollte hier über einen Entlastungsfonds oder ein spezielles Regionalbudget nachgedacht werden.
- Zusätzlich zu den genannten Maßnahmen zur Stabilisierung der Kommunen in besonders prekären Lagen schlägt die Kommission vor, den Raum mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) intern zu differenzieren, um eine Konzentration von Fördermitteln auf diejenigen Teilräume vornehmen zu können, die mit besonderen strukturellen und demografischen Herausforderungen zu kämpfen haben. Eine Möglichkeit wäre, dazu eine Art bayerisches Kohäsionsprogramm als Sonderprogramm für die Räume mit „akutem“ besonderen Handlungsbedarf aufzulegen. Dieses Programm sollte die Kommunen unterstützen sowie gleichzeitig eine Bündelung und Konzentration bestehender Programme vorsehen und dazu führen, dass in der Infrastruktur, Wirtschafts-

und Regionalförderung das Vorrangprinzip Anwendung findet. Eine Vielzahl von sonstigen Sonderfördertatbeständen könnte somit hinfällig werden.

- Mithilfe des Indikatorenkatalogs könnte der Raum mit besonderem Handlungsbedarf überarbeitet werden.
- Eine Politik zur Herstellung von Chancengerechtigkeit bringt neue Anforderungen an die Ausgestaltung der Institutionen mit sich. Neben den Kommunen gewinnt dabei insbesondere die regionale Ebene an Bedeutung. Wie bereits erwähnt, ergeben sich erhebliche interkommunale und teilweise auch landkreisgrenzüberschreitende Koordinationserfordernisse zur Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Wie beschrieben, sollen „Regionale Initiativkreise Wirtschaft und Arbeit“ die jeweiligen regionalen Chancen verdeutlichen, Leitbilder und Handlungskataloge vereinbaren und regionale Managementstrukturen aufbauen bzw. bereits vorhandene, z. B. Verwaltungsstrukturen und deren Kapazitäten, Kompetenzen und Förderprogramme, nutzen.

c) Energiewende als Programm für Struktur-entwicklung

Der dezentrale Ausbau erneuerbarer Energien kann einen wesentlichen Beitrag für den Abbau regionaler Entwicklungsunterschiede leisten. Die Wertschöpfung in der Region wird erhöht, wenn die Aufträge für Bau, Wartung und Instandhaltung an Betriebe in der Region gehen und der Betrieb durch eine regional ansässige Betreibergesellschaft vorgenommen wird. Durch den Aufbau lokaler Versorgungsstrukturen und Stoffströme werden neben der regionalen Wertschöpfung auch Effekte der Stabilisierung und Planungssicherheit der Energiekosten geschaffen. Durch die Schaffung von Energiekooperationen, z. B. zwischen Kern- und Umlandbereichen von Verdichtungsräumen oder zwischen Regionen mit unterschiedlichem Erzeugungsportfolio, können Erzeugungsüberschüsse und Defizite ausgeglichen werden. Durch kleine, von den Bürgerinnen und Bürgern selbst getragene Sonnen-, Wind- oder Biomassekraftwerke könnte die Energiewende zu einer breit gestreuten Wertschöpfung beitragen, von der viele Menschen in allen Landesteilen profitieren können.

Handlungsempfehlungen:

- Um die Wertschöpfung in der Region zu halten, muss der Ausbau der erneuerbaren Energien in Bayern verstärkt vorangetrieben werden.
- Energieprojektmanager in allen Landkreisen und kreisfreien Städten koordinieren Energieprojekte und entwickeln und unterstützen Energie- und Wärmekonzepte.
- Um die Akzeptanz vor Ort zu verbessern, sollten verstärkt Bürgerbeteiligungsmodelle eingesetzt werden.
- Die Verwendung des nachwachsenden Naturprodukts Holz sollte intensiviert werden, auch im Rahmen der Gebäudesanierung.
- Die finanzielle Unterstützung des Landes für die energetische Sanierung kommunaler Gebäude sollte verstärkt werden.
- interkommunale Koordination und Verknüpfung der lokalen Strategien und Etablierung eines Erfahrungsaustausches

5.2.3 Generationengerechtigkeit

Die Generationengerechtigkeit greift insbesondere auch vor dem Hintergrund der globalen Nachhaltigkeitsziele, formuliert durch die Vereinten Nationen in den SDG 2030 und dem Pariser Klimaabkommen, die zeitliche Dimension auf und betont die Notwendigkeit der Berücksichtigung des Nachhaltigkeitspostulats bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Herstellung von gleichwertigen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen. Vorrangiges sozialpolitisches Ziel der Generationengerechtigkeit muss im Sinne einer solidarischen Gesellschaft der faire Ausgleich zwischen den Interessen der älteren, aus dem Arbeitsprozess ausgeschiedenen Menschen und jenen der jüngeren, arbeitenden Generation sein. Dabei muss der Grundsatz gelten, dass die Schwachen geschützt und gestützt werden, ohne aber unverantwortlich und unnachhaltig die jüngeren Generationen zu belasten.

Auch auf Landesebene werden die negativen Folgen der intensiven ressourcenbeanspruchenden Wachstumswirtschaft spürbar. Trinkwasserqualität und Artenvielfalt sind gefährdet, die hohe Flächeninanspruchnahme und damit einhergehende Versiegelung haben Folgen für Hochwasserschutz, Nahrungsmittelproduktion, Arten- und Klimaschutz. Ein Umbau zu einer nachhaltigen Entwicklung bringt die Chance, auch für eine ausgeglichene Raumentwicklung zu sorgen. Die verstärkte Verwendung von regional erzeugten Lebensmitteln einschließlich der Ökoprodukte sowie die Produktion von Energie aus regenerativen Quellen sorgen für wirtschaftliche Wertschöpfung und werten ländliche Regionen auf. Stadt und Land begegnen sich verstärkt in neuen Partnerschaften auf Augenhöhe.

Handlungsempfehlungen:

a) Gesellschaft

- Maßnahmen gegen eine weitere Erhöhung der Altersarmut eines wachsenden Teils der Rentenbezieher sind zu ergreifen, insbesondere in den Städten und Verdichtungsräumen, in denen bereits heute die allgemeine Kosten- und Preisentwicklung die wirtschaftlichen Möglichkeiten von Rentnern und einkommensschwachen Haushalten weit übersteigt.
- In den ländlichen und strukturschwachen Regionen ist (Alters-)Armut häufig in versteckter und verschämter Form vorhanden. Auch hier sind wirkungsvolle Programme erforderlich, um diese Armut zu bekämpfen.

b) Nachhaltigkeit

- Überarbeitung der bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie gemäß den neuen Erkenntnissen und Anforderungen
- Einführung eines verbindlichen Zieles zur Reduktion des Flächenverbrauchs in Bayern vor dem Hintergrund des 30-ha-Zieles der Bundesregierung (bundesweiten Verbrauch bis 2030 auf 30 ha pro Tag reduzieren)
- Ökolandbau ist weiterhin durch gezielte Förderung, Beratung und Ausbildung zu stärken.

- Sicherung und Ausweitung der Akzeptanz der bäuerlichen Strukturen in Bayern durch notwendige Anpassung im Düngerecht
- Nachhaltigkeitschecks für Gemeinden und Landkreise
- Verknüpfung interkommunaler Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge mit Nachhaltigkeitsstrategien, inkl. der Bereitstellung von Beratungsleistungen für Kommunen und Koordination der Aktivitäten

c) Energie und Mobilität

- Durchführung ökologisch innovativer Mobilitätsprojekte und Verknüpfung mit den Anforderungen der Daseinsvorsorge
- Konzepte zur Steigerung der regionalen Energiesouveränität und zum Ausbau regionaler Wertschöpfung durch die Energiewende erarbeiten
- Unterstützung der energetischen Sanierung sowohl von öffentlichen Gebäuden als auch für private Wohnungen
- Unterstützung von Landwirten bei der Einführung von mehrjährigen Nutzpflanzen zur Energieproduktion (z. B. Becherpflanze) zur Substitution von Mais und zum wirksamen Boden- und Trinkwasserschutz
- Ausbau der Wissensproduktion und -vermittlung durch Stärkung der Forschungsaktivitäten im Bereich der Nachhaltigkeitstransformation

d) Tourismus

- Ausbau eines qualitätsvollen und sanften Tourismus
- Um nach wie vor vorhandenem Kirchturmdenken entgegenzuwirken, sollte die Zusammenarbeit in Tourismusregionen durch entsprechende Beratungsangebote verstärkt und durch geeignete Anreize im Rahmen der Förderprogramme unterstützt werden.
- Im Sinne einer Sicherung flächendeckender Qualitätsstandards muss der Qualifizierung von touristischen Betrieben ein noch höheres Augenmerk gewidmet werden.
- Die Erreichbarkeit touristisch relevanter Gebiete im ländlichen Raum sowie eine bessere Mobilität vor Ort (Frequenz, Routenführung) mit öffentlichen Verkehrsmitteln muss verbessert werden. Dabei ist auf eine sinnvolle Intermodalität (z. B. von Bahn und Bus) für den Alltags- und Freizeitverkehr zu achten.

e) Förderpolitik

- Aufbau einer „Wirtschaftsförderung 4.0“⁷¹ mit Unterstützung von Ansiedlungen und Innovationen aus dem Bereich des nachhaltigen Wirtschaftens mit dem Ziel der Stärkung regionaler Wertschöpfungs- und Ressourcenkreisläufe
- Schnüren von Gesamtpaketen zur Integration von energetischen Bau- und Sanierungsmaßnahmen in staatliche und kommunale Programme und Fördermaßnahmen wie z. B. Stadterneuerung, Dorferneuerung, ISEK, ILEK etc. Dieser aktive Ressourcen- und Klimaschutz ist generationengerechte Zukunftsvorsorge.
- Erarbeitung einer Innenentwicklungsstrategie, mit der eine Annäherung an einen bilanziellen Nullflächenverbrauch angestrebt wird

5.2.4 Verfahrensgerechtigkeit

Die Verfahrensgerechtigkeit beinhaltet die Gewährleistung der demokratischen Teilhabe und Mitgestaltung bei den erforderlichen gesellschaftlichen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen im Sinne der räumlichen Gerechtigkeit. Da räumliche Gerechtigkeit nicht vollständige Gleichheit in der Daseinsvorsorge bedeutet und somit Unterschiede in der Ausstattung bestehen werden, sind gesellschaftliche Aushandlungsprozesse darüber erforderlich, welches Maß an Differenz akzeptabel ist und wo Interventionsschwellen festgelegt werden. Zudem sind vor dem Hintergrund knapper Ressourcen immer wieder Entscheidungen darüber zu treffen, welche inhaltlichen Schwerpunkte und zeitlichen Prioritäten gesetzt werden sollen.

Handlungsempfehlungen:

a) Bürgerbeteiligung

- Frühzeitige, transparente, durchgehende und faire Planungs- und Dialogverfahren unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit auf kommunaler und interkommunaler Ebene (im Hinblick auf die vorgenannten Faktoren der Verteilungsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit und Generationengerechtigkeit). Dies sollte zwischen Politik, Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern ausgehandelt werden. Aktive Beteiligung und, wo möglich, Verantwortungsübertragung an lokale Akteure bei der Umsetzung der Strategien und Konzepte.

⁷¹ Der Begriff geht auf Michael Kopatz (2015 und 2016) zurück und bezeichnet die systematische Förderung von kooperativen Wirtschaftsformen in Kommunen sowie besonders Unternehmen, die der Daseinsvorsorge und dem Gemeinwesen vor Ort dienlich sind. Sie dient der Steigerung der Resilienz (Krisenfestigkeit) lokaler Wirtschaftsstrukturen und mindert die Wachstumsabhängigkeit. Felder der Wirtschaftsförderung 4.0 sind: Sharing Economy (nutzen statt besitzen), kollektive Formen der Produktion und des Leistungsaustausches (z. B. solidarische Landwirtschaft), Formen gegenseitiger Hilfe und Kooperation, alternative Wohnformen, Förderung des komplementären Leistungsaustausches (z. B. Regionalwährungen) und Förderung von resilienten Unternehmen (z. B. lokale Genossenschaften) (Kopatz 2015: 106).

- Bei Bauleitplanverfahren, insbesondere bei der Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen, grundsätzlich die vorgezogene Bürgerbeteiligung anwenden, um die Betroffenen optimal einzubinden, ohne dadurch die Möglichkeiten des vereinfachten Verfahrens gemäß § 13 BauGB auszuhebeln.

b) Bürgerdialog

- Thematisierung der räumlichen Gerechtigkeit in der Landesentwicklung; Durchführung von Fachkonferenzen zur räumlichen Gerechtigkeit in einzelnen Themenbereichen
- Onlineideenforum als offene Plattform für alle Bürgerinnen und Bürger einrichten

5.3 Verstetigung des Verfassungsziels „Gleichwertiger Lebensbedingungen in ganz Bayern“ – Weitere Vorgehensweise

5.3.1 Parlamentarische Verankerung

Dem Ziel der Verfassungsänderung, den Menschen bestmögliche Chancen und Möglichkeiten zur Entfaltung ihrer Talente zu bieten, trägt die Enquete-Kommission mit ihren Empfehlungen in politischer, gesellschaftlicher und ökonomischer Hinsicht Rechnung. Die vorgetragenen Handlungsstrategien und Empfehlungen zur Erreichung des Verfassungsziels der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen und für eine ausgewogene Entwicklung der Teilräume können aus Sicht der Kommission mithilfe einer parlamentarischen Verankerung am besten umgesetzt werden.

Diese parlamentarische Verankerung sollte mindestens durch eine regelmäßige Berichterstattung zur Situation der räumlichen Gerechtigkeit in Bayern erfolgen (bspw. durch Vorlage eines Berichtes) und in den Ausschüssen und im Plenum diskutiert werden. Ein solcher Bericht könnte andere sektorale Berichte (Sozialbericht, Umweltbericht, Raumordnungsbericht, Heimatbericht etc.) integrieren und entlang der Beobachtung der vorgeschlagenen Gerechtigkeitsdimensionen und des Indikatorensets aufgebaut werden. Darüber hinaus ist es denkbar, einen eigenen Ausschuss (Heimatausschuss als Abbild des Heimatministeriums) einzurichten, der sich mit der Umsetzung des Verfassungsauftrags befasst. Eventuell könnte dieser mit anderen Ausschussthemen (Kommunales, Verfassung) zusammengefasst werden. Zudem sollte darüber nachgedacht werden, wie der Verfassungsauftrag auf der Ebene der Staatsregierung als Querschnittsauftrag sinnvoll institutionell verankert werden kann.

5.3.2 Forschung

Der Ansatz, dem Verfassungsauftrag für gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen über ein Konzept der räumlichen Gerechtigkeit zu begegnen und diese über die vier Gerechtigkeitsdimensionen zu erschließen, stellt wissenschaftliches und politisches Neuland dar.

Mit der im Anhang aufgeführten Studie wurde versucht, das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit zu operationalisieren und in einem ersten pragmatischen Zugang durch In-

dikatoren messbar zu machen. Dabei wurden verschiedene offene Fragen herausgestellt, die im Weiteren zu bearbeiten sind. Diese betreffen sowohl die Vertiefung der Operationalisierung des Konzepts der räumlichen Gerechtigkeit selbst und dabei insbesondere eine intensivere Auseinandersetzung mit den vier Gerechtigkeitsdimensionen als auch die Frage nach deren Messbarkeit. Mit Letzterer ist zum einen die Fortsetzung der Suche nach aussagekräftig(er)en Indikatoren und die daraus resultierenden Anforderungen an die Datenqualität insbesondere auf kleinräumiger Ebene (und der Zugang aus der Subjektperspektive) verbunden. Zum anderen stellt sich die Frage nach einer angemessenen Berücksichtigung von Menschen in vulnerablen Lebenslagen oder mit spezifischen individuellen Einschränkungen.

Im Rahmen der Arbeit der Enquete-Kommission waren die damit verbundenen Fragen nicht abschließend zu beantworten. Daher wird empfohlen, die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Konzept der räumlichen Gerechtigkeit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen weiter voranzutreiben.

Handlungsempfehlungen:

- Ausweitung der Wissensbasis zum Konzept der räumlichen Gerechtigkeit
- Aufbau eines Monitoringsystems
- Aufbau und Etablierung von Forschungskapazitäten
- Teile der Enquete-Kommission empfehlen die Einrichtung eines Instituts oder Lehrstuhls für räumliche Gerechtigkeit und gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen.⁷²

5.3.3 Grundlagen zur Operationalisierung der räumlichen Gerechtigkeit

Im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung wurde von der Kommission ein nicht abschließendes Set von operativen Ergebnis- und Wirkungsindikatoren erarbeitet. Diese können als Grundlage für einen regional begrenzten Diskussionsprozess (Ziele, Maßnahmen, Fördermittelverteilung etc.) um die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Region dienen und letztlich in einen gesamtbayrischen Gleichwertigkeitsprozess Eingang finden.

In der „Studie über Handlungsempfehlungen zu einem Gleichwertigkeitsverfahren“ (siehe Anhang) wird eine Möglichkeit dazu aufgezeigt und zur Diskussion gestellt.

⁷² SPD, FREIE WÄHLER, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Experten Prof. Dr. Lothar Koppers, Prof. Dr. Holger Magel, Prof. Dr. Manfred Miosga, Roland Spiller und Dr. Detlev Sträter.

6. Themenkomplexe – Beantwortung der im Antrag (Drs. 17/2372) formulierten Fragen

6.1 Allgemeine und fachübergreifende Fragen

6.1.1 Was ist unter dem Begriff „Gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ für Bayern zu verstehen?

Diese Frage wurde bereits in Kapitel 2 beantwortet.

6.1.2 Sind in Bayern als dem größten deutschen Flächenland Raumordnung und Landesentwicklung, insbesondere das Zentrale-Orte-System, wesentliche Instrumente zur Verwirklichung des Staatsziels der Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen?

Die nachfolgenden Antworten erfolgten auf Grundlage des LEP 2013, dessen Teilfortschreibung simultan zur Kommissionsarbeit gestartet wurde und soweit inhaltlich absehbar berücksichtigt wurde.

a) Welche Folgerungen lassen sich aus den Ergebnissen des Zensus 2011 sowie aus dem – für Sommer 2014 angekündigten – 17. Raumordnungsbericht und weiteren Daten zur Raumb Beobachtung für die Landesentwicklungspolitik herleiten?

Diese Frage wurde bereits in Kapitel 4 beantwortet.

b) Reicht es für das System einer flächendeckenden Versorgung durch Zentrale Orte aus, wenn sich die Teilfortschreibung gemäß § 3a der LEP-Verordnung auf die (Neu-)Festlegung der Mittel- und Oberzentren beschränkt, obwohl das LEP auch Vorgaben für die Bestimmung der Grundzentren enthalten soll?

Die Mitglieder der Enquete-Kommission befürworten und unterstützen generell das Zentrale-Orte-System.

Allerdings wurde zum Teil kritisiert, dass sich neben abweichenden Standortentscheidungen von Unternehmen selbst die landespolitischen Ziele und Maßnahmen sowie die einzelnen Fachplanungen nur noch begrenzt am Zentrale-Orte-System orientieren. Um das Zentrale-Orte-System steuerungswirksam einzusetzen, ist es erforderlich, dass die landespolitischen Vorgaben sowie die einzelnen Fachplanungen und die Entscheidungen von Unternehmen wieder stärker auf das Zentrale-Orte-System abgestimmt werden.⁷³ Damit die Zentralen Orte ihre Aufgaben wirkungsvoll erfüllen können, ist eine Überarbeitung des Netzes der Zentralen Orte im LEP erforderlich.

Die Beschränkung auf drei Kategorien (Grund-, Mittel- und Oberzentren) ist grundsätzlich richtig. Dies wurde auch durch die 41. Ministerkonferenz für Raumordnung am 09.03.2016 in Berlin bestätigt.

Aus Sicht der Kommission bedarf es einer regelmäßigen und transparenten Überarbeitung der Kriterien, anhand derer eine Einstufung als Ober-, Mittel- oder Grundzentrum erfolgt. Eine wichtige Bedingung besteht darin, für diese neuen Zentren und die mit zu versorgenden Regionen die jeweiligen Versorgungsaufgaben klar und deutlich zu bestimmen, um etwa einem „Konkurrenzkampf“ von Kommunen, bspw. um die Ausweisung von Gewerbegebieten, vorzubeugen. Der einzelne Ort muss zwar nicht alle Versorgungsaufgaben für die Region übernehmen, zumindest aber sicherstellen, dass die Versorgungsaufgaben in der Region erfüllt werden, ggf. durch mehrere Gemeinden gemeinsam. Der Freistaat muss die Zentren bei ihrer Aufgabenerfüllung unterstützen.

Die Einstufungskriterien als Grundlage des Zentrale-Orte-Systems müssen transparent gemacht und durch stärkere Berücksichtigung ökonomischer, sozialer und ökologischer Aspekte besser an die Herausforderungen der modernen Gesellschaft (z. B. Vereinbarkeit von Beruf und Familie) angepasst werden.

⁷³ Stellungnahme des Bayerischen Industrie- und Handelskammertages e.V. (BIHK) zur Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern 2012 vom 20.09.2012, S.15

c) Wäre es im Hinblick auf deutlich veränderte Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen einzelnen Teilräumen zweckmäßig, die nach einem Gutachten aus dem Jahr 1969 erfolgte Einteilung der Planungsregionen einer Überprüfung zu unterziehen?



Die bayerischen Planungsregionen existieren seit dem 01.04.1973 nach der Einteilung Bayerns in 18 Raumordnungsregionen auf Grundlage des Bayerischen Landesplanungsgesetzes von 1970.

In den Planungsregionen sollen nach dem Bayerischen Landesentwicklungsprogramm ausgewogene Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen erhalten oder entwickelt werden. Dazu wird für jede Region ein Regionalplan erstellt.

Außerdem besitzt jede Planungsregion einen Regionalen Planungsverband, welcher die Ziele des Landesentwicklungsprogramms für den räumlichen Zuständigkeitsbereich konkretisiert und die Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts hat.

Die Einteilung der Planungsregionen und die Aufgaben der Regionalplanung sollen grundsätzlich überprüft werden. Dies wird auch von diversen Fachverbänden und Akademien seit Langem gefordert.

Eine Planungsregion soll nicht nur ein Bezugsraum für statistische Daten, sondern vor allem ein planungspolitischer Handlungsraum sein. Die gegenwärtigen organisatorischen Zuständigkeiten für Planungsregionen sind diesbezüglich sehr schwach ausgeprägt. Nötig sind Handlungsstrukturen, die ein zielgerichtetes Agieren in der Regionalentwicklung ermöglichen.

Ausdrücklich festgehalten werden soll an den Regionalen Planungsverbänden. Sie bilden ein zielorientiertes Strukturmoment, können Kleinteiligkeit überwinden und stellen eine grundlegende Größe dar, um bestimmte Projekte überhaupt in Gang zu setzen. Darüber hinaus ermöglichen die Regionalen Planungsverbände eine Koordination zwischen kommunaler Ebene und landespolitischer Planungs- und Verwaltungsebene. Um der Regionalplanung einen hohen Wert beizumessen, ist zu erörtern, inwieweit Regionale Planungsverbände durch zusätzliche Entscheidungsbefugnisse sowie – damit verbunden – personell und finanziell aufgewertet werden können.

Generell lässt sich festhalten, dass eine Stärkung der Regionalplanung das Zentrale-Orte-System wirkungsvoll unterstützen kann.

d) Welche staatlichen Finanzmittel und welche personelle und sachliche Ausstattung werden von den Trägern der Landes- und Regionalplanung zur Verwirklichung des Staatsziels der Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern benötigt?

Die Regionalen Planungsverbände erhalten für ihre Verwaltungsaufgaben seitens des Freistaats eine Kostenerstattung gemäß der Kostenerstattungsverordnung. Zudem besteht für sie die Möglichkeit, bei außerordentlichen Kosten oder konkreten Projekten zusätzliche Finanzmittel zu beantragen. Insgesamt stehen hierfür jährlich rund 1,5 Mio. Euro zur Verfügung.

Die Regionalen Planungsverbände bedienen sich außerdem gem. Art. 8 Abs. 4 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes der Regierung als höherer Landesplanungsbehörde zur Ausarbeitung des Regionalplans und zur Erstellung weiterer Arbeitsunterlagen. Diese stellt die erforderlichen Mittel zur Verfügung. In der Regel arbeitet bei der zuständigen Regierung mindestens eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter je Region überwiegend für den jeweiligen Regionalen Planungsverband. Bei Bedarf werden auch weitere Perso-

nalressourcen eingesetzt.⁷⁴

Aus fachlicher Sicht hat die regionale Planungsebene eine Schlüsselfunktion bei der Verwirklichung des Staatsziels. Die Koordination zwischen der kommunalen Entwicklung und der landespolitischen Planungs- und Politikebene ist, wie schon erwähnt, auf der Ebene der Regionalen Planungsverbände möglich, da diese kommunal verfasst sind, aber einen staatlichen Auftrag verfolgen.

Um die vielfältigen Aufgaben in der vertikalen Mehrebenenkoordination (Stichwort „vertikale Governance“) erfüllen, Entwicklungen in den Regionen anstoßen und moderieren zu können und auch auf horizontaler Ebene Aktivitäten der Kommunen (Stichwort „horizontale Governance“) koordinieren und moderieren zu können, ist eine Stärkung der Regionalen Planungsverbände dringend erforderlich. Andere Bundesländer wie bspw. Baden-Württemberg haben eine bessere Ausstattung der Regionalverbände, die es ihnen ermöglicht, eigene Projekte anzustoßen und Dienstleistungen für die Kommunen auf übergemeindlicher Ebene bereitzustellen, wodurch eine interkommunale Kooperation erleichtert wird. Dies ist allerdings darin begründet, dass sich die Regionalverbände dort zu großen Teilen durch Umlagen ihrer Mitglieder finanzieren. Die Stärkung der Steuerungsfunktion der Regionalplanung ist gerade auch hinsichtlich der oft verwirrenden EU-geförderten räumlichen Entwicklungskonzepte verschiedener Ministerien dringend notwendig.

In Bayern ist deshalb aus Sicht der Kommission eine Überprüfung und ggf. Neuorganisation der organisatorischen, administrativen und Managementstrukturen der Regionalplanung dringend geboten. Ziel sollte es sein, die faktische Aufgabenzersplitterung durch Bündelung zu einer handlungswirksamen Einrichtung der Regionalplanung zu reorganisieren, die damit besser in der Lage wäre, mit den einzelnen Fachprogrammen (z. B. Ländliche Entwicklung, LEADER, Städtebau etc.) zum Nutzen der Region zusammenzuarbeiten. Auch eine interregionale Kooperation sollte Teil dieses Aufgabenspektrums sein.⁷⁵

e) Erfordert die Verwirklichung des Staatsziels „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ auf regionaler Ebene, dass für jede Planungsregion in Bayern ein Regionsbeauftragter bestellt wird, der zugleich die Funktion eines Regionsmanagers übernehmen sollte?

Jede Planungsregion bedient sich der jeweils zuständigen höheren Landesplanungsbehörde, die zur Ausarbeitung der Regionalpläne und deren Änderungen sowie zur Erstellung sonstiger Arbeitsunterlagen die hierfür erforderlichen Mittel (insbes. Personal) zur Verfügung stellt.

Von der Regionalplanung zu unterscheiden sind Regionalmanagementinitiativen und Regionalmanager. Der räumliche Umgriff eines Regionalmanagements ist flexibel und in der Regel nicht identisch mit der Planungsregion, sondern liegt darunter (und erstreckt sich häufig auf ein bis zwei Landkreise). Im Übrigen stehen bei den Regierungen

⁷⁴ Stellungnahme zu Punkt I. des Fragenkatalogs „Allgemeine und fachübergreifende Fragen“ des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat vom 01.12.2014, S. 5

⁷⁵ Impuls zur Sitzung der Enquete-Kommission am 10. Februar von Prof. Dr. Holger Magel, Prof. Dr. Manfred Miosga und Dr. Detlev Sträter vom 05.02.2015, S. 3

jeweils ein Beauftragter für Regionalmanagement und regionale Initiativen zur Verfügung.

Regionalmanagements unterstützen die Kommunen bei der Bewältigung gemeinsamer Zukunftsfragen und stärken die regionalen Zusammenschlüsse als Lebensraum und Wirtschaftsstandort. Regionalmanager sind Ansprechpartner vor Ort.

Bislang hat der Freistaat 1,5 Mio. Euro pro Jahr für das Netzwerk „Regionalmanagement“ zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der Heimatstrategie ist das Fördervolumen auf bis zu 7 Mio. Euro pro Jahr erhöht worden. Das Netzwerk der Regionalmanager wird durch die neue Servicestelle „Bayern Regional“ am Heimatministerium Nürnberg koordiniert und unterstützt.⁷⁶

Teile der Enquete-Kommission sind der Meinung, dass eine grundlegend verbesserte Ausstattung der Regionen in Form der Regionalen Planungsverbände erforderlich ist. Es wäre sicherlich reizvoll, eine Person zu benennen, am besten beim Regionalen Planungsverband, der die „Verantwortung“ („Kümmerer“) zur Erreichung des Staatsziels in der Region trägt und darüber regelmäßig berichtet.

Ein Regionsbeauftragter ist eine möglicherweise wichtige, aber allein noch bei Weitem nicht hinreichende Verbesserung der Lage. Es bedarf der erwähnten handlungsfähigen Regionalorganisation (Zuständigkeiten, personell, materiell), die regionale Ziele umsetzen, regionsinterne Interessen koordinieren und Pläne anderer Behörden und Akteure abstimmen und nach außen vertreten sowie eigene Projekte kreieren und verfolgen kann.⁷⁷ Dazu ist ein tragfähiges Monitoring- und Analysewerkzeug, wie in Kapitel 3 dargelegt, notwendig, welches allen am Entwicklungsprozess Beteiligten ein realistisches und transparentes Bild verschafft und von der Region als Service angeboten wird. Der Hauptnutzen dabei wird vermutlich in einer vergleichenden bzw. vergleichbaren Analyse liegen. Eine Koordination von Akteuren über den direkten Lokalbezug hinaus kann förderlich wirken. Bestehende Strukturen sollten hier besser aufeinander abgestimmt und genutzt werden.⁷⁸

f) Genügt der LEP-Grundsatz 1.2.3 (Standorte staatlicher Einrichtungen) als Vorgabe, um die zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse erwünschte Verlagerung staatlicher Einrichtungen in die von Abwanderung bedrohten Teilräume zu initiieren und unter Gesichtspunkten der Raumordnung zu lenken?

In der von Staatsminister Dr. Markus Söder 2015 vorgelegten Strategie zu Behördenverlagerungen ist die Verlagerung von über 50 Behörden und staatlichen Einrichtungen mit einem Umfang von 2.225 Beamten und Tarifbeschäftigten und 930 Studierenden innerhalb von zehn Jahren ge-

plant.⁷⁹ Diese Arbeitsplatzverlagerungen sind zum Teil sehr kleinteilig bis hinunter zur Verlagerung von beispielsweise vier Beschäftigten nach Bad Steben. Der strukturpolitische Impuls solcher kleiner Arbeitsplatzverschiebungen über den symbolischen Wert hinaus ist umstritten, grundsätzlich ist die Behördenverlagerung aber zu begrüßen. In den nächsten Jahren sollte eine umfassende Evaluation bezüglich Mitteleinsatz, tatsächlicher Verlagerung und Zielerreichung erfolgen.

Die Verlagerung von Behörden kann ein wichtiges Instrument und vor allem Signal („Der Staat lässt euch nicht allein“) für bestimmte Regionen sein. Dabei geht es nicht um quantitative Zahlen, sondern um die Vorbildwirkung, die der Staat gerade auch gegenüber Wirtschaftsunternehmen einnimmt, diesem Beispiel zu folgen.

Um diese Maßnahme effizient zu gestalten, muss sorgfältig analysiert werden, welche Verlagerung zu welcher Region passt. Dabei ist genau zu bewerten, mit welchen Standortentscheidungen und -verlagerungen welche regionalwirksamen Effekte erzielt werden. Die Verlagerung von Einrichtungen kann insbesondere dann von Nutzen sein, wenn bereits Partnerstrukturen in der Region vorhanden sind. Zusätzliche flankierende Maßnahmen können helfen, die Abwanderung von Menschen in Ballungsräume zu vermindern. Solche Verlagerungen haben vor allem eine hohe Signalwirkung und somit eine symbolische Bedeutung. Noch wirkungsvoller sind Verlagerungen von Hochschul- und Forschungseinrichtungen in den ländlichen Raum: Mit der Dislozierung von Universitäten und Hochschulen in allen Landesteilen sind erhebliche Spin-offs in diesen Regionen erzielt worden.⁸⁰

g) Welche Instrumente der Raumordnung und Landesplanung bieten sich an, damit Kommunen und andere örtliche Akteure selbstständig die regionalen Gegebenheiten sinnvoll für Maßnahmen des Umwelt- und Klimaschutzes nutzen können?

Eine dezentrale Energiewende macht eine Koordination auf interkommunaler Ebene notwendig. Mithilfe der Erstellung von übergeordneten Energienutzungsplänen durch die Regionalen Planungsverbände können Synergien genutzt und der Eingriff in Landschaft und Natur bei gleichzeitiger Zielerreichung minimiert werden. Die in der Vergangenheit erfolgte Steuerung von Windenergie in der Regionalplanung ist insofern als erfolgreich einzuschätzen, wohingegen die sog. 10H-Regelung kontrovers diskutiert wurde. Im Bereich Umweltschutz braucht es landesplanerische Leitplanken, wie etwa ein rechtlich verbindliches Flächenschutzziel. Eine Orientierung an der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung scheint hier sinnvoll. Umwelt- und Klimaschutz wird auch durch kompakte Siedlungsstrukturen erreicht. Die Vermeidung von Zersiedelung sorgt beispielsweise für kurze Wege beim Einkauf und sie hält weite Landschaftsteile frei für eine notwendige Flora-Fauna-Entwicklung.

⁷⁶ Stellungnahme zu Punkt I. des Fragenkatalogs „Allgemeine und fachübergreifende Fragen“ des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat vom 01.12.2014, S. 6 f.

⁷⁷ Impuls zur Sitzung der Enquete-Kommission am 10. Februar von Prof. Dr. Holger Magel, Prof. Dr. Manfred Miosga und Dr. Detlev Sträter vom 05.02.2015, S. 4

⁷⁸ Stellungnahme zur 4. Sitzung der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags am 10.02.2015 von Prof. Dr. Lothar Koppers, S. 2 f.

⁷⁹ <http://www.stmflh.bayern.de/landesentwicklung/verlagerungen/verlagerungen.pdf>

⁸⁰ Impuls zur Sitzung der Enquete-Kommission am 10. Februar von Prof. Dr. Holger Magel, Prof. Dr. Manfred Miosga und Dr. Detlev Sträter vom 05.02.2015, S. 4

h) Welche Anpassungsstrategien müssen in den verschiedenen Landesteilen verfolgt werden, um den absehbaren Folgen des Klimawandels entgegenzutreten?

Die Raumordnung und Landesplanung zum Umwelt- und Klimaschutz mit den Instrumenten des Bayerischen Landesplanungsgesetzes, des Landesentwicklungsprogramms Bayern und der Regionalpläne bietet Festlegungen an, die den aktuellen räumlichen Herausforderungen mit einer Doppelstrategie begegnen. Diese beinhaltet die Vorsorge (Klimaschutz) und die Anpassung an den Klimawandel.

Die Festlegungen zum Klimaschutz beinhalten im Wesentlichen die Reduzierung des Energieverbrauchs durch eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung und durch den verstärkten Ausbau erneuerbarer Energien.

Die Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zielen vor allem auf die Freihaltung von klimarelevanten Flächen wie Kaltluftentstehungsgebieten und Frischluftschneisen und auf den Erhalt von Waldgebieten ab. Raumordnerische Schutz- und Steuerungsinstrumente hierfür sind insbesondere landschaftliche Vorbehaltsgebiete, regionale Grünzüge und der Alpenplan.

Die Konkretisierung erfolgt i. d. R. in den Regionalplänen (landschaftliche Vorbehaltsgebiete, regionale Grünzüge, Vorranggebiete [VRG] und Vorbehaltsgebiete [VBG] für die Wasserversorgung, VRG für die Errichtung von Windkraftanlagen, bei Bedarf auch VBG für die Errichtung von Windkraftanlagen und VRG und VBG für Photovoltaikanlagen).⁸¹ Die Fortschreibung der Bayerischen Klima-Anpassungsstrategie vom Jahr 2009, die für 15 Handlungsfelder Auswirkungen und Betroffenheit, Handlungsbedarf und Handlungspositionen darstellt, ist Bestandteil des Klimaschutzprogramms Bayern 2050, dessen Grundzüge die Staatsregierung am 08.07.2014 beschlossen hat. Notwendige Anpassungsmaßnahmen an die unvermeidlichen Auswirkungen des Klimawandels in Bayern sollen in kooperativer Weise mit Unternehmen und Kommunen unterstützt werden. Bayern soll in allen wesentlichen betroffenen Bereichen (Wasserwirtschaft, Umwelt- und Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft, Kommunen und Wirtschaft) bis 2050 klimasicher gemacht werden.⁸²

In der Enquete-Kommission ist man sich darüber einig, dass die Region die richtige Ebene ist, um integrierte regionale Energie- und Klimaschutzkonzepte zu erstellen, die die Lücke zwischen Bundes- und Landeszielsetzungen und kommunalen sowie dezentralen Aktivitäten schließen.

Die Anpassungsstrategien sind regional allerdings sehr unterschiedlich. Daher sollte auch auf der Ebene der Planungsregionen eine regionale Klimawandelanpassungsstrategie in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden erstellt werden, um den spezifischen Herausforderungen gerecht zu werden. Diese Anpassungsstrategien müssen auf die jeweilige regionale Situation spezifisch antworten. Deshalb sind pauschale Vorgaben hierbei nicht hilfreich; hingegen sind von übergeordneter Ebene dabei jedwede Hilfestel-

lungen anzubieten.⁸³

Es ist durchaus positiv, wenn auf die unterschiedlichen regionalen Bedingungen individuell eingegangen wird. Dementsprechend ist es sinnvoll, die Vielfalt unterschiedlicher Konzepte weiterhin zu ermöglichen und zu unterstützen. Interkommunale Kooperationen sollten dazu vielfältig unterstützt werden.

Da immer mehr Akzeptanzprobleme bei den Bürgerinnen und Bürgern auftauchen, ist eine konsistente und kontinuierliche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit notwendig, die auf der Aufbereitung des Wissensstands basiert. Zudem sollen Angebote für Konfliktmoderation und Mediation bereitgestellt werden.⁸⁴

6.2 Wirtschaft

6.2.1 Wie kann eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in allen Landesteilen sichergestellt werden?

a) Nach welchen Kriterien soll die wirtschaftliche Entwicklung einer Region beurteilt werden?

Allgemein werden in der Regionalökonomie das Einkommen sowie die Arbeitslosigkeit als Indikatoren für den wirtschaftlichen Entwicklungsstand bzw. die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen herangezogen. Dabei gibt das Einkommen Aufschluss über die Produktivität einer Region, die Arbeitslosenquote darüber, inwieweit es einer Region gelingt, Arbeitsplätze für die dortige Erwerbsbevölkerung bereitzustellen. Im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erfolgt die Einteilung anhand eines Gesamtindikators, der sich aus den unterschiedlich gewichteten Regionalindikatoren durchschnittliche Arbeitslosenquote, Bruttojahreslohn je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem, Erwerbstätigenprognose und einem Infrastrukturindikator zusammensetzt. In Bayern wurde im LEP der Raum mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) definiert, in dem die jeweiligen Landkreise und Gemeinden von besseren Förderkonditionen profitieren können. Entscheidend für die Einstufung als RmbH ist dabei ein Strukturindikator aus den Einzelkriterien Bevölkerungsprognose, Arbeitslosenquote, Beschäftigungsdichte, verfügbares Einkommen der privaten Haushalte und Wanderungssaldo junger Menschen. Dasselbe Indikatorenset ist auch ausschlaggebend für die Festlegung des Schwerpunktgebiets des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Bayern, auf das 60 Prozent der EFRE-Mittel konzentriert werden.⁸⁵

Darüber hinaus wird auf Punkt 2 „Grundsätzliche Fragestellungen und Herangehensweise“ verwiesen.

⁸¹ Stellungnahme zu Punkt I. des Fragenkatalogs „Allgemeine und fachübergreifende Fragen“ des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat vom 01.12.2014, S. 7f

⁸² Ebd., S. 8f

⁸³ Impuls zur Sitzung der Enquete-Kommission am 10. Februar von Prof. Dr. Holger Magel, Prof. Dr. Manfred Miosga und Dr. Detlev Sträter vom 05.02.2015, S. 5

⁸⁴ Ebd.

⁸⁵ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie zu Punkt II. des Fragenkatalogs vom 31.05.2016, S. 2 f.

b) Wie kann erreicht werden, dass in den einzelnen Teilräumen eine möglichst ausgewogene Branchenstruktur entsteht und bestehende Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe gesichert werden können?

Sowohl bei den Fachgesprächen als auch bei den Ortsterminen der Enquete-Kommission hat sich gezeigt, dass es für eine ausgewogene Branchenstruktur mit Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben Rahmenbedingungen braucht, die den jeweiligen Standort für die Ansiedlung von Betrieben attraktiv macht. Dazu gehören insbesondere eine gute Infrastruktur und gute Rahmenbedingungen für Investitionen und Innovationen (vgl. Antwort zu Unterfrage d). Im Bereich der Infrastruktur muss neben der verkehrstechnischen Anbindung und sonstigen Mobilitätsangeboten vor allem eine für gewerbliche Anwendungen adäquate Datenanbindung gewährleistet sein. Für viele Unternehmen ist zudem die Nähe zu Forschungs- und Bildungseinrichtungen wichtig, da aus der Forschung oft wertvolle Impulse für Innovationen kommen.

Nicht immer ist ein zu starker Fokus auf eine gleichmäßige regionale Verteilung aller Branchen in Industrie, Gewerbe und Dienstleistung wirtschafts- und damit auch landespolitisch sinnvoll. Teilregionen profitieren nämlich stark von Spezialisierungen auf bestimmte Branchen. So ist beispielsweise gerade für Industrieunternehmen die Vernetzung mit anderen Unternehmen mit ähnlichem fachlichen Schwerpunkt ein zentraler Erfolgsfaktor.⁸⁶ Räumliche Nähe trägt dabei entscheidend zu einer erfolgreichen Vernetzung bei, wie Beispiele der bayerischen Cluster-Politik zeigen.

Eine zu starke Monostrukturierung ist ein Problem, wenn es in dieser Branche kriselt. Dennoch sind Schwerpunktbildungen aus Sicht der Kommission grundsätzlich sinnvoll, weil damit die Vermarktbarkeit und Sichtbarkeit von Regionen erhöht werden.

Neue Branchenstrukturen können zum Beispiel durch die bereits erwähnte Regionalisierung von Hochschulen entstehen, da sich junge (Start-up-)Unternehmer im vor- und nachgelagerten Bereich an den Hochschulorten ansiedeln.

Gerade im strukturschwachen Raum ist es aber auch wichtig, dass der Bestand gepflegt wird und Investitionen zum Ausbau bestehender Strukturen und Unternehmen erfolgen.

Weil die Mehrzahl der Arbeitsplätze im ländlichen Raum von Klein- und Mittelbetrieben zur Verfügung gestellt wird, ist die Förderung und Attraktivitätssteigerung des Systems der dualen Bildung unverzichtbar. Neben der Unterstützung bestehender lokaler Netzwerke über Industrie- und Handwerkskammern (IHK und HWK) sind die Sicherung von ortsnahen Berufsschulen und die Qualifizierung des dortigen Lehrpersonals dringend erforderlich. Die duale Ausbildung sichert überdies den Betriebsübergang für mögliche Nachfolger wie auch Existenzgründer in allen Branchen mit nachhaltiger Perspektive.

Die Fülle der in zwei Jahrzehnten von der bayerischen Wirtschaftspolitik geschaffenen Unterstützungseinrichtungen für Unternehmen wurde in den vergangenen Jahren durch Zusammenfassungen wieder auf eine übersichtliche Anzahl von Beratungsinstitutionen reduziert. Eine davon ist „Invest in Bavaria“, die Ansiedlungsagentur des Freistaats Bayern. „Invest in Bavaria“ betreut nicht nur Unternehmen

auf Anfrage, die beabsichtigen, in Bayern eine Niederlassung zu gründen oder eine Erweiterung durchzuführen. Sie betreibt auch aktives Standortmarketing für den Wirtschaftsstandort Bayern weltweit. Zudem unterstützt „Invest in Bavaria“ über ihre 25 Auslandsvertretungen auch Unternehmen des Freistaats bei der Erschließung neuer Exportmärkte. „Invest in Bavaria“ bietet potenziellen Investoren geeignete Standorte in Bayern an, organisiert Standortbereisungen, offeriert wirtschaftliche Daten und Informationen über Bayern und die jeweiligen Standorte, hilft bei behördlichen und verbandlichen Erstkontakten sowie Kontakten zu Clustern und Firmennetzwerken und begleitet bei Bedarf den gesamten Ansiedlungsprozess.

So sinnvoll eine aktive Standortvermittlung auch ist, unter raumwirtschaftlichen Ausgleichs- und Gleichwertigkeitsgesichtspunkten wird die Tätigkeit von „Invest in Bavaria“ von Teilen der Enquete-Kommission kritisch gesehen: Die von der Ansiedlungsagentur betreuten Ansiedlungsfälle begünstigen überdurchschnittlich den ohnehin schon wirtschaftlich prosperierenden Süden des Landes und bestärken insofern die disparitären wirtschaftlichen Strukturen. Eine regionale Komponente bei der Ansiedlung von Unternehmensniederlassungen in Bayern hat „Invest in Bavaria“ bisher nicht entwickelt, auch nicht im Verbund mit regionalen Akteuren.

c) Wie können die bäuerlichen Strukturen in der bayerischen Landwirtschaft erhalten werden? Wie kann die Rolle der Nebenerwerbslandwirte gestärkt werden?

Bäuerliche Strukturen prägen Bayerns Dörfer und Landschaften und sind aus Bayern nicht wegzudenken. Nach wie vor arbeiten im Freistaat über 830.000 Erwerbstätige in der Landwirtschaft und ihren vor- und nachgelagerten Bereichen. Aus landeskulturellen, strukturellen und energiewirtschaftlichen Gründen müssen nachhaltig wirtschaftende bäuerliche Familienbetriebe bestmöglich unterstützt werden.

Die Märkte für bayerische Produkte müssen, ob international, national oder regional, bestmöglich genutzt werden. Qualitätsprodukte haben dabei deutlich bessere Chancen auf dem Markt als Massenprodukte. Qualitäts- und Premiumprodukte bieten den Landwirten auch die beste Gewähr, einen größeren Anteil an der Wertschöpfungskette zu sichern. Die aktuellen Trends und die hohe Kaufkraft vor Ort bieten hierfür noch erhebliches Potenzial. Regionalität, Bio, Natürlichkeit und Genuss sind Trends, die genutzt werden müssen, um wieder mehr Wertschöpfung in die Höfe zu bringen. Das Qualitäts- und Herkunftssystem „Geprüfte Qualität – Bayern“ bietet dafür schon eine Grundlage. Der Ökolandbau ist daher weiterhin durch die gezielte Förderung, Beratung und Ausbildung zu unterstützen und der Absatz von regionalen Produkten einschließlich Ökoprodukten an öffentlichen Kantinen und Mensen weiterhin zu stärken.

Der Markt für bayerische Ökoprodukte ist ausbaufähig. Die Nachfrage nach Bioprodukten ist in den letzten Jahren bundesweit rasch angestiegen. Die Umstellung landwirtschaftlicher Betriebe auf Ökoprodukte verlief jedoch deutlich weniger dynamisch. Der Ökolandbau müsste daher durch gezielte Förderung, Beratung und Ausbildung noch mehr gestärkt werden. Die Marktstrukturen sind zu verbessern und auszubauen.

⁸⁶ Ebd., S. 6

Der Absatz ist u. a. durch ein regionales Ökoangebot an öffentlichen Kantinen und Mensen zu stärken.

Um ein gleichwertiges Miteinander von Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetrieben zu ermöglichen, steht allen Betriebsformen der Zugang zu den agrarpolitischen Fördermaßnahmen und Initiativen offen und es wird auf niedrige Mindestförderschwellen geachtet. Außerdem werden die über 60.000 Nebenerwerbslandwirte in Bayern mit einem speziellen Qualifizierungsprogramm und dem flächendeckenden Angebot für den überbetrieblichen Maschineneinsatz durch Maschinenringe und Lohnunternehmer unterstützt.⁸⁷

Eine maßgebliche Rolle bei der Entwicklung der Landwirtschaft spielen innovative Einkommenskombinationen. Um die Landwirte bei ihrer betrieblichen Weiterentwicklung sowie bei noch gezielterer umwelt- und grundwasser-schonender Bewirtschaftung der Flächen zu unterstützen, braucht es nach Meinung der Kommission neben der gezielten Förderung vor allem spezifische Bildungsangebote, Beratung und Begleitung. Auch bei der landwirtschaftlichen Ausbildung sollten diese Aspekte gezielt gestärkt und in den Lehrplänen der Berufsschulen verankert werden.

Wichtig ist die Offenheit für Innovationen. Dazu gehören neue Technologien wie Smart Farming⁸⁸ ebenso wie innovative Ernährungs- und Lebensmitteltechnologien.⁸⁹

Ein grundsätzliches Problem für die Landwirtschaft ist der Flächenverbrauch für Gewerbe, Wohngebäude und Verkehr. Daneben ist der Bürokratieabbau ein wichtiges Thema, das für die gesamte Wirtschaft, insbesondere für die Landwirtschaft, eine große Rolle spielt.

d) Wie können die Rahmenbedingungen verbessert werden, damit in allen Landesteilen die Investitions- und Innovationsfähigkeit des verarbeitenden Gewerbes steigt?

Im Rahmen der bayerischen Regionalförderung werden Standortentscheidungen von Investoren zugunsten des strukturschwachen ländlichen Raums besonders begünstigt. Dies wirkt sich positiv auf eine ausgewogene Verteilung von Unternehmen innerhalb Bayerns aus.⁹⁰

Zudem sind Infrastrukturmaßnahmen wie der Breitbandausbau wichtig, um die Ansiedlung von Unternehmen zu unterstützen.

Daneben ist die Verfügbarkeit von Fachkräften ein zen-

87 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie zu Punkt II. des Fragenkatalogs vom 31.05.2016, S. 7

88 Smart Farming repräsentiert die Anwendung von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) in der Landwirtschaft. Einige Quellen nennen dies die „Dritte Grüne Revolution“. Nach der Pflanzenzüchtung und der Gentechnik beeinflusst diese „Dritte Grüne Revolution“ die landwirtschaftliche Welt über die Kombination von ICT-Lösungen, das „Internet der Dinge“ (IoT), Sensoren und Aktoren, Geopositionierungssysteme, Big Data, unbemannte Luftfahrzeuge (UAV), Drohnen, Robotik, etc. Smart Farming hat das Potenzial, durch einen präziseren und ressourceneffizienten Ansatz eine produktivere und nachhaltigere Landwirtschaft zu unterstützen (Quelle: <https://www.smart-akis.com/index.php/de/netzwerk/was-ist-smart-farming/>).

89 Stellungnahme vbw zum Fragenkatalog der Enquete-Kommission, Juni 2016, S. 10

90 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie zu Punkt II. des Fragenkatalogs vom 31.05.2016, S. 4

trales Entscheidungskriterium für unternehmerische Investitionen. Deshalb sind Infrastrukturkomponenten wie beispielsweise ortsnahe Bildungseinrichtungen und gute soziale und kulturelle Angebote wichtig, um die Lebensqualität der Region zu erhöhen und die Attraktivität für Fachkräfte zu steigern.

Die enge Vernetzung zwischen verschiedenen Unternehmen sowie zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen ist eine wichtige Grundlage für die Entwicklung von Innovationen. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen profitieren von einer solchen Vernetzung. Es wurden zahlreiche Cluster etabliert, die genau diese Vernetzungsaufgaben übernehmen. Um die Innovationskraft gerade der mittelständischen Unternehmen in allen Landesteilen in gleichem Maße zu stärken, wäre nach Meinung der Kommission eine steuerliche FuE-Förderung ein wichtiges ergänzendes Instrument. Daneben sollten die regionalen Cluster noch besser unterstützt werden.

Eine große Herausforderung der Zukunft ist die Digitalisierung insbesondere für den Mittelstand. Infolge zögerlicher Entwicklungen in der Vergangenheit besteht hier ein besonderer Nachholbedarf und zwar vor allem im Hinblick auf neue Geschäftsmodelle. Digitalisierung ist ein großes Thema besonders im Technologietransfer und bei Innovationen. Der Bekanntheitsgrad der bereits vorhandenen Förderprogramme muss bei Unternehmen aller Couleur noch weiter gesteigert und die Antragsformalien noch transparenter gestaltet werden. Eine Gründerszene wie in München kann man kaum in den ländlichen Raum übertragen, dortige Firmen brauchen aber einen Zugang zu digitalen Innovationen. Die Technischen Hochschulen und die Hochschulen für Angewandte Wissenschaften mit ihren mittlerweile zahlreich angesiedelten Technologicampus und dem damit stattfindenden intensiven Austausch von Wissenschaft und Wirtschaft leisten einen großen Beitrag zur technologischen Weiterentwicklung des ländlichen Raums. Diese Entwicklung ist weiter zu unterstützen durch Ausgründungen von Standorten und eine bessere finanzielle Unterstützung der Technologicampus.

e) Welche technischen Konzepte und welche Verwaltungskonzepte sind notwendig, um Industriebranchen wieder zu mobilisieren?

Langjährige Industrie- und Gewerbebranchen signalisieren Nutzungsverluste und Verfall und stellen oft einen erheblichen städtebaulichen Missstand dar, der die kommunale Entwicklung behindert. Die Mobilisierung und Revitalisierung von Industriebranchen bieten daher gerade in hervorgehobenen Lagen die Chance, Flächen für Gewerbe und Handel – ohne eine weitere Neuausweisung – zu gewinnen und den Strukturwandel zu gestalten. In diesem Zusammenhang spielt auch die Konversion ehemaliger Militärfächen eine wichtige Rolle.⁹¹

Wichtig ist grundsätzlich das Zusammenwirken von Kommune, Landkreis, Alteigentümern und ggf. auch Insolvenzverwaltern. Es braucht eine Projektentwicklung mit einer gewissen Klarheit bezüglich Bodenbeschaffenheit, Verkehrsanbindung und genauen Zielsetzung für ein bestimm-

91 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie zu Punkt II. des Fragenkatalogs vom 31.05.2016, S. 8

tes Projekt. Nach Meinung der Kommission müssen insbesondere auch soziale Aspekte beachtet werden.

Entscheidender Entwicklungsfaktor ist eine individuelle Marktanalyse zur möglichen Nachnutzung, die alle für einen potenziellen Nutzer relevanten Aspekte wie die Bodenbeschaffenheit, die zu berücksichtigenden Belange aus dem Bau- oder dem Immissionsschutzrecht oder die verkehrliche Anbindung einbezieht. Es bedarf einer Stärken-Schwächen-Analyse, die zeigt, was auf einer entsprechenden Fläche möglich ist und was nicht. Der Startpunkt einer erfolgreichen Innenentwicklung ist ein von der Gemeinde unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger aufzustellendes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, das dem jeweiligen individuellen Bedarf der Städte und Gemeinden Rechnung trägt. Wichtig ist außerdem ein kommunales Planungskonzept im Sinne eines technischen Konzeptes zur Wiedernutzung der Brachflächen. Daneben ist auch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung im Sinne eines Verwaltungskonzepts in aller Regel unverzichtbar.⁹²

Sinnvoll ist es, einzelne Maßnahmen in eine größere Strategie einzubetten, wie es z. B. im Bereich des EFRE erfolgt, wo städtebauliche Maßnahmen, zu denen auch die Industriebrachenentwicklung gehört, immer an ein wettbewerbles Auswahlverfahren für integrierte regionale Entwicklungskonzepte gekoppelt sind.

6.2.2 Wie können speziell in strukturschwachen Regionen Anreize für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum geschaffen werden?

Im Hinblick auf die Arbeitsplatzstruktur liegt der Arbeitsplatzanteil der Industrie bei etwa 25 Prozent und ein großer Anteil von 70 Prozent bei den Dienstleistungen, wobei die Hälfte industriennahe Dienstleistungen sind. Bei der Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit mittelständischer Unternehmen geht es vor allem um die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Die drei zentralen Faktoren sind Investitionen, Innovationen und Export, insbesondere Export aus der Region in andere Regionen. Von den weltweit 3.000 Hidden Champions sind schätzungsweise 500 in Bayern.

Exkurs: Außentermin der Enquete-Kommission in Unterfranken am 17.03.2017, Gespräch im Fürstenhaus zu Leiningen:

Die Region Bayerischer Untermain ist durch sehr unterschiedliche Strukturen gekennzeichnet. Ländlichen, sehr dünn besiedelten Räumen stehen Verdichtungsräume um Aschaffenburg mit massiven Siedlungsbändern gegenüber, in denen sich die Zugehörigkeit zur boomenden Region Frankfurt/Rhein-Main bemerkbar macht. Während für die ländlichen Regionen bis zum Jahr 2028 ein Bevölkerungsrückgang um bis zu 13 Prozent prognostiziert wird, wird für den Raum Aschaffenburg im gleichen Zeitraum ein Bevölkerungszuwachs um mehr als 10 Prozent vorhergesagt. In diesem Umfeld hat sich interkommunale Zusammenarbeit als Erfolgsmodell erwiesen. In der Region gibt es die Odenwaldallianz und sieben weitere interkommunale Allianzen, die mit der Regierung und dem Amt für Ländliche Entwicklung zusammenarbeiten und an einem Strang ziehen. Einerseits arbeiten diese Allianzen an der ländlichen Entwicklung im klassischen Sinn, andererseits aber auch auf dem Gebiet der Städtebauförderung, die gezielt die kleineren

Zentren mit einbezieht. So ist es gelungen, eine nachhaltige ortskernstärkende Siedlungsentwicklung umzusetzen. Die Hauptanwendungsgebiete solcher Allianzen sind die Entwicklung individueller ländlicher Versorgungszentren, die Mehrfachnutzung öffentlicher Einrichtungen und das Zusammenlegen von Verwaltungseinrichtungen wie Standes- oder Bauämtern.

Die Odenwaldallianz besteht aus insgesamt sieben Kommunen. Als Leitfaden wurde gemeindeübergreifend ein integriertes ländliches Entwicklungskonzept erstellt und dabei die Bürger und die relevanten Akteure einbezogen. Das Konzept dient als Investitionsleitfaden für Projekte unter Verzahnung unterschiedlicher EU-, Bundes- und Länderförderprogramme. Besondere Priorität haben die wohnortnahe Gesundheitsversorgung, Konzepte zur Stärkung der Altortbereiche, des Betriebs und Unterhalts der Schwimmbäder, der Ausbau der Bildungsachse „Main-Mu(t)d“, die Schaffung einer Plattform zur Anwerbung von Fachkräften und Auszubildenden sowie die Schaffung eines koordinierenden Allianzmanagements.

Im Rahmen des interkommunalen Strategieansatzes „Erfolgreiches Wirtschaften im bayerischen Odenwald“ werden beispielsweise lokale Entwicklungsflächen für Bestandsbetriebe sowie gewerbliche Erweiterungsflächen geschaffen. Auch koordiniert die Odenwaldallianz gemeinsam mit den touristischen Arbeitsgemeinschaften Burglandschaft und Churfranken und dem Geonaturpark Bergstraße-Odenwald die touristischen Aktivitäten. Die Odenwaldallianz vermarktet sich dabei als Kultur-, Natur- und Aktivregion. Im Bereich der erneuerbaren Energien gestaltet die Odenwaldallianz die Energiewende auf regionaler Ebene mit interkommunalen Strukturen und Planungen zur Energieeinsparung, Energienutzung und Energieerzeugung und sichert damit die Beteiligung und Kaufkraftbindung der Energiegenossenschaften in der Region.

a) Wie können die Rahmenbedingungen verbessert werden, damit auch in strukturschwächeren Landesteilen neue Betriebe angesiedelt werden und insgesamt die Investitionsfreudigkeit in diesen Regionen steigt?

Die Standortentscheidung von Unternehmen zugunsten strukturschwacher Gebiete wird neben den wichtigen Standortfaktoren wie vorhandene Infrastruktur und positive Rahmenbedingungen für Investitionen und Innovationen auch davon beeinflusst, ob staatliche Förderungen potenzielle Nachteile strukturschwacher Räume kompensieren können. Die Regionalförderung ist in diesem Zusammenhang ein zentrales Förderinstrument, um Strukturdefizite auszugleichen. So wurden beispielsweise im Jahr 2015 mit Mitteln der bayerischen Regionalförderung rund 570 Investitionsmaßnahmen gefördert, wodurch ca. 2.000 neue Arbeitsplätze geschaffen und 16.000 bestehende Arbeitsplätze gesichert wurden. Insgesamt sind 86 Prozent der Fördermittel in den ländlichen Raum geflossen.⁹³

Mit entsprechenden Förderungen, z. B. im Tourismus und in der Industrie, können relativ schnell Investitionen wie auch Nachfolgeinvestitionen getätigt und sichere Arbeitsplätze geschaffen werden. Wichtig ist dabei, dass Kommunen und örtliche Unternehmen gemeinsam wirtschaftspolitische

⁹² Ebd., S. 9

⁹³ Ebd., S. 11 f.

Perspektiven entwickeln, die dann durch Förderung begleitet werden können.

Nach Meinung der Kommission sollte sowohl eine Wirtschaftsförderung gezielt in wirtschaftsschwachen Gebieten, als auch eine zusätzliche (flächendeckende) Wirtschaftsförderung für KMU im Bereich der Technologie eingesetzt werden. Um mehr Flexibilität insbesondere im Bereich der Regionalförderung zu erhalten, sollte vermehrt auf De-minimis-Förderung zurückgegriffen werden.

Neben regionalen Zuschüssen ist die Wirkung regionaler Förderdarlehen nicht zu unterschätzen, die z. B. dem Tourismus verstärkt zugutekommen. Wirkung erzielt auch das Mittelstandskreditprogramm, vor allem in den Bereichen Investiv- und Startkredit. Dieses Kreditprogramm sollte daher mit der entsprechenden finanziellen Ausstattung beibehalten werden. Gerade im Existenzgründerbereich spielen Haftungsfreistellungen und Bürgschaften eine wichtige Rolle.

Als grundsätzlich problematisch sieht die Kommission die Vielzahl an Förderprogrammen und Akteuren im Bereich der Wirtschaftsförderung an, die weder von der Zielgruppe der mittelständischen Unternehmen noch von den Kommunen und Behörden zu überblicken ist.

Exkurs: Bericht von Wolfgang Maier, Sachgebietsleiter Wirtschaftsförderung und Beschäftigung, Regierung von Niederbayern in der 18. Sitzung der Enquete-Kommission am 16.06.2016⁹⁴

„Es gebe viel zu viele Programme. Wenn man etwa in der Bundesförderdatenbank ‚Bayern Unternehmen Wirtschaftsförderung‘ eingebe, erziele man 300 Treffer (...) Es falle auch die Vielzahl der Akteure vor Ort auf, wo sich oftmals die Frage stelle, auf welche Akteure man zugreife, angefangen von Bundesministerien bis zu bayerischen Ministerien, bis zur LfA, KfW, Bayern International, ‚Invest in Bavaria‘, Bayern Kapital, die Kammern, die bayerischen Cluster, die Hochschulen, EU-Verwaltungsbehörden in verschiedenen Programmen, die Bayerische Forschungs- und Innovationsagentur mit den vier Untergliederungen, Projektträger Jülich, VDI, VDE, EuroNorm GmbH, AiF Projekt GmbH und auf regionaler Ebene die Bezirksregierung, die Arbeitsagenturen, die Wirtschaftsförderung der Kreise, Regionalmanagement, Konversionsmanagement, ILEManagement, LEADER-Management, die Euregios, Regionalcluster, Europaregionen, Regionalmarketing.

Das seien eine ganze Reihe von Institutionen und jede sei zu Recht entstanden, für einen kleinen Teil zuständig, aber das Problem sei, dieses Gebilde dann irgendwo zusammenzufügen. Das solle keine Kritik sein und er wisse auch, warum alle entstanden seien, nur müsse man sich vor Augen halten, wer alles auf den Unternehmer einstürze. Eine gewisse Konzentration würde da nicht schaden.“

Generell ist es wichtig, das Leben im ländlichen Raum aufzuwerten, den Menschen dort Selbstbewusstsein zu geben und das Ganze als „Marke“ zu profilieren und nach außen hin zu vermarkten. In diesem Zusammenhang spielt das Regionalmarketing eine wichtige Rolle.

Immer wieder betont wurde der entscheidende Faktor der Verkehrsanbindung. Wichtig sind nach Ansicht der Kommission neue Mobilitätsketten wie z. B. Verbünde in den ÖPNV-Systemen. Die einzelnen Systeme müssen dabei vernünftig ineinandergreifen und aufeinander abgestimmt sein. Auch

die Abstimmung zwischen Werksverkehr und ÖPNV kann sehr hilfreich sein. Dabei dürfen die Anschlüsse zu den Ballungsräumen nicht vergessen werden, die Wachstumsmotor für ganz Bayern sind.

Neben der Verkehrsinfrastruktur spielt der Breitbandausbau eine zentrale Rolle, dies sowohl vor dem Hintergrund der Entwicklung des Onlinehandels als auch im Bereich der Privathaushalte, z. B. um Mitarbeitern Homeoffice anbieten zu können. Gerade die Jugend erwartet zudem kostenlosen WLAN-Zugang – in der Kommune wie auch in den Unternehmen.

Genauso entscheidend sind die Mobilfunkkonnektivität und ein stabiler LTE-Zugang. Insbesondere entlang der Mobilitätsachsen, egal ob Regionalverkehr oder Bundesstraße, muss eine entsprechende Verbindung gegeben sein. Die Verantwortung für die Mobilfunkversorgung liegt bei den Mobilfunkbetreibern, die in die Pflicht genommen werden müssen.

Wichtig für die Unternehmen sind zudem leistungsfähige Verwaltungen, z. B. durch Angebote im Rahmen der digitalen Verwaltung, oder ausreichend leistungsfähige und flexible Angebote der Kinderbetreuung.

Kontrovers diskutiert wurde die Lockerung des Anbindegebots. Zur ausführlichen Diskussion wird auf die Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Medien, Infrastruktur, Bau und Verkehr, Energie und Technologie des Landtags zum Thema „Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)“ und die im Rahmen dieser Anhörung abgegebenen Stellungnahmen verwiesen.⁹⁵

Exkurs: Außentermin der Enquete-Kommission am 10.07.2015 in Niederbayern, Abschlussrunde in der IHK-Geschäftsstelle in Passau⁹⁶

Der Regierungsbezirk Niederbayern besteht aus zwei Regionen westlich und östlich der Donau. Während die wirtschaftliche Situation des westlichen Niederbayerns durch die Standorte von BMW und die darum gruppierten Niederlassungen der Automobilzulieferer sowie durch die intensive wirtschaftliche Verflechtung mit der Region München und die Nähe zum Münchner Flughafen geprägt ist, spürt der östliche Teil nach wie vor die Lage an der Grenze zu Tschechien. In der 50 Kilometer breiten ehemaligen „Aufmarschzone“ entlang der Grenze gab es in der damaligen Tschechoslowakei keine Wirtschaftsbetriebe. Auch 27 Jahre nach der Grenzöffnung steht in dieser Region nur eine begrenzte Zahl von Kooperationspartnern zur Verfügung. Innerhalb der Region klagen die Betriebe über infrastrukturelle Defizite, vom Breitband bis zu den Handynetzen, und über eine zu schwach ausgebildete Straßenverkehrsinfrastruktur. Die Vertreter der Region berichteten von der Europaregion Donau-Moldau, in der durchaus Zukunftschancen zu sehen seien, insbesondere da die Wirtschaft in Südböhmen ungeachtet der Probleme sehr stark investiert habe. Die Donau-Moldau-Region sei als Gegenentwurf zu den Metropolregionen München, Nürnberg, Prag und Wien konzipiert worden und biete gute Ansätze. So könnte beispielsweise der Straßenbau besser aufeinander abgestimmt werden, sodass eine vierspurige Straße in Bayern nicht als zwei-

94 Vgl. Protokoll der 18. Sitzung der Enquete-Kommission

95 Vgl. Protokoll der Anhörung zum Landesentwicklungsprogramm am 27.04.2017, abrufbar unter https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/Protokoll_WI_LEP.pdf

96 Vgl. Protokoll der 9. Sitzung der Enquete-Kommission

spurige Straße in Tschechien weitergeführt werde. Auch beim Abbau von Sprachbarrieren und der gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt erhoffe man sich positive Effekte. Die ursprüngliche Idee der Donau-Moldau-Region sei gewesen, eine Arbeitsgemeinschaft mit starker politischer Unterstützung aus den jeweiligen Hauptstädten zu gründen. Während sich der Staat auf bayerischer Seite ursprünglich sehr zurückgehalten habe, habe man in den letzten Jahren erfreulicherweise viel Unterstützung erfahren, auch in Form personeller Ressourcen. Für die Zukunft erhoffe man sich, dass die Staatsregierung die Bemühungen, sich grenzüberschreitend zu vernetzen, weiterhin unterstützt.

b) In welchen Branchen gibt es die größten Potenziale für sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze und wie können benachteiligte Teilräume davon profitieren?

Grundsätzlich bieten die Branchen ein besonders großes Potenzial für sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, in denen ein wirtschaftliches Wachstum zu erwarten ist und, damit verbunden, Arbeitsplätze aufgebaut werden. Wichtig ist es, sowohl Unternehmen dieser Branchen bei einer Standorteröffnung zu unterstützen, als auch Investitionen bereits ansässiger Unternehmen in besonders zukunfts-trächtige Bereiche zu unterstützen.⁹⁷

Eine Branche, die in der Vergangenheit ein starkes Wachstum verzeichnet hat und in der auch künftig weiteres Wachstum zu erwarten ist, sind hochwertige Dienstleistungen wie etwa im Ingenieurbereich. Insbesondere für die strukturschwachen Räume interessant ist der E-Commerce, wo im Gegensatz zum stationären Handel der Standort eine untergeordnete Rolle spielt. Wichtig ist dabei aber eine gute Verkehrsinfrastruktur, die eine effiziente Abwicklung der Logistik ermöglicht. Nachfrageüberhänge bei Arbeitsplätzen ergeben sich zudem bei medizinischen Leistungen, in der Altenpflege sowie bei Leistungen im Bereich der Softwareentwicklung und Programmierung. Aufgrund des demografischen Wandels ist davon auszugehen, dass der Bedarf an medizinischen Leistungen und solchen in der Altenpflege steigen wird. Für Softwareunternehmen können strukturschwache Regionen ebenfalls interessant sein, da die Produkte meist online vertrieben werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die erforderliche IuK-Infrastruktur vorhanden ist.⁹⁸

Ein zentrales Zukunftsthema für die gesamte bayerische Industrie ist, wie schon erwähnt, die Digitalisierung, die zahlreiche Möglichkeiten im Hinblick auf Effizienzgewinne bei Produktionsprozessen, eine stärkere Individualisierung der Produktion und neue Geschäftsmodelle bietet.

c) Welche ökonomischen, sozialen, kulturellen Anreize gibt es, Arbeitsplätze in strukturschwachen ländlichen Gebieten zu erhalten bzw. dort neue Stellen zu schaffen?

Bei der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen gibt es grundsätzlich drei Ansatzpunkte: das Wachstum bestehender Unternehmen, die Gründung neuer Unternehmen und die Ansiedlung von Unternehmen von außerhalb der Region. Gerade diese Ansiedlung hängt stark vom Potenzial an qualifizierten Fachkräften ab.

Mit Blick auf die Gewinnung und Bindung von Fachkräften spielen die sog. weichen Standortfaktoren eine wichtige Rolle. Dazu gehören Angebote der Kinderbetreuung genauso wie familienfreundliche Arbeitsbedingungen und eine ausreichende Gesundheitsversorgung. Eine reichhaltige kulturelle Infrastruktur ist ebenfalls stets ein positiver Standortfaktor, der dazu beiträgt, Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu erhalten bzw. neu zu schaffen. Kulturelle Einrichtungen wie Theater, Konzertsäle und Museen oder Angebote wie Musikschulen und Büchereien erhöhen die Lebensqualität einer Region und damit die Attraktivität für hochqualifizierte Arbeitskräfte.

Auch die Behördenverlagerung ist nach Meinung der Mehrheit der Kommission ein richtiger Schritt, um hochqualifizierte und hochbezahlte Arbeitsplätze mit Kaufkraft und symbolischer Wirkung in strukturschwache bzw. ländlich geprägte Regionen zu bringen.

Exkurs: Stellungnahme von Dr. Detlev Sträter, Mitarbeiter der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e. V. und Mitglied der Enquete-Kommission

Es ist zu fordern, dass nicht nur „Anreize“ zur Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze gegeben werden, sondern vor allem die Möglichkeiten erschwert werden, abweichend von den sog. Normalarbeitsverhältnissen atypische Beschäftigungsverhältnisse wie etwa Leiharbeit, Werkverträge und Minijobs umfangreich zu generieren, von denen die meisten nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Zu den atypischen Beschäftigungsverhältnissen wird aktuell die Mehrzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze gezählt; sie repräsentieren inzwischen fast ein Viertel aller vorhandenen Arbeitsplätze.

Der Zusammenhang von allgemein gültigen, flächendeckend wirksamen Regulierungen der Wirtschafts- und insbesondere Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit den Anstrengungen zugunsten der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen ist evident: Sie streben eine Angleichung der disparitären Beschäftigungsbedingungen in den verschiedenen Landesteilen an und wenden sich dagegen, dass unter Hinweis auf bestehende wirtschaftsräumliche Disparitäten beschäftigungsbezogene Ausnahmeregelungen zugelassen werden, welche gemeinhin die räumlichen Disparitäten zusätzlich verschärfen.

Pauschal ist die Frage, in welchen Branchen die größten Potenziale für sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze bestehen, nicht zu beantworten. Zum einen ist anzumerken, dass die Sozialversicherungspflicht von Arbeitsplätzen noch kein Merkmal für ihre beschäftigungs- und sozialpolitische Verträglichkeit darstellt, wie dies etwa an der Leiharbeit belegt werden kann. Ferner muss die Hoffnung, dass mit der Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft zahlreiche neue Arbeitsplätze geschaffen werden, heute differenzierter betrachtet werden. Unbestritten ist ihr faktischer Einfluss auf

⁹⁷ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie zu Punkt II. des Fragenkatalogs vom 31.05.2016, S. 12

⁹⁸ Ebd., S. 12 f.

fast alle Lebensbereiche. Untersuchungen dazu zeigen an, dass die Digitalisierung zwar neue Tätigkeiten kreiert, an anderer Stelle aber vorhandene Beschäftigungsverhältnisse entbehrlieh macht – per Saldo im positiven Falle ist es ein Nullsummenspiel, im negativen Falle wird ein Arbeitsplatzabbau in gesellschaftlich großem Maßstab verursacht. Eine Bilanz steht noch aus.

Eines der wirklich großen Potenziale für zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist der Bildungs-, Sozial-, Pflege- und Betreuungsbereich; das betrifft das Schulwesen, den stationären und ambulanten Kranken- und Altenpflegebereich sowie den Betreuungsbereich von Kleinkindern, KiGa-Kindern sowie Kindern und Jugendlichen in den Schulen und schulbegleitenden Einrichtungen. Allein in den Krankenhäusern in Deutschland (für Bayern liegen uns keine aktuellen Daten vor) könnte die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Pflegearbeitsplätze fast verdoppelt werden, wenn die Patienten-Pflegefachkraft-Relation, wie sie in anderen west- und nordeuropäischen Ländern (auch bei der Finanzierung) Standard ist, erreicht werden soll. Der Betreuungsbereich von Kindern und Jugendlichen (Kindertagesstätten, Kindergärten, Kinderhorte) ist im internationalen Vergleich personell ebenfalls unterdurchschnittlich ausgestattet. Der auch hier häufig und gern beklagte Fachkräftemangel wird vielfach auf den demografischen Wandel zurückgeführt, ist aber offensichtlich vor allem eine Folge der im internationalen Vergleich ebenfalls völlig unzureichend dotierten und gesellschaftlich gering geschätzten Tätigkeiten.

d) Wie können Existenzgründer aus der Region für die Region gefördert und begleitet werden?

Start-ups und Digitalisierung sind wichtig für die Nachhaltigkeit der bayerischen Wirtschaft und der Betriebe in den Räumen. Um dies zu unterstützen, wird in jedem Regierungsbezirk mindestens ein Gründerzentrum entstehen, das die jeweils örtliche Hochschule, die heimische Wirtschaft und die Kommunen einbinden muss. Wichtig ist, daraus ein System zu entwickeln, das Ausstrahlungswirkung auf den gesamten Regierungsbezirk hat.

Bezüglich der Förderung von Existenzgründern gibt es Instrumente wie z. B. die Kleinbeteiligung der LfA, die leider sehr wenig bekannt sind und aus Sicht der Kommission noch besser vermarktet werden müssten.

Bei allen Gründern – von Hightech-Dienstleistungen bis zu Handwerksbetrieben wie Bäcker oder Metzger – kann man Erfolge im Beratungsbereich verzeichnen. So werden Gründern und Betriebsübernehmern beispielsweise im Rahmen des Vorgründungscoachingprogramms die Beratungskosten zu 70 Prozent bezuschusst, wenn sie in der Phase vor der eigentlichen Existenzgründung professionelle Unterstützung in Anspruch nehmen. Unabhängige Evaluationen für die EU-Kommission haben die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des Vorgründungscoachings bestätigt: So konnte beispielsweise die Überlebensquote nach drei Jahren von ca. 64 auf 91 Prozent gesteigert werden. Auch wurde ein entsprechender Arbeitmarkteffekt nachgewiesen, wonach jede Gründung durchschnittlich 3,28 neue Arbeitsplätze schafft.⁹⁹ Dabei wird sehr eng mit den Partnern vor Ort zusammengearbeitet, sodass auf ein großes Netzwerk zurück-

gegriffen werden kann. Darüber hinaus können die Gründer direkt auf ihre Ansprechpartner in der Region zugreifen.

Der Großteil der Existenzgründungen findet mit 95 Prozent in den klassischen Branchen statt. Um speziell die technologieorientierten Gründer zu unterstützen, fördert die Staatsregierung zusammen mit der bayerischen Wirtschaft die BayStartUP GmbH. Ziel ist es, die Erfolgchancen bei der Umsetzung von technologiebasierten Geschäftsideen zu erhöhen, mehr Innovationen auf den Markt zu bringen und das Wachstum der jungen Unternehmen in allen Landesteilen zu beschleunigen. Darüber hinaus hat BayStartUP das größte Investorennetzwerk Deutschlands aufgebaut, die in Start-ups investieren und diese so mit Eigenkapital ausstatten.¹⁰⁰

Dies ist besonders wichtig, da gerade innovative Geschäftsideen bei Hausbanken häufig auf Schwierigkeiten stoßen, weil Bankberater diese oft schlecht einschätzen können.

Wichtig ist auch das Thema der Nachfolge. Dazu gibt es interessante Projekte und Ansätze von der Beratung und Finanzierung bis hin zur Risikoentlastung. Trotzdem steht man hier noch vor einer großen Herausforderung, da es immerhin um 24.000 Unternehmen in den nächsten Jahren und ein paar Hunderttausend Arbeitsplätze geht.

e) Was kann unternommen werden und wie können Anreize geschaffen werden, dass Auszubildende nach ihrer Lehrzeit entweder gleich in der Region bleiben oder, wenn die Ausbildung in Ballungsräumen stattfindet, in ihre ursprüngliche Heimat zurückkehren?

Um Auszubildende in der Region zu halten bzw. zur Rückkehr zu bewegen, braucht es neben interessanten beruflichen Perspektiven und einem guten Weiterbildungsangebot auch die notwendige zielgruppengerechte Infrastruktur und vor allem attraktiven Wohnraum (vgl. hierzu Punkt 4.7). Hier ist ein gutes Regionalmarketing hilfreich, das die Einzigartigkeit und Attraktivität der jeweiligen Region darstellt. Entscheidend ist aber auch aus Sicht der Kommission, dass es Regionalberater oder Unternehmen gibt, die die Jungen während ihrer Ausbildung außerhalb der Region kontinuierlich und vertrauensvoll kontaktieren und versuchen, sie in die Heimatregion zurückzuholen.

Bei der Heranbildung von hochqualifiziertem Nachwuchs haben die Hochschulen für angewandte Wissenschaften eine ganz zentrale Bedeutung, insbesondere die TH Degendorf, aber auch die TH Ingolstadt und die TH Weiden. Die Studierenden an diesen Hochschulen bleiben auch eher vor Ort.

Wichtig ist, dass Hochschulen und Unternehmen so gut wie möglich zusammenarbeiten und dabei insbesondere mittelständische Unternehmen den richtigen Partner im Hochschulbereich finden. Der Bayerische Forschungsatlas gibt hier einen guten Überblick.

99 Ebd., S. 19

100 Ebd., S. 20 f.

6.2.3 Welche Strategien sind notwendig, damit Unternehmen in Bayern ihren Fachkräftebedarf decken?

a) Welche Maßnahmen können getroffen werden, um zu erreichen, dass gut ausgebildete Fachkräfte auch in ländlichen Regionen gehalten werden?

Um Fachkräfte zu bekommen und im ländlichen Raum zu halten, müssen Arbeits- und Wirtschaftsräume so gestaltet werden, dass sie zu einem attraktiven Lebensraum werden. Die sog. weichen Standortfaktoren spielen hierbei eine große Rolle. Unternehmen müssen für attraktive Arbeitsbedingungen sorgen, darüber hinaus braucht es aber auch ein attraktives Freizeit- und Bildungsangebot, Kinderbetreuungsangebote und entsprechende medizinische Versorgung in der Region. Bei der Kinderbetreuung können für Unternehmen Betriebskindergärten sinnvoll sein. Dafür braucht der Betrieb aber eine kritische Masse. Auch Kooperationen mit den örtlichen Kindergärten können helfen, insbesondere um Randzeiten abzudecken.

Um gut ausgebildete Fachkräfte in den ländlichen Regionen zu halten, empfiehlt es sich, eine auf die jeweilige Region zugeschnittene regionale Fachkräftestrategie durch die Akteure vor Ort zu entwickeln, die auf Bedarfs-, Potenzial- und Bestandsanalysen basiert, beispielsweise eine über den Bedarf der Unternehmen in der Region informierte Studienberatung. Darüber hinaus gilt es, eine integrierte regionale Streuung zu etablieren. Ziel sollte stets sein, regionale Akteure einzubinden und eine Vernetzung innerhalb der Regionen zu schaffen. Ein erster Ansatz sollte dabei sein, durch die beteiligten Akteure die regionalen Potenziale zu erschließen und zu halten. In einem zweiten Schritt kann die Gewinnung von Fachkräften aus anderen Regionen erfolgen. Erfolgversprechend und motivierend für alle ist dabei insbesondere die Gewinnung von Rückkehrern in die jeweilige Region.¹⁰¹

Vor allem in den Bereichen Industriedienstleistungsverbund, industrienaher Dienstleistungen und soziale Dienstleistungen gibt es ganz besonderen Fachkräftebedarf. Wichtig sind Ausbildungs- und Weiterbildungsperspektiven in der Region. Hier sind auch die Unternehmen gefragt, Weiterbildung zu ermöglichen und Karriereentwicklungspläne zu entwickeln, genauso wie in die Öffentlichkeit zu gehen und zu werben, um Mitarbeiter zu generieren.

Ganz besonders in der in ländlichen Tourismusregionen dominierenden Hotellerie und im Gastgewerbe ist der Fachkräftemangel ein großes Problem. Dies unter anderem auch deshalb, weil diese Branche nicht die entsprechende Wertschätzung genießt. Aus Sicht der Kommission sollten hier besondere Anstrengungen zum qualitätsvollen Service unternommen werden.

Um Fachkräfte für den ländlichen Raum zu gewinnen, muss dieser attraktiv für sie gemacht werden – und das am besten langfristig. Dafür gibt es sicherlich kein Patentrezept, sondern es müssen lokal angepasste Strategien entwickelt werden. Gleichzeitig ist klar, dass es keine einfachen Patentrezepte geben kann, sondern ein ganzheitlicher Lösungsansatz verfolgt werden muss. Entscheidend ist die Lebensqualität – darunter fallen die „weichen Standortfaktoren“. Es ist eine bedarfsorientierte Daseinsvorsorge nötig, die neben

der Gesundheitsvorsorge und der Verkehrsinfrastruktur auch Kulturangebote umfasst. Wichtig sind dabei auch Angebote für Kinder und Jugendliche. Multifunktional einsetzbare Mehrgenerationenhäuser bieten ein großes Potenzial. Zur Lebensqualität zählt aber z. B. auch die Wohnsituation – günstige Mieten oder gar die Möglichkeit eines Eigenheims machen den ländlichen Raum in dieser Hinsicht durchaus attraktiver als städtische Ballungsgebiete. Weiterhin können berufliche Entwicklungsperspektiven und Aufstiegschancen vor Ort ein Anziehungspunkt für Berufseinsteiger und auch etablierte Fachkräfte sein. Innovative, regionenorientierte Leuchtturmprojekte können hierfür attraktive Angebote für aufstrebende Arbeitskräfte darstellen. Es sollte nicht nur die Rekrutierung von Fachkräften bedacht, sondern schon weit aus früher angesetzt werden im Hinblick auf die Ausbildung solcher. Nicht nur potenzielle Rückkehrer sind erfolgsversprechend, sondern auch solche, die gar nicht erst wegziehen. Um Potenziale vor Ort zu halten, müssen Ausbildungsplätze im ländlichen Raum geschaffen werden. Auch greift hier die Regionalisierung von Hochschulen, wobei nicht „wahllos“ regionalisiert werden sollte, sondern strategisch an Standorten mit langfristiger Bestandsperspektive. Durch Ausbildungs- und Studienmöglichkeiten vor Ort und Jobperspektiven nach Ausbildung und Studium kann dafür gesorgt werden, dass junge Menschen gar nicht erst abwandern, sondern vor Ort gehalten werden. Die externe Rekrutierung bedarf eines durchdachten Regionalmarketings und entsprechender zielgruppenspezifischer Öffentlichkeitsarbeit. Allgemein für die Fachkräfterekrutierung gilt: Die Arbeitsbedingungen müssen attraktiver gestaltet werden, wobei Wertschätzung für das betreffende Berufsbild und eine angemessene Bezahlung eine entscheidende Rolle spielen. Dies gilt besonders für das Hotel- und Gaststättengewerbe, für die Pflege und auch für das Arbeitsumfeld der Kindertageseinrichtungen. Dabei muss bereits bei der Ausbildung angesetzt werden.

b) Kann dem Fachkräftemangel gerade in ländlichen Regionen durch zusätzliche Strukturen in der Erwachsenenbildung entgegengewirkt werden? Wenn ja, durch welche?

Bayern verfügt grundsätzlich über eine gute und flächendeckende Struktur in der Erwachsenenbildung. Mit Blick auf die Fachkräftesicherung erfüllen die bayerischen Volkshochschulen (VHS) wesentliche Aufgaben in verschiedenen Bereichen der Erwachsenenbildung. Die VHS arbeiten mit rund 1.000 Betriebsstätten flächendeckend in ganz Bayern und erweitern branchenunabhängig das Bildungsangebot der Kammern. Darüber hinaus sind die VHS insbesondere im ländlichen Raum und im ehemaligen innerdeutschen Grenzgebiet ein wesentlicher Standortfaktor in der beruflichen Orientierung und der IT-Ausbildung. Gerade (Wieder-)Einsteigern bieten sie ein niedrigschwelliges Angebot, um die eigenen Chancen am Arbeitsmarkt zu erhöhen.¹⁰²

Unter dem Schlagwort „Lebenslanges Lernen“ bieten Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern ein flächendeckendes Angebot an Fortbildungsveranstaltungen. Die Aufstiegsfortbildung zum Meister, Techniker und Fachwirt ist heutzutage in vielen Betrieben eine zwingende Voraussetzung für den Aufstieg in das mittlere

¹⁰¹ Ebd., S. 22

¹⁰² Ebd., S. 22

Management. Die Angebotspalette reicht dabei von betriebswirtschaftlichen Themen über Technikangebote, Digitalisierungsmaßnahmen bis hin zur Gastronomie und dem Sozial- und Gesundheitswesen. Gerade weil die Abschlüsse staatlich bundesweit anerkannt sind, entsprechen sie dem gesetzlichen Auftrag, die Wirtschaft in den Regionen zu fördern. Überlegenswert erscheint neben der individuellen Förderung der Weiterbildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer auch eine Unterstützung der entsendenden Betriebe, um die Fehlzeiten dieser Qualifizierungsteilnehmer besser als über die Angebote der Arbeitsverwaltung hinaus zu kompensieren. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass Teilnehmer aus ländlichen Regionen bestimmte Maßnahmen nicht berufsbegleitend, sondern in Vollzeit in Anspruch nehmen müssen. Nur so kann es gelingen, im Wettbewerb zur akademischen Ausbildung die von den Betrieben besonders geschätzte berufliche Qualifikationsebene in der Weiterbildung dauerhaft zu positionieren.

Auch im Bereich der Landwirtschaft wird in der Erwachsenenbildung viel getan, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Allerdings bereiten bürokratische Auflagen hier große Hürden.

6.2.4 Wie kann die Energiewende als Programm für die Strukturentwicklung ländlicher Räume genutzt werden?

a) Welche Landesteile würden besonders vom breiten Ausbau erneuerbarer Energien profitieren?

Ziel der bayerischen Energiepolitik ist eine sichere, bezahlbare und umweltverträgliche Energieversorgung. Umgesetzt werden sollen der schrittweise Ausstieg aus der Kernenergie, die Versorgung mit erneuerbaren Energien und die Dekarbonisierung zum Schutz des Klimas. Diese Ziele sollen in allen Regionen Bayerns in gleichem Maße erreicht werden. In der Nutzung der erneuerbaren Energien in den Regierungsbezirken gibt es große Unterschiede, bedingt vor allem durch die divergierenden natürlichen Voraussetzungen. Eine Übersicht der regenerativen Erzeugungsanlagen in Bayern bietet der Energieatlas Bayern.¹⁰³

Grundsätzlich kann der ländliche Raum stark von der Energiewende profitieren, da dort Flächen für die Nutzung erneuerbarer Energien vorhanden sind. Dies gilt sowohl für die großflächige Nutzung der Photovoltaik (PV), als auch für die Biomasseproduktion und die Windenergienutzung. In den besiedelten Bereichen ist eine Nutzung der PV durch Aufdachanlagen noch in großem Umfang möglich. In den Städten sind auch PV-Anlagen an Häuserfassaden denkbar. Da sich die Nutzungsmöglichkeiten von erneuerbarer Energie auf eine sehr große Bandbreite (Sonne, Wind, Wasser, Biomasse, Geothermie) erstrecken, würden durch eine Intensivierung alle Landesteile davon profitieren. Der Ausbau erneuerbarer Energien trägt zu einer Steigerung der regionalen Wertschöpfung bei. Durch den Aufbau lokaler Versorgungsstrukturen und Stoffströme werden neben der regionalen Wertschöpfung auch Effekte der Stabilisierung und Planungssicherheit der Energiekosten geschaffen. Durch die Schaffung von Energiekooperationen, z.B. zwischen Ballungsregionen und Umlandregionen oder zwischen Regionen mit unterschiedlichem

Erzeugungsportfolio, können Erzeugungsüberschüsse und -defizite ausgeglichen werden.

Durch kleine, von den Bürgerinnen und Bürgern selbst getragene Sonnen-, Wind- oder Biomassekraftwerke könnte die Energiewende zu einer breit gestreuten Wertschöpfung beitragen, von der viele Menschen in allen Landesteilen profitieren würden.

Insbesondere in ländlichen Regionen, die für die Nutzung der Windenergie als effizienteste und flächensparendste Form der erneuerbaren Energien geeignete windhöfliche Standorte aufweisen, kann eine dezentrale Energiewende für enorme Einkommenschübe sorgen. Solche ländliche Regionen sind in der Lage, über ihren Bedarf hinaus Energie für die Verdichtungsräume bereitzustellen und dadurch eine neue Basis für eine regionale Exportwirtschaft aufzubauen. Geldströme, die bisher für fossile Energieträger aufgewendet werden müssen und nicht nur die Region, sondern auch das Land verlassen, können dadurch umgekehrt werden und zu Einkommen in der Region durch die erneuerbare Energieerzeugung führen. Neue auf die erneuerbare Energiewirtschaft bezogene Arbeitsplätze könnten in Dienstleistungen und Handwerk in den Regionen entstehen. Neue Erkenntnisse über die Erzeugung, den Transport und die Speicherung von Strom würden dann ebenfalls in den neuen Energiebranchen entstehen. Ländliche Regionen würden als Standorte der Wissensproduktion in Sachen dezentraler Energiewende interessant. Das würde nicht zuletzt eine Veränderung des Kräfteverhältnisses zwischen Stadt und Land bewirken. Der ländliche Raum wäre dann nicht mehr nur ein Komplementärraum zur Stadt, sondern würde als Quelle der Energie an Stellenwert und Wertschätzung gewinnen.

Als gesamtgesellschaftliche Aufgabe braucht die Energiewende Moderatoren in den jeweiligen Regionen. Ein Netz von regionalen Energieagenturen könnte hier als Ansprechpartner dienen und dabei neutrale Informationen in die Region bringen sowie Interessenkonflikte vor Ort lösen.

Neben dem Ausbau erneuerbarer Energien braucht es stabile Netze. In Bayern gibt es dezentral auch äußerst energieintensive Unternehmen, für die großräumig intelligent ausgesteuerte Netze und starke Anbieter benötigt werden.

b) Wie können die landesweit unterschiedlichen Quoten und Qualitäten bei der energetischen Gebäudesanierung und energieeffizientem Bauen angeglichen werden?

Grundsätzlich ist es wichtig, ein flächendeckendes Beratungsangebot zur energetischen Gebäudesanierung für die Bevölkerung unter Einbindung der Kommunen zu etablieren bzw. zu verstärken und bekannter zu machen. Zudem braucht es eine zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich der Sanierungspotenziale und der Nutzung von Förderprogrammen, um die notwendigen Fachinformationen zur Gebäudesanierung zu vermitteln. Auch zusätzliche Anreizprogramme wie das 10.000-Häuser-Programm leisten hier einen wertvollen Beitrag.¹⁰⁴ Aus Sicht der Kommission bietet sich gerade der ländliche Raum mit seiner oft

¹⁰³ Abrufbar unter <https://www.energieatlas.bayern.de/index.html>

¹⁰⁴ Stellungnahme der Bayerischen Energieagenturen zu Punkt II. des Fragenkatalogs vom 13.06.2016 und Stellungnahme des Landratsamts Neumarkt i. d. Opf. – Energiebüro – zu Punkt II. des Fragenkatalogs vom 13.06.2016, S. 2

großräumigen Gebäudestruktur in geradezu idealer Weise für verstärkte Initiativen zur Nutzung der Förderprogramme an. Dabei gilt es darauf zu achten, fossile Energieträger nicht weiter zu fördern.

Insgesamt sollte die Arbeit der Energieberater und der Energieagenturen deutlich ausgebaut werden. Außerdem sollte solares und nachhaltiges Bauen in den nächsten Jahren in allen Kommunen verstärkt werden. Die Möglichkeiten des Baurechtes zur Vermeidung fossiler Energieträger

sollten umfassend ausgenutzt werden. Dazu sind die Kommunen zu beraten.

Zudem sollte verstärkt darauf hingewirkt werden, dass diese Energienutzungspläne erstellen. Deren Umsetzung sollte in den Kommunen von Umsetzungsmanagements begleitet werden. Dabei könnten auch die Kommunen selbst durch ein qualifiziertes Umsetzungsmanagement dahin gehend beraten werden, wie sie die Notwendigkeiten der Energiewende und des Klimaschutzes in den eigenen Planungen wirkungsvoll verankern können.

c) Wie kann sichergestellt werden, dass Kommunen und andere örtliche Akteure gerade in strukturschwachen Regionen selbstständig von den Chancen einer dezentralen Energiewende profitieren können und wie kann das von staatlicher Seite sinnvoll unterstützt werden?

Kommunen sind wichtige Akteure, um die Energiewende vor Ort umzusetzen. Sie haben die Planungshoheit im eigenen Wirkungskreis und als Teile von Regionen. Sie sind Eigentümer öffentlicher Gebäude und Betriebe und in vielen Fällen Träger der örtlichen Energieversorgung und der Netzinfrastruktur (u. a. über die Stadtwerke). Kommunen übernehmen somit vielfältige Rollen bei der Energiewende: als Planer, Initiator, Berater, Vernetzer, Versorger und Verbraucher.

Um sicherzustellen, dass Kommunen und andere örtliche Akteure von den Chancen einer dezentralen Energiewende profitieren, muss man das Thema vor allem regionalspezifisch aufbereiten und ein flächendeckendes Beratungsangebot zur Verfügung stellen, das auch die Kommunen oder die ILE einbindet. In den ländlichen Räumen sollten daher spezifische Strategien zur Ausgestaltung der Energiewende und zur Erschließung der Wertschöpfungspotenziale erstellt werden. Den Kommunen wie auch den Bürgern und den Unternehmen stehen bereits zahlreiche Informationsangebote, Beratungs- und Fördermöglichkeiten zur Verfügung. Diese müssen konsequent fortgeführt und kontinuierlich weiterentwickelt werden.

Beim Thema Photovoltaik gibt es noch Potenziale auf den Gebäuden wie auch bei kleinen Freiflächenanlagen. Für die Wertschöpfung in der Region spielen Bürgerprojekte eine große Rolle, d. h. Projekte, die von den Anwohnern geplant und von ihnen und regionalen Banken finanziert werden (siehe Genossenschaften o. ä.). Bei PV-Anlagen in der Fläche sollten vorrangig Flächen genutzt werden, die landwirtschaftlich nur schlecht oder gar nicht bewirtschaftet werden können, um nicht übermäßig produktive landwirtschaftliche Flächen zu verbrauchen.

Ein wichtiges Thema ist auch die Energieeffizienz und die Anpassung an den Klimawandel. In der Region könnte das wie schon bei den Ämtern für ländliche Entwicklung ein

zukünftiges Arbeitsfeld für Regionalentwicklungsinitiativen oder das Regionalmanagement sein.

Eine Stärkung kommunaler Unternehmen, die in die Energiewende investieren wollen, sorgt für zusätzliche kommunale Einnahmen, die allen Bürgerinnen und Bürgern zugutekommen.

6.2.5 Wie kann die Tourismusförderung in Bayern zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen?

Der Tourismus in Bayern mit zuletzt 90,8 Mio. bzw. 100 Mio. Gästeübernachtungen einschließlich der Kleinbeherbergungsbetriebe generiert einen Umsatz von über 31 Mrd. Euro p. a. und sichert über 560.000 Einwohnern das Einkommen.

a) Wie lässt sich mithilfe des Tourismus verstärkte regionale Wertschöpfung erzielen?

Gerade strukturschwache Regionen sind häufig attraktive Tourismusregionen. Durch die Entwicklung des Tourismus kann dieser dann wiederum helfen, die Attraktivität der Region zu erhalten. Ein funktionstüchtiger ländlicher Raum mit lebendigen, authentischen Dörfern, intakter Natur und Landschaft ist auch für Urlauber attraktiv.

Tourismus ist aber kein Allheilmittel für wirtschaftsschwache Regionen, sondern Tourismusregionen können sich nur dann erfolgreich entwickeln, wenn sie zum Profil der Region passen. Auch können Tourismusstrukturen nicht von oben verordnet werden, sondern müssen in der jeweiligen Tourismusregion passgenau entwickelt werden.

Dabei gibt es viele Möglichkeiten, die regionale Wertschöpfung mit einem ausgeklügelten Tourismuskonzept zu steigern. Dazu gehört beispielsweise ein hoher Anteil von Arbeitskräften aus der Region – vor allem dauerhafter statt saisonaler Arbeitsplätze – oder der Bezug von Vorleistungen aus der Region, seien es Lebensmittel aus der Landwirtschaft oder Dienstleistungen. Dies wird dadurch begünstigt, dass die Nachfrage nach nachhaltigen Tourismusprodukten – nach dem Motto „regional, natürlich, ehrlich“ – deutlich ansteigt. Allerdings fehlt in vielen Tourismusregionen häufig noch das Bewusstsein dafür. Gerade die Regionalpolitik könnte hier aktiv werden und beispielsweise durch Siegel oder im Rahmen der Vermarktung vorbildliche Unternehmen herausstellen.

Die Einbeziehung regionaler Produkte und ein gezieltes Regionalmarketing spielen eine wichtige Rolle für die Erhöhung der regionalen Wertschöpfung. Entsprechende Konzepte und die zeitgemäße Nutzung von modernen Angeboten auf digitaler Basis sollten dabei mit allen Beteiligten vor Ort zu einem Gesamtpaket geschnürt werden. Wichtig ist integrierendes Wirken, das alle einbezieht, die vom Tourismus profitieren, von den Gaststätten über den Fahrradladen bis zum Bäcker und Metzger. Hier gibt es aus Sicht der Kommission noch viele Defizite sowie Abstimmungs- und Beratungsbedarf.

Auch im Bereich der Arbeitsplätze gibt es zum Teil ein Bewusstseinsproblem in der Tourismusbranche. Gefragt sind hier vor allem die Unternehmen selbst, wenn es um faire Arbeitsbedingungen und faire Bezahlung geht.

Damit Tourismus erfolgreich zur Wertschöpfung beiträgt, bedarf es vor allem privater Investitionen, die mit einer zeit-

gemäßen öffentlichen Tourismusinfrastruktur einhergehen. Beides kann durch gezielte staatliche Förderung unterstützt werden. Bei einer Vielzahl kleinerer, aber nicht unwesentlicher öffentlicher Tourismusinfrastruktureinrichtungen wie beispielsweise Wanderwegen, Naturbädern oder öffentlichen Toilettenanlagen, besteht allerdings eine Förderlücke, nachdem das Programm „Freizeit und Erholung“, das Besucherlenkung und Tourismusförderung kombinierte, eingestellt wurde.¹⁰⁵ Eine entsprechende Unterstützung der Kommunen bei der Erfüllung der freiwilligen Aufgabe Tourismus ist im Hinblick auf qualitativ volleren und nachhaltigeren Tourismus aus Sicht der Kommission dringend zu empfehlen.

Dem Tourismusmarketing und der Pflege weicher Standortfaktoren wie einer tourismusfreundlichen Gesinnung der Bevölkerung, Gastlichkeit auf hohem Niveau und von hoher Qualität, beginnend bei qualifiziertem Personal, kommen nämlich immer mehr Bedeutung für erfolgreiche Tourismusentwicklung zu. Defizite bestehen in diesem Zusammenhang vor allem bei den Kleinvermietern. Daher wären aus Sicht der Kommission (entgeltliche) Schulungsangebote für Privatunternehmer, vergleichbar etwa mit den Angeboten der Ämter für Landwirtschaft für Urlaub-auf-dem-Bauernhof-Betriebe, äußerst sinnvoll. Qualitäts- und Qualifizierungsmaßnahmen sollten aber auch von den regionalen Tourismusverbänden geleistet werden.¹⁰⁶

b) Wie kann, vor allem für die Umwelt, nachhaltiger Tourismus aussehen? Wie lässt sich das auch raumordnerisch festlegen?

Nachhaltiger Tourismus lässt sich als Marktgeschehen grundsätzlich nicht verfügen. Auch gibt es keine einheitliche Vorstellung der Gäste von nachhaltigem Tourismus. Besonders wichtig ist daher, zunächst ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass der Gast bereits bei der Unterkunftswahl einen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten kann. Hier kommt dem Bayerischen Umweltsiegel für das Gastgewerbe eine Schlüsselstellung zu.

Mit dem Praxisleitfaden „Nachhaltigkeit im Deutschland-tourismus – Anforderungen – Empfehlungen – Umsetzungshilfen“¹⁰⁷ sollen Destinationsmanager für die vielfältigen Dimensionen der Nachhaltigkeit gewonnen werden. Im Gegenzug sollten diese gebietsverantwortlichen Touristiker organisatorisch in alle tourismusrelevanten Prozesse der Naturschutz-, Regional- und Landschaftsplanung in ihrer Region eingebunden werden.¹⁰⁸

Exkurs: Stellungnahme Prof. Dr. Thomas Bausch, Hochschule für angewandte Wissenschaften München¹⁰⁹
„Eine Aufhebung des Anbindegebots ist in diesem Zusam-

¹⁰⁵ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie zu Punkt II. des Fragenkatalogs vom 31.05.2016, S. 24 f.

¹⁰⁶ Ebd., S. 25 f.

¹⁰⁷ Abrufbar unter <http://www.bmub.bund.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/nachhaltigkeit-im-deutschlandtourismus/>

¹⁰⁸ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie zu Punkt II. des Fragenkatalogs vom 31.05.2016, S. 26 f.

¹⁰⁹ Prof. Dr. Thomas Bausch, Hochschule für angewandte Wissenschaften München, Stellungnahme zu II. 5 b des Fragenkatalogs vom 11.06.2016

menhang ebenso kritisch zu sehen wie Initiativen, die den Alpenplan oder andere bestehende Regelungen des Naturschutzes infrage stellen. Nachhaltiger oder aus Kundensicht naturbasierter Tourismus beruht auf intakter Umwelt und Natur, intakten Landschaftsbildern, hoher Landschaftsästhetik und regionaler kultureller Identität. Daher bedarf es übergeordneter Grundsätze und Regelungen, die diese übergeordneten Belange und Prinzipien vor lokalen Einzelmaßnahmen, die oft kurzfristigem politisch motiviertem Entwicklungsdenken entspringen, schützen. Insbesondere wird die zuletzt wieder vermehrt vertretene pauschale Auffassung, dass die lokalen Akteure am besten wissen, was für sie gut ist, in diesem Zusammenhang für hoch problematisch erachtet. Noch heute haben Tourismusorte unter Fehlentwicklungen der 70er- und 80er-Jahre (z. B. Apartmenthäuser mit Zweitwohnungen, unangemessen große zentrale Veranstaltungszentren, nicht in Landschaft und Struktur passende Großhotelprojekte) zu leiden. Die nächste Welle der lokal getriebenen Fehlentwicklungen waren Einzelhandelsgewerbezentren an den Ortsrändern, die eine Verödung des Einzelhandels vieler Ortszentren nach sich zog und bis heute immer noch fortgesetzt wird. Sicherlich sind dem lokalen Wissen ebenso wie den lokalen Entwicklungswünschen eine hohe Bedeutung einzuräumen. Dennoch bedarf es einer übergeordneten Steuerung, die den Rahmen (bildlich die Leitplanken) für den Entwicklungskorridor setzt und dabei auch Linien festlegt, die im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung nicht überschritten werden dürfen und daher auch nicht zur Diskussion stehen. Es wäre wünschenswert, wenn die bestehenden raumordnerischen Instrumente, die auf langfristige Entwicklungen ausgerichtet sind, als deutliches Korrektiv zu kurzfristigem lokalen Entwicklungswunschdenken bestehen und von der Staatsregierung gestärkt würden. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass Nationalparke, Biosphärenreservate und Naturparke für die Förderung nachhaltiger Tourismusangebote wichtige Akteure und Initiatoren sind. Die Förderung von Naturparks seitens des Freistaates ist dabei im nationalen wie internationalen Vergleich als eher unterdurchschnittlich zu bezeichnen.“

c) Wie können in strukturschwachen Räumen touristisch geprägte Orte gezielt gefördert werden? Welche touristischen Angebote lassen sich dort etablieren?

Von der Strahlkraft einer Investition in einen Leitbetrieb profitieren grundsätzlich auch alle anderen Anbieter, wenn dadurch neue Gäste erstmals in die Region gebracht werden. Deshalb kommt dem Instrumentarium der Regionalförderung privater und öffentlicher Investitionen eine Schlüsselrolle zu. Grundsätzlich eignet sich nahezu jedes touristische Segment auch für strukturschwache Räume, sofern ein geeigneter privater Investor dahintersteht. Zum Erfolg wird es, wenn es möglich ist, das touristische Thema vor Ort schlüssig in allen Einzelheiten durchzudeklinieren und ein authentisches Angebot zu schaffen. Dies funktioniert von Outdoorangeboten über Kulinarik und regionale Spezialitäten bis zum Gesundheits- oder Kulturtourismus.¹¹⁰

¹¹⁰ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie zu Punkt II. des Fragenkatalogs vom 31.05.2016, S. 27

Ein Problem ist das zum Teil nach wie vor ausgeprägte Kirchturmdenken. Hier braucht es viel mehr Zusammenschlüsse zu größeren Tourismusgebieten. Notwendig sind hierzu aus Sicht der Kommission Anreize bzw. entsprechende Vorgaben im Rahmen der Förderprogramme, ähnlich wie bei ILE-Projekten.

Dies ist umso wichtiger, als Touristen häufig nicht mehr an einem Ort bleiben, sondern die Region erkunden wollen; deshalb sind Mobilitätskonzepte mit guter Verkehrsanbindung von größter Bedeutung.

Vgl. hierzu auch den **Exkurs Außentermin der Enquete-Kommission in Niederbayern am 10.07.2015, Gespräch mit dem Tourismusbüro der Stadt Grafenau unter Punkt 4.4.1 d)**

Wichtig ist für die einzelnen Regionen insbesondere, sich zu überlegen, welche Zielgruppen sie ansprechen und welches jeweilige Profil zu ihnen passt. Eine Chance auch für kleinere Touristenorte ist z. B. eine verstärkte Konzentration auf den Seniorentourismus und auf Familien.

d) Wie kann das touristische Marketing in den einzelnen Regionen verbessert und stärker gebündelt werden?

Auch beim Tourismusmarketing gilt es, kleinteilige Strategien und Kirchturmdenken abzubauen und den Fokus verstärkt auf Marketingzusammenschlüsse und nachhaltige Gesamtstrategien zu legen. Die Marketingplattformen der BAYERN TOURISMUS Marketing GmbH (by.TM) und der vier touristischen Regionalverbände leisten hier bereits sehr gute Arbeit. Ausbaumöglichkeiten gibt es insbesondere noch bei der Werbung für den Incoming- (=Ausländer-)Tourismus. Dies ergibt sich auch aus der Studie „Die Zukunft des Destinationsmanagements und -marketings im Freistaat Bayern“,¹¹¹ wo zur Etablierung einer wettbewerbsfähigen Marketingstruktur Folgendes ausgeführt wird:

„Das Tourismusmarketing in Bayern soll so gestaltet sein, dass zuallererst vorhandene Geldmittel optimal eingesetzt werden. Da diese Finanzmittel zu großen Teilen auf kommunaler Ebene bereitgestellt werden und dies darüber hinaus als freiwillige Leistung der Städte und Gemeinden geschieht, sind Marketingzusammenschlüsse auf freiwilliger Basis und geleitet von der Erkenntnis, gemeinsam schlagkräftiger agieren zu können, das erste Mittel der Wahl. Wo immer diese Entwicklung wettbewerbsfähiger touristischer Vermarktungseinheiten nicht zustande kommt, sind (...) Anreizstrukturen an Bedingungen zu knüpfen, die diese Zielsetzung befördern. Nichttouristische Parallelstrukturen im touristischen Vertrieb sind abzubauen bzw. in ein bestehendes oder sich entwickelndes wettbewerbsfähiges System zu integrieren. Dabei sollen insbesondere Regionalmanagements aufgefördert sein, Vermarktungskonzepte gemeinsam mit den lokalen und regionalen Touristikern zu entwickeln und einen großen Wert auf die nachhaltige Verankerung der entwickelten Produkte in einer Gesamtstrategie auf Destinationsebene legen. Marketingmittel innerhalb von touristischen LEADER-Projekten sollten nur in Abstimmung mit den vorhandenen touristischen Strukturen

auf Destinations- und Regionalebene eingesetzt werden. Weiterhin wird als wichtig angesehen, dass Onlinemarketingmaßnahmen noch stärker als bisher auf Regional- und Landesebene koordiniert werden und dass statt des räumlichen Fokus der Produkt- bzw. Themenbezug noch stärker ins Zentrum rückt. Die Themenmanagements der by.TM (z. B. Kinderland Bayern) bilden hier ein gutes Beispiel. Vor diesem Hintergrund sollen flexible Themenkooperationen professionell und in Abstimmung mit traditionellen Einheiten vermarktet werden. Ein wesentliches Ziel dieses Konzepts ist es zudem, die Dachmarke Bayern weiter zu stärken. Damit geht es weniger um das aktuelle Erscheinungsbild der Marke Bayern, sondern um deren inhaltlichen Kern und die damit in Verbindung gebrachten Werthaltungen (Mensch, Tradition und Geschichte, Kultur und Natur etc.) mit dem Ziel, Schnittstellen zu nicht touristischen Marketingaktivitäten der Standort- und Regionalentwicklung in den Fokus zu nehmen. Maßnahmen hierzu werden in den Szenarien im Rahmen dieses Konzepts diskutiert. Neben direkten finanziellen Möglichkeiten besteht auch das Ziel, Empfehlungspartnerschaften zwischen unterschiedlichen touristischen und nichttouristischen Akteuren zu fördern.“¹¹²

e) Ist es sinnvoll, etwa durch ein bayerisches Sonderförderprogramm die Sanierung maroder Frei- und Hallenbäder in Tourismusregionen zu unterstützen?

Aus Sicht der Enquete-Kommission ist dies weniger eine touristische Frage, sondern vielmehr eine Frage der Daseinsvorsorge, in welchem Entfernungsumkreis für die einheimische Bevölkerung und insbesondere für den Schulsport Möglichkeiten zum Schwimmen vorgehalten werden sollten.

Frei- und Hallenbäder spielen bei der Reiseentscheidung von Touristen eine sehr untergeordnete bis gar keine Rolle. Die Verbraucher sind sehr hohe Standards von Erlebnis- und Freizeitbädern in urbanen Räumen gewohnt, die sich mit einem bayernweiten Förderprogramm kaum wettbewerbsfähig in strukturschwachen Räumen herstellen lassen. Lediglich im Bereich der Umwandlung von Freibädern in Naturbäder könnte eine gewisse Option liegen, die Angebote schafft, die in den urbanen Räumen üblicherweise nicht bestehen. Zudem haben diese Modelle den Vorteil, dass die laufenden Kosten für die Kommunen deutlich reduziert werden.¹¹³

Den Ausgangspunkt der Diskussion beim Tourismus zu suchen, wäre daher der falsche Ansatzpunkt. Allerdings kann der Tourismus dazu beitragen, Infrastruktureinrichtungen wie Hallenbäder oder Museen, die für die einheimische Bevölkerung wichtig sind, aufrechtzuerhalten.

Schwimmbäder sind ein wichtiger Bestandteil der örtlichen Daseinsvorsorge und tragen entscheidend dazu bei, die Schwimmfähigkeit unserer Kinder zu fördern. Dementsprechend können Bauaufwendungen für kommunale Hallenbäder, die schulisch genutzt werden, nach dem FAG gefördert werden. Finanzschwache Kommunen, die von der demografischen Entwicklung besonders negativ belastet sind, können dabei in begründeten Einzelfällen eine För-

¹¹¹ Studie „Die Zukunft des Destinationsmanagements und -marketings im Freistaat Bayern: Diskussionsbeiträge – Endbericht“, Januar 2016, abrufbar unter https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwivt/Themen/Tourismus/Dokumente_und_Cover/2016-01-20-Bayern_Tourismus.pdf

¹¹² Ebd., S. 31 f.

¹¹³ Prof. Dr. Thomas Bausch, Hochschule für angewandte Wissenschaften München, Stellungnahme zu II. 5 b des Fragenkatalogs vom 11.06.2016

derquote von bis zu 90 Prozent erhalten. Ebenso können Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie Generalsanierungen kommunaler Hallenschwimmbäder gefördert werden, soweit diese Einrichtungen Schulsportzwecken dienen. Zuschüsse für den Bau bzw. die Sanierung kommunaler Schwimmbäder kommen auch aus weiteren Förderprogrammen in Betracht, z.B. LEADER, Förderung von öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen,

Städtebauförderung, Dorferneuerung und Interkommunale Zusammenarbeit.

Da finanzschwache Kommunen bei diesem wichtigen Thema allerdings noch besser unterstützt werden sollten, begrüßt die Enquete-Kommission die Entscheidung der kommunalen Spitzenverbände und der Staatsregierung, in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe weitere Fördermöglichkeiten auszuloten.

6.3 Kommunale Finanzausstattung

6.3.1 Wie sollte eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen gestaltet sein, damit diese gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleisten kann?

Die Frage, ob gleichwertige Lebensverhältnisse bestehen oder ob sich der Einzelne oder sogar ganze Regionen „abhängig“ fühlen, entscheidet sich für die Menschen ganz konkret an dem Ort, an dem sie leben. Von ihrer Kommune – Gemeinde, Landkreis, Bezirk – erwarten sie, dass die notwendigen Leistungen der Daseinsvorsorge zur Verfügung gestellt werden. Den bayerischen Kommunen kommt daher eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Staatszielbestimmung, gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern zu fördern und zu sichern, zu. Um dieser Rolle gerecht zu werden, bedarf es einer angemessenen Finanzausstattung. Der Freistaat Bayern ist gemäß Art. 83 Abs. 2 Satz 3 der Bayerischen Verfassung (BV) verpflichtet, den Gemeinden eine im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten.

a) Was sind die Aufgaben der Kommunen, die insbesondere in der Daseinsvorsorge in allen Regionen in gleichwertiger Weise für die Bürgerinnen und Bürger erfüllt werden sollen? Welche Finanzausstattung ist dafür nötig?

Die Enquete-Kommission hat sich gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden sehr intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, welche kommunalen Leistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse unabdingbar sind.

Dazu gehören im Wesentlichen die Leistungen der Kommunen im Bereich der Daseinsvorsorge. Der Begriff der Daseinsvorsorge ist vielschichtig und nicht abschließend definiert. Im Allgemeinen werden unter kommunaler Daseinsvorsorge Einrichtungen und Leistungen verstanden, welche die Bedingungen schaffen, die für Leben und Zusammenleben der Bürgerinnen und Bürger in einer kommunalen Gemeinschaft essenziell sind, wobei nicht nur die Grundversorgung erfasst ist.

Kommunalrechtlich unterteilen sich die Aufgaben der Kommunen in Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben. Die von den Kommunen zu erfüllenden Pflichtaufgaben ergeben sich aus der Gemeinde-, Landkreis- und Bezirksordnung sowie aus Spezialgesetzen. Zu den freiwilligen Aufgaben sind die sog. rein freiwilligen Aufgaben und die Soll-Aufgaben (Art. 57 Abs. 1 GO, Art. 51 Abs. 1 und 2 LKrO, Art. 48 Abs. 1 und 2 BezO) zu rechnen. Die Erfüllung der freiwilligen Aufgaben ist abhängig von der jeweiligen Leistungsfähigkeit der Kommune. Damit können sie bei schlechter Haushaltslage Kürzungen oder Streichungen zum Opfer fallen.

Für die Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger spielt diese kommunalrechtliche Trennung jedoch keine Rolle. Für sie ist es unerheblich, ob Leistungen nach dem Kommunalrecht den sog. freiwilligen Aufgaben oder den Pflichtaufgaben zuzurechnen sind. Gerade die Bereitstellung freiwilliger Leistungen wie z. B. Sport- und Freizeitangebote oder Kultureinrichtungen macht die Lebensqualität eines Ortes ganz entscheidend aus. Denn oftmals sind es gerade die sog. weichen Standortfaktoren, die über Kommen und Gehen entscheiden. Welche Art von Leistung in einer Kommune gebraucht wird, ist ganz unterschiedlich. Dies hängt von vielen Faktoren ab wie z. B. der Größe dieser Kommune, der Anzahl der Ortsteile, dem Vorhandensein von Einrichtungen im weiteren Einzugsbereich und auch den soziokulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen. Angesichts des breiten Aufgabenspektrums und der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel muss jede Gemeinde oder Stadt, jeder Landkreis oder Bezirk im Einzelfall eine Priorisierung der jeweiligen Aufgaben nach Notwendigkeit und Finanzierbarkeit vornehmen. Über die Auswahl und Gewichtung der konkreten Leistungen muss in einem Aushandlungsprozess vor Ort entschieden werden. Im Ergebnis können dabei an sich freiwillige Aufgaben zu sog. faktischen Pflichtaufgaben werden, wenn diese von den Bürgerinnen und Bürgern in ihrer Kommune oder zumindest im näheren Einzugsbereich erwartet werden.

Beispiele für „faktische Pflichtaufgaben“ aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände in Bayern:¹¹⁴

Beispiele gemeindlicher Aufgaben, die zwar freiwillige Aufgaben sind, aber von den Bürgerinnen und Bürgern als Pflichtaufgaben wahrgenommen werden:

- Breitbandversorgung
- Wirtschaftsförderung, Gewerbeansiedlung, Förderung einheimischer Betriebe
- Förderung örtlicher Vereine
- Freizeitangebote, Tourismusinfrastruktur als „weiche Standortfaktoren“
- Sportförderung (z. B. Bau- und Unterhalt von Sport- und Schwimmhallen, Förderung der Sportvereine, Angebote für den Breiten- und Freizeitsport)
- Dorf- und Stadterneuerung; soziale Stadt
- Einheimischenmodelle (in Ballungsräumen und Regionen mit erhöhtem Siedlungsdruck)
- Dorfläden, Sicherung von Einkaufsmöglichkeiten vor Ort
- betreutes Wohnen (Angebote für örtliche Bevölkerung unterhalb der Schwelle zur Pflege)

¹¹⁴ Die Kommunalen Spitzenverbände in Bayern, gemeinsame Stellungnahme vom 15.04.2016: Faktische Pflichtaufgaben/Aufgabenübertragung ohne Ausgleich, S. 2.

- öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)
- Mobilität (z. B. Einrichtung eines örtlichen Bürgerbusses in Ermangelung geeigneter ÖPNV-Angebote)
- Rentenberatung
- Barrierefreiheit: die Beseitigung von Barrieren entsprechend dem Zielausspruch des Ministerpräsidenten Horst Seehofer, Bayern solle bis 2023 im gesamten öffentlichen Raum barrierefrei werden
- Einführung eines inklusiven Schulwesens, das eine

inklusionsgerechte Ausstattung der Schulinfrastruktur erfordert

- IT-Ausstattung an Schulen
- Sing- und Musikschulen
- kulturelle Angebote, Stadttheater, Museen, teilweise auch mit Förderung durch die Bezirke
- Betrieb von Versorgungseinrichtungen
- kommunales Schulwesen; da Verstaatlichungsanträge für kommunale Schulen nicht behandelt werden, ist die Personalaufwandsträgerschaft für kommunale Schulen jeweils zur Pflichtaufgabe erwachsen
- Zuschläge für zusätzliche Betreuungs- und Aktivierungsleistungen nach § 87b Abs. 1 SGB XI für nicht pflegeversicherte Leistungsberechtigte mit eingeschränkter Alltagskompetenz (Bereich der Hilfe zur Pflege)

Daneben gibt es Aufgaben, für die die Gemeinden, Städte, Landkreise und Bezirke an sich nicht zuständig sind, die aber trotzdem von den Bürgerinnen und Bürgern als kommunale Aufgaben wahrgenommen werden:

- Sicherstellung der ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum
- Errichtung von Pflege- und Altenheimen
- sozialer Wohnungsbau

Dies gilt auch für folgende Aufgaben, die an sich von anderen übernommen werden müssten:

- Hilfe zu einer angemessenen Schulbildung, insbes. durch Einsatz von Schulbegleitungen, die als Leistungen der Eingliederungshilfe nach SGB XII und SGB VIII gewährt werden, da der Freistaat den hierfür erforderlichen Personalaufwand als für den Schulbesuch notwendigen Schulaufwand nicht trägt
- Leistungen an der Schnittstelle der Eingliederungshilfe wie die Bereitstellung eines Krisennetzwerks für Menschen in einer psychischen Krise (eigentlich Aufgaben der Krankenkassen)
- Förderung von psychosozialen Krebsberatungsstellen (Schnittstelle zur Krankenkasse)
- Kostenerstattung für die in Deutschland einreisenden unbegleiteten ausländischen jungen Menschen durch die Bezirke ohne vollständige Kostenerstattung durch den Freistaat

b) Wie muss der kommunale Finanzausgleich gestaltet sein, um gleichwertige Lebensverhältnisse in allen bayerischen Kommunen gewährleisten zu können?

Um ihre vielfältigen Aufgaben erfüllen zu können, brauchen Kommunen verlässliche Einnahmen. Die finanzielle Ausgangslage der einzelnen Städte und Gemeinden stellt sich dabei sehr unterschiedlich dar. Es gibt Kommunen, denen es gut geht, weil sie sich in einer Speckgürtellage

befinden; sie profitieren von der Ansiedlung von Unternehmen und einer Konzentration von Arbeitsplätzen. Und es gibt Kommunen, die aufgrund struktureller und regionaler Nachteile ihre zugewiesenen Aufgaben nicht bzw. nur durch erhöhte Schuldenaufnahme erledigen können. Zur Beantwortung der Frage, welche Finanzausstattung für eine bedarfsgerechte Aufgabenerfüllung der Kommunen nötig ist, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten, hat sich die Enquete-Kommission näher mit dem kommunalen Finanzausgleich beschäftigt.

Auf der Einnahmeseite fließen den Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel aus verschiedenen Einnahmequellen zu. Eigene Einnahmen der Gemeinden sind Steuern, Gebühren, Beiträge und ggf. Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung. Die Landkreise erheben neben Gebühren und Beiträgen zur Finanzierung ihrer Einrichtungen und Leistungen Kreisumlagen von ihren Gemeinden nach deren finanzieller Leistungskraft.¹¹⁵ Die Bezirke wie auch die Landkreise haben keine eigenen Steuereinnahmen. Ihre Haupteinnahmequelle ist die Bezirksumlage.¹¹⁶ Über diese beteiligen sie sich an den Einnahmen der Landkreise und kreisfreien Städte.

Mit dem kommunalen Finanzausgleich sollen zum einen die Finanzen der Kommunen durch staatliche Leistungen aufgestockt werden, zum anderen soll der Finanzausgleich eine den Aufgaben angemessene Finanzverteilung unter den kommunalen Ebenen und den einzelnen Kommunen sicherstellen.¹¹⁷

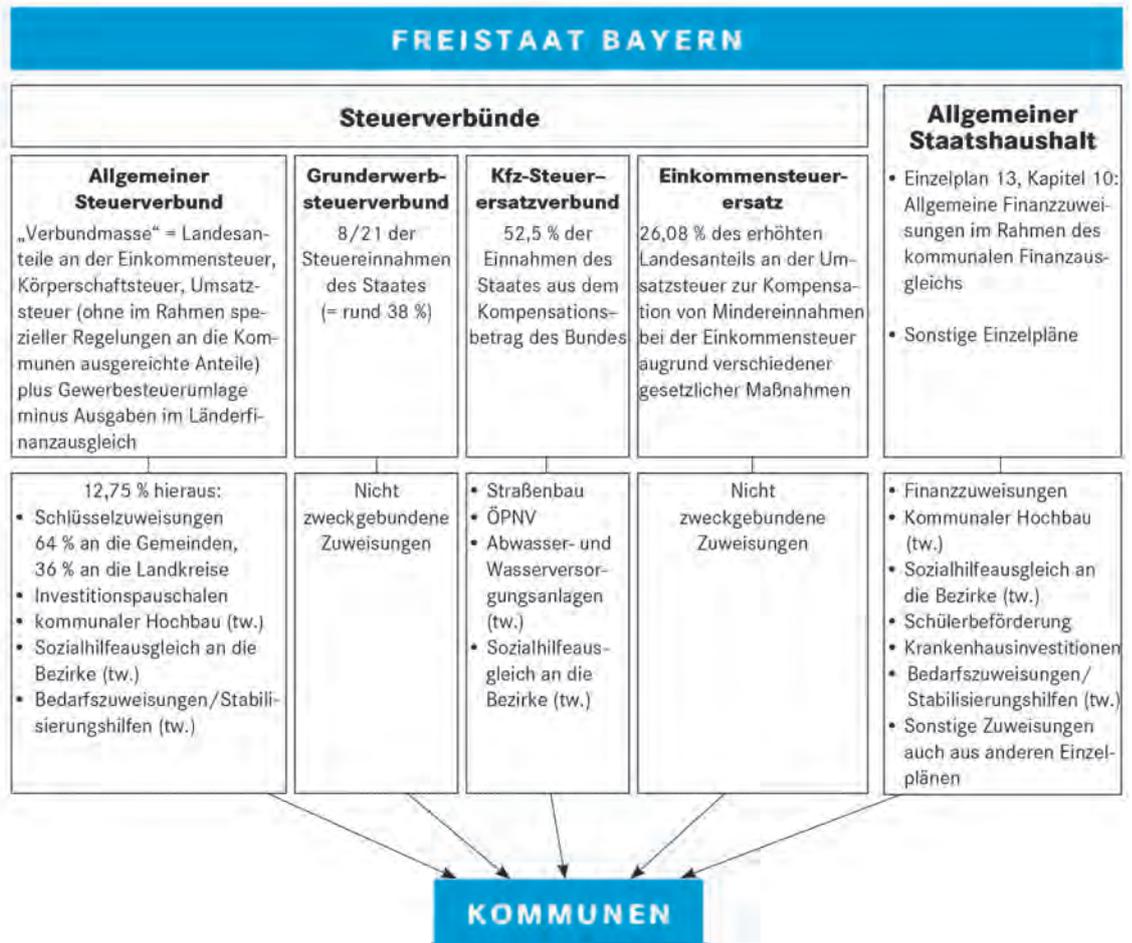
¹¹⁵ Der Bayerische Landkreistag fordert daneben einen gesicherten Anteil an einer vorhandenen Steuer (z. B. Umsatzsteuer), um die Belastungen der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage zu reduzieren. Vgl. Stellungnahme Bayerischer Landkreistag vom 16.09.2017, S. 3

¹¹⁶ Der Bayerische Bezirkstag fordert einen fixen Anteil am allgemeinen Steuerverbund („keine Zuwendung des Freistaates nach Kassenlage“). Vgl. Stellungnahme Bayerischer Bezirkstag vom 24.08.2015, S. 6

¹¹⁷ Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat: Der kommunale Finanzausgleich in Bayern, S. 16

Die Leistungen des Freistaats Bayern im kommunalen Finanzausgleich:¹¹⁸

Die Leistungen des Freistaats Bayern im kommunalen Finanzausgleich



Ein Kernelement des kommunalen Finanzausgleichs sind die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Landkreise. Die Schlüsselzuweisungen erreichen 2017 ein Gesamtvolumen von 3,38 Mrd. Euro (2016: 3,24 Mrd. Euro). Die Mittel für die Schlüsselzuweisungen (Schlüsselmasse) werden dem Kommunalanteil des allgemeinen Steuerverbundes entnommen (12,75 Prozent der dem Land zufließenden Gemeinschaftssteuern).

Sowohl bei den Fachgesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden als auch bei den Ortsterminen der Enquete-Kommission hat sich gezeigt, dass sich die Kommunen mehr Gestaltungsspielraum, insbesondere bei der Erfüllung freiwilliger Aufgaben, wünschen. Auch die Enquete-Kommission ist überzeugt, dass in den Kommunen selbst am besten entschieden werden kann, für welche Ausgaben Geld in die Hand genommen wird. Um die Selbstfinanzierungskraft der Kommunen zu verbessern, fordern die kommunalen Spitzenverbände, unterstützt von Teilen der Enquete-Kommission, eine schrittweise Anhebung des Kommunalanteils am allgemeinen Steuerverbund von derzeit

12,75 Prozent auf 15 Prozent.¹¹⁹ Dies erweitert die Handlungsmöglichkeiten auch für diejenigen Kommunen, die aufgrund einer schwierigen strukturellen Ausgangslage Probleme haben, den Eigenanteil bei Förderprogrammen aufzubringen.

Zum 01.01.2016 ist eine umfassende Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Kraft getreten. Den Schwerpunkt der Reform bilden die Gemeindeschlüsselzuweisungen.¹²⁰ Die Reform basiert auf folgenden Eckpunkten:

- Anhebung der Nivellierungshebesätze auf einheitlich 310 Prozent und Berücksichtigung von 10 Prozent der Steuereinnahmen, die die Nivellierungshebesätze übersteigen
- Einführung eines neuen Ansatzes für alle Gemeinden

¹¹⁹ Langjährige Forderung der kommunalen Spitzenverbände in Bayern, vgl. Stellungnahme des Bayerischen Städtetags vom 14.09.2015, S. 5; mündliche Stellungnahme des Bayerischen Gemeindetags in der Sitzung der EK GLV vom 01.10.2015, S. 19; Stellungnahmen des Bayerischen Landkreistags vom 16.09.2015, S. 4 und 26.11.2015, S. 2. Zusätzlich fordern Städtetag und Landkreistag in ihren Stellungnahmen einen höheren Kommunalanteil am Kfz-Steuerverbund und am Grunderwerbsteuerverbund.

¹²⁰ Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat: Der kommunale Finanzausgleich in Bayern, S. 6 ff.

¹¹⁸ Bildquelle: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat: Der Kommunale Finanzausgleich (2016), S. 32

für ihre Belastungen durch Kindertageseinrichtungen und Neuregelung des Ansatzes für Belastungen durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende bei kreisfreien Städten und Landkreisen

Im Rahmen der Reform des kommunalen Finanzausgleichs werden folgende Instrumente fortgeführt, die zur Stärkung strukturschwacher bzw. vom Bevölkerungsrückgang besonders betroffener Kommunen beitragen sollen:

- Erhöhung der Einwohnergewichtung für kleinere Gemeinden
- Demografiefaktor bei Bevölkerungsrückgang
- Strukturschwächeansatz bei hoher Arbeitslosigkeit
- Sonderschlüsselzuweisungen bei deutlich unterdurchschnittlicher Steuerkraft

Ergänzt werden die Schlüsselzuweisungen durch weitere pauschale Leistungen. Besonders zu erwähnen ist die Investitionspauschale. Diese erhalten Gemeinden und Landkreise zur eigenständigen Verwendung für die Finanzierung von Investitions-, Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen.

Mit dem Instrument der gezielten Einzelförderung (Projektförderung) werden bestimmte Bauvorhaben, insbesondere im Bereich der kommunalen Pflichtaufgaben (z.:B. Schulbau), gefördert.¹²¹

Zur Stärkung der von einer negativen Bevölkerungsentwicklung besonders stark betroffenen Kommunen mit anhaltend unverschuldeten finanziellen Schwierigkeiten wurden 2012 die Stabilisierungshilfen eingeführt. Der Mittelansatz für klassische Bedarfszuweisungen und Stabilisierungshilfen wurde bis 2016 stufenweise auf insgesamt 150 Mio. Euro erhöht (vgl. zu den Stabilisierungshilfen 4.3.2).

Die Vielzahl der Instrumente innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zeigt, dass das Umschichtungspotenzial mit der letzten Reform des kommunalen Finanzausgleichs weitgehend ausgeschöpft ist. Die Finanzausstattung der Städte und Gemeinden in strukturschwachen Regionen kann nur noch in sehr begrenztem Umfang durch horizontale Umschichtungen innerhalb der kommunalen Ebene weiter verbessert werden.¹²²

Auf der Ausgabenseite sind die Kostendynamik bei den Sozialausgaben, insbesondere bei den Kosten für die Jugendhilfe und für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung, sowie die Kosten für die Integration von Flüchtlingen zu berücksichtigen. Damit es zur Entlastung bei den Kreis- und Bezirkumlagen durch höhere staatliche Ausgleichsmittel kommt, müssen die von Bund und Land zugesagten staatlichen Mittel bei den Kommunen auch ankommen.

c) Welche Auswirkungen für die Kommunen hätte eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch Einbeziehung von Selbstständigen und Freiberuflern in die Gewerbesteuerpflicht?

Die Einbeziehung der Freiberufler und Selbstständigen in die Gewerbesteuer würde bei unveränderten sonstigen Parametern das Gewerbesteueraufkommen in Bayern um geschätzt 2,35 Mrd. Euro im Jahr steigern. Unter Berück-

¹²¹ Der Bayerische Städtetag fordert eine deutliche Aufstockung der Mittel für die Investitionsförderung nach Art. 10 FAG, insbesondere für Kindertageseinrichtungen und Schulen. Vgl. Stellungnahme des Bayerischen Städtetags vom 14.09.2015, S. 5.
¹²² Bayerischer Städtetag, Stellungnahme vom 14.09.2015, S. 8

sichtigung der Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer und der Gewerbesteuerumlagen könnten die Städte und Gemeinden in Bayern mit einem jährlichen zusätzlichen Steueraufkommen von ca. 1,65 Mrd. Euro rechnen. Beim bayerischen Staatshaushalt wäre von Steuermindereinnahmen von rd. 600 Mio. Euro auszugehen.¹²³

Alle vier kommunalen Spitzenverbände in Bayern haben sich bereits in der Vergangenheit wiederholt für die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch Einbeziehung von Selbstständigen und freiberuflich tätigen Personen eingesetzt.¹²⁴ Auch Teile der Kommission unterstützen diese Forderung. Dies würde zu höheren Gewerbesteuererträgen bei den Kommunen und damit zu einer Stärkung ihrer Steuerkraft führen. Profitieren würden davon nicht nur die Gemeinden, sondern auch die umlagefinanzierten Haushalte der Landkreise und Bezirke.

Die Staatsregierung lehnt eine Ausdehnung der Gewerbesteuer auf Selbstständige und Freiberufler hingegen ab. Sie argumentiert damit, dass es in größeren Städten mit den dort gewöhnlich höheren Gewerbesteuerhebesätzen für Freiberufler und Selbstständige zu Steuererhöhungen kommen kann, da eine Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommenssteuer nur bis zum 3,8-fachen des Gewerbesteuermessbetrags möglich ist. Eine Umverteilung der Steuereinkommen von Bund und Ländern auf die Gemeinden wäre für die Betroffenen mit Bürokratieaufwand verbunden.¹²⁵

d) Wird das Gebot der Bayerischen Verfassung (Art. 83 Abs. 3 BV), dass mit der Übertragung neuer Aufgaben an Kommunen im Gegenzug auch die erforderlichen finanziellen Mittel bereitzustellen sind (Konnexitätsprinzip), konsequent umgesetzt?

Das seit dem 01.01.2004 in Art. 83 Abs. 3 BV verankerte Konnexitätsprinzip findet immer dann Anwendung, wenn der Staat den Kommunen einzelne Aufgaben überträgt, sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis verpflichtet oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben stellt. Der Staat muss in diesen Fällen die finanziellen Folgen seiner Entscheidung überdenken und, soweit den Kommunen aus dieser Entscheidung ein wesentlicher Mehraufwand entsteht, für Deckung sorgen. Näher ausgestaltet wird es in einer Konsultationsvereinbarung, die 2004 zwischen den kommunalen Spitzenverbänden in Bayern und dem Freistaat geschlossen wurde. Die kommunalen Spitzenverbände bemängeln, dass das Konnexitätsprinzip in der Praxis von der Staatsregierung immer wieder umgangen wird. Beispiele hierfür sind die Lärmaktionsplanung, die Personalmehrkosten für das 8-jährige Gymnasium in kommunalen Schulen, die gesetzliche Verankerung der Inklusion an Regelschulen. Außerdem be-

¹²³ Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, Stellungnahme zu Punkt III. des Fragenkatalogs vom 04.09.2015, S. 6 f. Die Berechnungen der Auswirkungen auf das Steueraufkommen basieren auf Werten für das Jahr 2015.

¹²⁴ Bayerischer Gemeindetag, Stellungnahme vom 26.08.2015, S. 5; Bayerischer Städtetag, Stellungnahme vom 14.09.2015, S. 8, Bayerischer Landkreistag, Stellungnahme vom 16.09.2015, S. 5; Bayerischer Bezirkstag, Stellungnahme vom 24.08.2015, S. 8

¹²⁵ Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, Stellungnahme vom 04.09.2015, S. 6 f.

nennen die kommunalen Spitzenverbände konzeptionelle Schwächen und Probleme sowie Auslegungsschwierigkeiten des Konnexitätsprinzips.¹²⁶ So greift das Konnexitätsprinzip z. B. nicht bei völker- bzw. unionsrechtlich bedingten oder bundesrechtlichen Änderungen ohne eigenen Regelungsbeitrag/Rechtsetzungsakt durch das Land. Auch dann, wenn den Kommunen Entscheidungen „im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung“ überlassen werden, ist das Konnexitätsprinzip nicht einschlägig (vgl. Bayerisches eGovernment-Gesetz, Drs. 17/7537, Einführung der Doppik, vgl. 15/6303). Unklar ist auch, ob das Konnexitätsprinzip auf Organisationsaufgaben Anwendung findet und ab wann tatsächlich eine konnexitätsrelevante Mehrbelastung vorliegt. Wenn das Konnexitätsprinzip nicht konsequent angewandt wird, ergeben sich insbesondere für finanzschwache Gemeinden zusätzliche Belastungen.

e) Ist sichergestellt, dass bei den Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eine komplette Übernahme durch den Bund erfolgt und die Mittel vollständig an die Kommunen weitergeleitet werden?

Ja, es erfolgt eine komplette Kostenübernahme durch den Bund und die Mittel werden vollständig an die Kommunen weitergeleitet.

f) Wie kann sichergestellt werden, dass bei der Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben im Umfang von 5 Mrd. Euro pro Jahr im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung durch ein Bundesteilhabegesetz eine komplette Übernahme durch den Bund erfolgt und die Mittel vollständig an die Kommunen weitergeleitet werden?

Nach der Verständigung zwischen dem Bund und den Ländern im Juni und Oktober 2016 über die Reform der föderalen Finanzbeziehungen sollen die Kommunen ab dem Jahr 2018 mit 5 Mrd. Euro pro Jahr entlastet werden.¹²⁷ Wichtig ist, dass der bayerische Anteil (rund 156 Mio. Euro) an der Milliarde, die der Freistaat über seinen Umsatzsteueranteil vom Bund erhält, an die Kommunen transferiert wird.

6.3.2 Wie können die Finanzprobleme stark verschuldeter Kommunen auf Dauer gelöst werden, sodass sie in Zukunft wieder aus eigener Kraft die erforderlichen Investitionen in Infrastruktur und Daseinsvorsorge leisten können?

Exkurs: Außentermin der Enquete-Kommission am 15.04.2016 in Oberfranken, Gespräch mit dem Ersten Bürgermeister und Stadträten der Stadt Arzberg

Arzberg ist wie viele andere industriell geprägte Städte besonders stark vom Strukturwandel betroffen. Der Wegfall der Porzellanindustrie und die Schließung des Braun-

kohlekraftwerks innerhalb weniger Jahre haben zum Verlust einer großen Anzahl von Arbeitsplätzen geführt und viele Menschen waren gezwungen, andernorts nach Arbeit zu suchen. Gleichzeitig trifft der demografische Wandel mit dem Wegzug vor allem jüngerer Menschen die Region hart. Sichtbare Folgen dieser Entwicklungen in Arzberg sind vor allem die nicht mehr genutzten Gebäude der Porzellanfabriken, aber auch leer stehende Geschäfte und Wohnungen und eine veraltete Infrastruktur.

Der Erste Bürgermeister berichtet, dass die Stadt Arzberg immer in Zusammenarbeit mit den Bürgerinnen und Bürgern versucht habe, die Probleme aus eigener Kraft und mit eigenen Mitteln zu bewältigen. Dennoch sei es für die Stadt schwierig, sich dauerhaft aus dieser Lage zu befreien. Die Stadt Arzberg verfolge einen strikten Weg der Haushaltskonsolidierung. Weitere Kürzungen, vor allem bei den freiwilligen Aufgaben oder bei der Infrastruktur, würden jedoch dazu führen, dass der ländliche Raum noch unattraktiver für die Bevölkerung werde. Auf diese Weise werde eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt. Aus diesem Grund sei die Stadt auf Fördermittel insbesondere für Infrastrukturmaßnahmen angewiesen. Ein großes Problem seien die zahlreichen Leerstände in der Innenstadt. Ein Teil dieser ursprünglich privaten Immobilien sei durch Eigentumsaufgabe in staatlichen Besitz gefallen. Für Instandsetzung und Verkehrssicherheit sei jedoch die Stadt weiter in der Verantwortung. Trotz der Leerstandsquote bestehe ein großer Bedarf an modernem Wohnraum. Zur Lösung der Probleme benötige Arzberg Hilfe zur Selbsthilfe.

a) Sollten sogenannte Stabilisierungshilfen erhöht werden bzw. die Berücksichtigung der Bevölkerungsabwanderung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen noch stärker zum Tragen kommen?

b) Was unterscheidet die Stabilisierungshilfen von einem Entschuldungsfonds? Wäre ein Entschuldungsfonds sinnvoll und wenn ja, wie müsste er beschaffen sein?

c) Würde ein Sonderprogramm des Freistaates für finanzschwache Kommunen sinnvoll sein, damit sie künftigen Herausforderungen gewachsen sind?

Eine Ausweitung des sog. Demografiefaktors wird laut Finanzministerium nicht als zielführend erachtet. Im Zuge des Gutachtens zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs wurde vom Gutachter auch der Demografiefaktor überprüft. Er kam zu dem Ergebnis, dass eine Ausweitung auf 10 Jahre gerade noch verfassungsrechtlich vertretbar wäre.

Die Stabilisierungshilfen wurden zur Unterstützung stark verschuldeter Kommunen 2012 als Sonderform der Bedarfzuweisungen eingeführt. Sie verfolgen das Ziel, vom demografischen Wandel besonders negativ betroffenen bzw. strukturschwachen konsolidierungswilligen Kommunen künftig auch mit Bedarfzuweisungen gezielt zu helfen.¹²⁸

¹²⁶ Die Kommunalen Spitzenverbände in Bayern, gemeinsame Stellungnahme vom 15.04.2016, S. 4–5

¹²⁷ Gesetz vom 01.01.2016 – Bundesgesetzblatt Teil I 2016 Nr. 57 vom 06.12.2016, S. 2755

¹²⁸ Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat: Der kommunale Finanzausgleich in Bayern, S. 55 f

Der Mittelansatz für klassische Bedarfszuweisungen und Stabilisierungshilfen wurde bis 2016 stufenweise auf insgesamt 150 Millionen Euro erhöht.

Seit 2014 kann bei einem entsprechenden investiven Bedarf – nach Ausschöpfung anderer Förder- und Refinanzierungsmöglichkeiten – ein begrenzter Anteil einer Stabilisierungshilfe zur notwendigen Verbesserung und zum Erhalt der gemeindlichen Grundausstattung verwendet werden. Für die Gewährung von Stabilisierungshilfen müssen folgende Voraussetzungen gleichermaßen erfüllt sein:

- strukturelle Härte: z. B. hoher Einwohnerverlust, hohe Arbeitslosigkeit, deutlich unterdurchschnittliche Steuerkraft
- finanzielle Härte: unverschuldete Finanzprobleme
- Nachweis eines stringenten Haushaltskonsolidierungskurses durch ein nachhaltiges Haushaltskonsolidierungskonzept

Die Enquete-Kommission hat die Stabilisierungshilfen unter dem Aspekt näher diskutiert, ob dieses Instrument für Kommunen in strukturell schwieriger Lage ausreicht, um ein Auseinandergehen der Schere zu verhindern, oder ob es mit der Forderung nach einem strikten Sparkurs sogar kontraproduktiv sein kann (Stichwort: „Würgegriff der Haushaltskonsolidierung“). Durch den auferlegten strikten Sparkurs ist es für die betroffenen Kommunen oft nicht möglich, solche Leistungen aufrechtzuerhalten, die für Investitions- und Ansiedlungsentscheidungen von Unternehmen sowie als Wanderungsmotiv eine große Rolle spielen. Denn gerade sog. weiche Standortfaktoren machen die Attraktivität eines Standortes aus. Neben Demografiefaktor und Stabilisierungshilfen bedarf es daher insbesondere im nordost-bayerischen Raum zusätzlich einer aktiven Regional- und Strukturpolitik.¹²⁹

Insgesamt wird von der Kommission das Instrument der Stabilisierungshilfen dennoch als positiv bewertet und sollte aus Sicht der Kommission fortgeführt werden. Die Kombination aus Schuldentilgung und Investitionsförderung ist ein wichtiger Baustein zur Stabilisierung der Haushalte strukturschwacher Kommunen. In dem seit 2014 möglichen Anteil auch für investive Bedarfe wird auch ein Vorteil gegenüber einem Entschuldungsfonds gesehen.

Auch von den kommunalen Spitzenverbänden werden die Weiterführung und Erhöhung der Stabilisierungshilfen begrüßt, verbunden mit der Forderung, dass diese Erhöhung aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates zu erbringen ist.¹³⁰

6.4 Infrastruktur

6.4.1 Wie kann die Verkehrserschließung in strukturschwachen Teilräumen nachhaltig gestärkt werden?

a) Welche Erreichbarkeitsdefizite gibt es in Bayern? Welche Maßnahmen bieten sich für ihre Verringerung an?

Räumliche Peripherie wirkt sich umso stärker aus, wenn der Aufwand, der nötig ist, um Zentrumsbereiche zu erreichen, durch eine schlechte Anbindung zusätzlich erhöht ist.¹³¹ Die Entfernung bemisst sich dann nicht nur in Kilometern, sondern auch im Raumüberwindungswiderstand, in dem Zeitaufwand und Kosten für das Zurücklegen einer Strecke zugrunde gelegt werden. Unter Gerechtigkeitsaspekten, die die individuelle Ausgangslage einzelner vulnerabler Gruppen nicht außer Acht lassen dürfen, kommt es bei der Frage nach der zumutbaren Erreichbarkeit vor allem auf die ÖPNV-Erreichbarkeit an.¹³² Für Menschen mit niedrigen Einkommen und Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen ist ein gut ausgebauter und kostengünstiger ÖPNV unabdingbar. Beim ÖPNV ist zu beachten, dass sich der Raumüberwindungswiderstand nicht nur durch die Reisezeit (= Fahrzeit + Umsteigezeit + Zu-/Abgangszeit), sondern auch durch die Bedienungshäufigkeit, d. h. die Anzahl der Fahrten pro Stunde, bestimmt.

Im LEP wird die ÖPNV-Erreichbarkeit explizit angestrebt (LEP 4.1.3). Das LEP 2013 enthält jedoch im Gegensatz zur Fassung von 2006 keine Erreichbarkeitsstandards. Es fehlt daher an Werkzeugen und Grenzwerten zur Überprüfung des unbestimmten Rechtsbegriffs „zumutbare Erreichbarkeit“. Die Staatsregierung verweist auf die Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN) (FGSV 2008),¹³³ die in der Mehrzahl der anderen Bundesländer in der Landesplanung verankert ist. Diese nennt für Mittelzentren 30 Minuten mit dem MIV und 45 Minuten mit dem ÖPNV und für Oberzentren 60 bzw. 90 Minuten Fahrzeit. Daneben nennt die Leitlinie der Staatsregierung zur Nahverkehrsplanung in Bayern¹³⁴ für Unterzentren 40 Minuten mit dem ÖPNV als Richtwert und 50 Minuten als Grenzwert und für Oberzentren 60 als Richtwert bzw. als Grenzwert 90 Minuten Fahrzeit. Ergänzend hierzu gibt die Leitlinie auch dezidierte Richt- und Grenzwerte für die Taktfolgen in Minuten für die einzelnen Raumkategorien an.

Hinsichtlich der Maßnahmen zur Verringerung der Erreichbarkeitsdefizite ist zunächst auf die unterschiedliche Ausgangssituation der Verkehrsträger in den verschiedenen Teilräumen einzugehen:

¹³¹ Hafner, S.; Höcht, V.; Koppers, L.; Koschny, W.; Miosga, M.; Sträter, D.; Wardenburg, S. (2017): Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags

¹³² Ebd.

¹³³ Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN), Ausgabe 2008, FGSV Verlag, Köln

¹³⁴ Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur und Technologie: Leitlinie zur Nahverkehrsplanung in Bayern, abrufbar unter http://www.demografie-leitfaden-bayern.de/fileadmin/user_upload/demografie-leitfaden/dokumente/LEITLINIE98.pdf, Anhang C 5

¹²⁹ Bayerischer Gemeindetag, Stellungnahme vom 26.08.2015, S. 5; Bayerischer Städtetag, Stellungnahme vom 14.09.2017, S. 8

¹³⁰ Vgl. z. B. Bayerischer Städtetag, Stellungnahme vom 14.09.2017, S. 11 f

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV):

Ein starkes Bekenntnis zum öffentlichen Personennahverkehr im Zusammenhang mit dem Staatsziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse findet sich im BayÖPNVG:

„Öffentlicher Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Er soll im Interesse des Umweltschutzes, der Verkehrssicherheit, der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur sowie der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen im gesamten Staatsgebiet als eine möglichst vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr zur Verfügung stehen“ (Art. 2 Abs. 1 BayÖPNVG). Während der Personennahverkehr im Ballungsraum, etwa in München, längst an seine Kapazitätsgrenzen stößt und die Notwendigkeit einer Kapazitätserweiterung offen zutage tritt und politisch bejaht wird, ergibt sich auch im ländlichen Raum die Notwendigkeit einer guten ÖPNV-Versorgung aus dem Gebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Unter dem Aspekt der eingangs dargestellten räumlichen Gerechtigkeit muss auch hier eine gute ÖPNV-Versorgung gewährleistet werden, um die Erreichbarkeit von Schulen, Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, Nahversorgungseinrichtungen sowie Freizeit- und Erholungsangeboten zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere für solche Menschen, die über kein eigenes Auto oder keinen Führerschein verfügen,¹³⁵ aber auch für Menschen, die bewusst einen anderen Lebensstil verfolgen und auf ein eigenes Auto verzichten wollen.¹³⁶

Nach dem BayÖPNVG gliedert sich der ÖPNV in den allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr und in den Schienenpersonennahverkehr (SPNV).

Der Schienenpersonennahverkehr (SPNV):

Der SPNV kann als Rückgrat der öffentlichen Verkehrsverbindungen im ländlichen Raum bezeichnet werden.¹³⁷ Problematisch ist daher der Rückzug aus der Fläche, der sich jahrzehntelang im Regionalverkehr vollzogen hat: Allein zwischen 1949 und 1995 wurden in Bayern 156 Bahnstrecken stillgelegt und mehr als 1.100 Bahnhöfe und Haltepunkte geschlossen.¹³⁸ Dadurch haben sich insbesondere in den peripheren ländlichen Räumen die Anbindungsqualitäten verschlechtert und die Bedingungen der öffentlich gewährleisteten Mobilität erschwert.

1996 haben die Länder im Zuge der Bahnreform die Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr übernommen. Die Bundesländer entscheiden seitdem eigenverantwortlich, welche Nahverkehrszüge auf welchen Strecken und in welchem Takt fahren. Für die Erfüllung dieser neuen Aufgabe erhalten die Länder die sog. Regionalisierungs-

mittel.¹³⁹ Im Freistaat Bayern sind seit der Bahnreform 60 neue Haltepunkte wieder in Betrieb genommen worden, ein Großteil davon im ländlichen Raum.¹⁴⁰ Im Rahmen der gemeinsam vom Freistaat Bayern und der DB Station&Service AG finanzierten „Stationsoffensive Bayern“ sollen insgesamt 20 Stationen neu entstehen oder reaktiviert werden, 10 weitere Stationen außerhalb der Stationsoffensive.¹⁴¹ Ziel des Freistaats Bayern beim SPNV ist seit der Eisenbahnregionalisierung, einen bayernweiten Stundentakt (Bayern-Takt) anzubieten.¹⁴²

Bei der Schließung von Taktlücken sowie der Reaktivierung stillgelegter Bahnstrecken verweist die Staatsregierung oftmals auf fehlende Finanzmittel.¹⁴³ Hierbei ist zu beachten, dass für den Schienenpersonennahverkehr Regionalisierungsmittel zur Verfügung stehen. Verkehrsprojekte in den Ballungsräumen ziehen dabei zwangsläufig Mittel aus dem ländlichen Raum ab. So hat z. B. die Staatsregierung von den Regionalisierungsmitteln in den letzten Jahren rund 650 Mio. Euro für den zweiten S-Bahn-Tunnel in München zurückgelegt.¹⁴⁴

Der allgemeine ÖPNV:

Der allgemeine ÖPNV ist für die Feinerschließung zuständig und findet im ländlichen Raum ausschließlich auf der Straße statt. Die Planung, Organisation und Sicherstellung des allgemeinen ÖPNV ist eine freiwillige Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Gemeinden im eigenen Wirkungskreis. Sie führen diese Aufgaben in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit durch (vgl. Art. 8 BayÖPNVG). Die Aufgabenträger erhalten finanzielle Unterstützung vom Freistaat in Form von ÖPNV-Zuweisungen. Deren Höhe orientiert sich u. a. an den im Gebiet des Aufgabenträgers zurückgelegten Nutzplatzkilometern, dem erforderlichen Aufwand und an der finanziellen Leistungskraft des Aufgabenträgers. Die rund 51 Mio. Euro/Jahr fließen zu einem Drittel in die fünf großen Ballungsräume München, Nürnberg/Erlangen/Fürth, Würzburg, Augsburg, Regensburg, zwei Drittel fließen in das restliche Bayern.¹⁴⁵ Darüber hinaus fördert der Freistaat die Anschaffung neuer Busse für den ÖPNV, vorrangig im ländlichen Raum, mit jährlich 30 Mio. Euro.¹⁴⁶ Im Jahr 2003 lagen die ÖPNV-Zuweisungen hingegen noch bei 75 Mio. Euro. Im Bereich der ÖPNV-Finanzierung gibt es nach Informationen des VDV Bayern seit 2004 erhebliche Kürzungen. Im Zuge des Koch-Steinbrück-Papiers zum Subventionsabbau wurden ab 2004 die Ausgleichsleistungen für Auszubil-

135 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume (2016), abrufbar unter <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Regierungsbericht-Laendliche-Raeume-2016.html>, S. 33

136 Hafner, S.; Höcht, V.; Koppers, L.; Koschny, W.; Miosga, M.; Sträter, D.; Wardenburg, S. (2017): Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags

137 Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Stellungnahme vom 16.06.2016, S. 4

138 Ebd., S. 3

139 Am 16.06.2016 haben sich Bund und Länder hinsichtlich der Mittelausstattung und -verteilung geeinigt. Gegenüber der Einigung vom 24.09.2015 hat der Bund nochmals die Mittel von 8,0 auf 8,2 Mrd. Euro pro Jahr, dynamisiert mit 1,8 Prozent, erhöht, um eine für alle Länder tragbare, an Bedarfsgesichtspunkten orientierte Verteilung der Mittel zu ermöglichen.

140 Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Stellungnahme vom 16.06.2016, S. 3

141 Vgl. Bayerische Eisenbahngesellschaft, Stationsoffensive, abrufbar unter <http://beg.bahnland-bayern.de/de/planung/stationsoffensive>

142 Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Stellungnahme vom 16.06.2016, S. 4

143 Ebd., S. 11

144 Vgl. Bericht des Herrn Staatsministers Joachim Herrmann im Ausschuss für Wirtschaft und Medien, Infrastruktur, Bau und Verkehr, Energie und Technologie am 16.02.2017, Protokoll 60 WI vom 16.02.2017, S. 7

145 Stellungnahme der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr vom 16.06.2016, S. 4

146 Ebd.

dende und Schwerbehinderte gekürzt. Der Freistaat kürzte auch bei der Kooperationsförderung, der Busförderung und den ÖPNV-Zuweisungen. Aufsummiert über die Jahre 2004 bis 2016 ergibt sich ein Defizit von fast 900 Mio. Euro, die dem System ÖPNV in Bayern entzogen wurden. Werden die Preissteigerungen berücksichtigt, erhöht sich dieser Fehlbetrag auf über 1 Mrd. Euro.

Der Personenverkehr per Bahn und Bus:

Im Bereich des Schienenpersonenfernverkehrs besteht ein signifikantes Defizit, weil sich die Bahn immer stärker aus der Fläche zurückzieht.¹⁴⁷ Der Bund greift nicht gestaltend in das Fernverkehrsangebot ein und überlässt die Fahrplangestaltung der DB Fernverkehr AG, die diese nach betriebswirtschaftlichen Kriterien vornimmt; außerdem findet kaum Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr statt, sodass der Fernverkehr innerhalb Bayerns nahezu ausschließlich von der DB erbracht wird.¹⁴⁸ Um dieser Entwicklung im Fernverkehr entgegenzusteuern, haben sich die Länder darauf verständigt, einen Entwurf für ein Schienenpersonenfernverkehrsgesetz über den Bundesrat ins Gesetzgebungsverfahren einzubringen.¹⁴⁹ Defizite beim Schienenpersonenverkehr wurden in den letzten Jahren teilweise durch den Fernbusverkehr ausgeglichen.

Radverkehr:

Das Fahrrad ist besonders im Alltag für Entfernungen bis zu fünf Kilometern flexibel und umweltfreundlich. Auch für die Freizeitnutzung ist es ein äußerst attraktives Verkehrsmittel. Bayern ist mit seiner Natur- und Kulturlandschaft außergewöhnlich attraktiv für den freizeitorientierten Radverkehr, den es zusammen mit dem Alltagsverkehr weiterzuentwickeln gilt. Allerdings entscheidet sich der Einzelne bislang häufig nicht für das Fahrrad als Verkehrsmittel. Das gilt auch für andere Verkehrsmittel des Umweltverbundes wie den Fußverkehr und den öffentlichen Verkehr. Viele Innerortsfahrten sind kürzer als ein Kilometer, etwa die Hälfte der Pkw-Fahrten beträgt maximal fünf Kilometer. Gerade bei diesen Entfernungen ist das Fahrrad das schnellste, kostengünstigste, flexibelste und umweltfreundlichste Verkehrsmittel. Erfolgreiche Beispiele zeigen, dass sich vor allem in Städten bis zu 30 Prozent der Pkw-Fahrten auf den Radverkehr verlagern lassen. Das Fahrrad dient dabei auch als wichtiger Zubringer zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs; mit dieser Vernetzung zweier Verkehrsmittel kann eine attraktive Flächenerschließung im Umweltverbund gewährleistet werden.¹⁵⁰

Der motorisierte Individualverkehr auf der Straße:

Der motorisierte Individualverkehr (MIV) spielt im ländlichen Raum immer noch eine große Rolle. Für die Bundesfernstraßen stehen 2017 insgesamt über 1,8 Mrd. Euro bereit, davon mehr als 1,5 Mrd. für Investitionen. Über ein Fünftel des Bundesetats geht nach Bayern. Bayern investiert außerdem 270 Mio. Euro in die Staatsstraßen. Sowohl bei Bundesfernstraßen als auch bei Staatsstraßen hat der Erhalt Vorrang

vor Neu- und Ausbaumaßnahmen.¹⁵¹ Die Anbindung an das übergeordnete Netz an Bundesfernstraßen und Staatsstraßen und die Verbindung untereinander erfolgen über die Kreis- und Gemeindestraßen. Kommunale Neu- und Ausbauprojekte werden ebenfalls mit erheblichen finanziellen Mitteln gefördert. Gemeinden und Landkreise erhalten auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) jährlich pauschale Zuweisungen zum Bau oder Ausbau und zur Unterhaltung der in ihrer Straßenbaulast stehenden Straßen (Art. 13a, 13b FAG). Für deren Bau oder Ausbau können sie zudem gezielte Projektzuweisungen nach dem Bayerischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und dem FAG erhalten. Viele kommunale Brücken sind wegen ihres Alters in einem technisch schlechten Zustand. Die bislang bestehenden Pauschalen für den Straßenunterhalt decken den Sanierungsbedarf bei Weitem nicht ab. Daher spricht sich der Bayerische Städtetag für eine Aufnahme von Brückensanierungsmaßnahmen in den Förderkatalog des Bayerischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes aus.

b) Welche (größeren) Infrastrukturmaßnahmen sind nötig, um strukturschwache Räume zu stärken?

Welche überregionalen Eisenbahnstrecken in strukturschwachen Räumen in Bayern sollten vorrangig ausgebaut werden und in welchem Zeitraum?

Die Staatsregierung verweist auf konkrete Projekte zum Ausbau der Elektrifizierung und zur Ertüchtigung von Bahnstrecken.¹⁵² Hinsichtlich der Finanzierung verweist sie auf den Bedarfsplan für Bundesschienenwege, hält aber die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel für nicht ausreichend.¹⁵³

Im Hinblick auf die Staatszielbestimmung „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ müssen aus Sicht der Enquete-Kommission noch mehr Anstrengungen unternommen werden, damit sich die Bahn nicht aus der Fläche zurückzieht. Aus Sicht der Enquete-Kommission gibt es derzeit signifikante Defizite im Angebot des Schienenpersonenfernverkehrs. Dieser zieht sich immer stärker aus der Fläche zurück. Das betrifft z. B. die Anbindung von Mittel- und Oberzentren im ländlichen Raum an die Metropolen München oder Nürnberg. Auch Weiden, Bayreuth oder Hof sind beispielsweise unzureichend an das überregionale Schienenverkehrsnetz angeschlossen.

Eine große Rolle für den regionalen und überregionalen Personen- wie auch für den Güterverkehr spielt die Elektrifizierung von wichtigen Bahnstrecken – auch ins Nachbarland Tschechien. Nicht nur im Bereich des Pendler-, sondern auch im Bereich des Tourismusverkehrs ist es notwendig, positive Akzente zu setzen. Eine Vielzahl der Bürgerinnen und Bürger, die aus dem ländlichen Raum zur Arbeit pendelt, nutzt die Bahn als Fortbewegungsmittel. Aber auch der Tourismus stellt den Schienenverkehr vor neue Herausforderungen. Gut ausgebaute bzw. elektrifizierte Bahnstrecken können dabei auch die Belastung der Straßen und Autobahnen durch den Lkw- und Fernbusverkehr verringern.

147 Ebd., S. 15

148 Bayerische Staatsregierung, 17. Raumordnungsbericht, 2008–2012, Kapitel B 5.1.3

149 Entwurf eines Gesetzes zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (Schienenpersonenfernverkehrsgesetz – SPFVG) vom 10.02.2017, BR-Drs. 745/16

150 Bayerische Staatsregierung, 17. Raumordnungsbericht 2008–2012, Kapitel B 5.1.6

151 Bayerische Staatsregierung, Pressemitteilung Nr. 83: Bericht aus der Kabinettsitzung vom 21.03.2017

152 Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Stellungnahme vom 16.06.2016, S. 6

153 Ebd., S. 16

Eine Elektrifizierung der Franken-Sachsen-Magistrale, der Lückenschluss zwischen Nürnberg und Hof sowie der tschechischen Stadt Cheb/Eger und auch die elektrifizierte Anbindung von München nach Prag könnten in diesem Fall von großer Wichtigkeit sein. Nachholbedarf besteht vor allem an den Bahnstrecken zur Tschechischen Republik: Die Strecken Nürnberg–Marktredwitz–Cheb–Pilsen–Prag sowie München–Regensburg–Schwandorf–Pilsen–Prag sind aufgrund internationaler Verknüpfungsfunktion von europäischer Tragweite, weswegen sie von der Europäischen Union in das Transeuropäische Kernnetz aufgenommen wurden.

Eine elektrifizierte Eisenbahnverbindung zwischen Prag und München hat ebenfalls ein großes Potenzial, wenn durch die Reisezeit deutlich verkürzt werden könnte.

Daneben gibt es in Bayern ein gutes Dutzend weiterer Bahnstrecken, die ausgebaut werden müssen, um den Schienenverkehr attraktiver zu gestalten.

c) In dünn besiedelten Regionen steigen die Kosten für den Unterhalt des ÖPNV pro Einwohner aufgrund des demografischen Wandels. Können mit der Einführung eines Demografiefaktors bei der Berechnung der Zuschüsse für den ÖPNV die Nachteile im ländlichen Raum ausgeglichen werden und welche Auswirkungen hätte das für die Ballungszentren?

Gerade in den besonders vom demografischen Wandel betroffenen Gegenden führt vor allem der Rückgang der Schülerzahlen zu Schwierigkeiten bei der ÖPNV-Finanzierung. Ein Demografiezuschlag würde zulasten der Ballungsräume gehen, wenn er nicht mit einer gleichzeitigen Erhöhung der ÖPNV-Zuweisungen verbunden wäre. Vorzugswürdig erscheinen innovative Ansätze im ÖPNV, mit denen die tradierten Vorstellungen des ÖPNV als ausschließliches Linienangebot überwunden werden.¹⁵⁴ In den weniger dicht besiedelten Räumen gewinnen nachfragegesteuerte flexible Bedienungsformen des ÖPNV, die in Verbindung mit oder anstelle des regulären Bahn- und Linienbusverkehrs eingesetzt werden, zunehmend an Bedeutung. Beispiele sind Rufbusse und Anrufsammeltaxis.¹⁵⁵ Auch sog. Kombibusse, die gleichzeitig Personen und Güter befördern, können eine Alternative zum klassischen ÖPNV sein.

Exkurs: Ein Projekt für eine Kombination von Personen- und Gütertransport wurde der Enquete-Kommission am 20.10.2016 in ihrer 23. Sitzung vom Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik präsentiert: Die Idee hinter dem Projekt „serv 4 us“ ist es, die Möglichkeiten der Digitalisierung dafür zu nutzen, regionale Dienstleistungen zu bündeln und sie aus einer Hand anzubieten. Mittels einer mobilen Softwareanwendung (App) sollen die Dienstleistungen von jedem Standort jederzeit abgerufen werden können. Die Durchführung der Dienstleistung soll zum Wunschtermin und -ort des Kunden mithilfe spezieller Servicefahrzeuge erfolgen. Diese sollen behindertengerecht ausgerüstet werden und sowohl Menschen als auch Waren aufnehmen und

¹⁵⁴ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume (2016), S. 33

¹⁵⁵ Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Stellungnahme vom 16.06.2016, S. 5

transportieren. Die vorläufigen Ergebnisse der Studie gehen davon aus, dass das Konzept technologisch, wirtschaftlich und rechtlich machbar ist. Das Konzept soll jetzt aus der Projektphase heraus in den Realbetrieb überführt werden.

Die Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) können das Förderprogramm „Mobilität im ländlichen Raum“ in Anspruch nehmen, um die Verkehrserschließung im ländlichen Raum zu verbessern und auszuweiten.¹⁵⁶ Gegenstand der Förderung ist u. a. die Einrichtung von flexiblen und bedarfsorientierten Mobilitätsangeboten im ÖPNV.¹⁵⁷

d) In welchen strukturschwachen Räumen sollen stillgelegte, regionale Eisenbahnstrecken reaktiviert werden?

Das LEP sieht vor, dass Streckenstilllegungen und Rückbau der bestehenden Schieneninfrastruktur vermieden und die Möglichkeiten von Reaktivierungen genutzt werden sollen (LEP 2013, Punkt 4.3.). Die Begründung zu 4.3.3 führt dazu aus: „Bayern kann als Flächenland nicht auf eine flächendeckende Vorhaltung der Schieneninfrastruktur verzichten, weil sie Voraussetzung für die Bestellung eines qualitativ hochwertigen Nahverkehrs sowie die flächendeckende Erschließung im Schienengüterverkehr ist. Um die Leistungsfähigkeit der Schieneninfrastruktur zu erhalten, kann Stilllegungen und Rückbaumaßnahmen nur unter engen Voraussetzungen zugestimmt werden.“

Sofern die Voraussetzungen für Streckenreaktivierungen gegeben sind, bieten diese gegenüber Streckenneubauten die Möglichkeit, die Anbindung Bayerns an das Schienennetz ohne Neuzerschneidungen der Landschaft kostengünstig und flächensparend zu verbessern.“

Die Reaktivierung erfolgt auf Wunsch der jeweiligen Region und ist an folgende, bayernweit einheitlich geltende Konditionen geknüpft¹⁵⁸:

- Es liegt eine vom Freistaat anerkannte Prognose vor, die ergibt, dass eine Nachfrage von mehr als 1.000 Reisenden pro Werktag zu erwarten ist (1.000 Reisenden-Kilometer pro Kilometer betriebener Strecke).
- Die Infrastruktur wird ohne Zuschuss des Freistaates in einen Zustand versetzt, der einen attraktiven Zugverkehr ermöglicht.
- Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen ist bereit, die Strecke und die Stationen dauerhaft zu betreiben, und berechnet hierfür Infrastrukturkosten, die das Niveau vergleichbarer Infrastruktur der Deutschen Bahn nicht übersteigen.
- Die ÖPNV-Aufgabenträger müssen sich vertraglich verpflichten, ein mit dem Freistaat Bayern abgestimmtes Buskonzept im Bereich der Reaktivierungsstrecke umzusetzen.

¹⁵⁶ Mobilität im ländlichen Raum; Beantragung einer Förderung, abrufbar im BayernPortal unter <https://www.freistaat.bayern/dokumente/leistung/638194888589>.

¹⁵⁷ Im Rahmen der Anteilsfinanzierung können bis zu 70 Prozent der förderfähigen Kosten für drei Jahre oder degressiv 65 Prozent bis 25 Prozent der förderfähigen Kosten für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren als Projektförderung gefördert werden. In den Jahren 2012 bis 2016 wurden jährlich rund 2 Mio. Euro für dieses Programm zur Verfügung gestellt.

¹⁵⁸ Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Stellungnahme vom 16.06.2016, S. 7

Vonseiten der Enquete-Kommission wird kritisiert, dass die Kriterien zu starr sind. Bei der Nachfrage von mehr als 1.000 Reisenden pro Werktag wird außer Acht gelassen, dass es insbesondere an den Wochenenden und in der Ferienzeit in Tourismusregionen eine große Nachfrage nach ÖPNV-Angeboten gibt. Außerdem liefert das Kriterium keine Aussage zur Wirtschaftlichkeit einer Reaktivierung. Darüber hinaus bleiben weitere Aspekte wie z. B. Nachfrageeffekte für Hauptstrecken und die Netzwirkung unberücksichtigt. Reaktivierungen werden auch dadurch erschwert, dass der Freistaat, anders als bei S-Bahn-Projekten in Ballungsräumen, keine Infrastrukturinvestitionen fördert.

Exkurs: Außentermin der Enquete-Kommission in Niederbayern am 10.07.2015, Gespräch mit dem Tourismusbüro der Stadt Grafenau:

Wichtig für den ländlichen Raum sei der ÖPNV, bei dem die Stadt Grafenau 2010 eine Art Vorreiterrolle eingenommen und eine besondere Gästekarte entwickelt habe, die für die Gäste nicht nur 50 Cent Ermäßigung bei der einen oder anderen Einrichtung bedeute, sondern einen echten Mehrwert im Urlaub darstelle. In Zusammenarbeit mit Regionalbus Ostbayern und der Waldbahn, die ursprünglich noch von der Deutschen Bahn betrieben worden ist, sei die Idee entstanden, in die Gästekarte eine kostenlose ÖPNV-Leistung zu integrieren, und dabei sei das GUTI entstanden. Die Abkürzung stehe zum einen für Gästeservice Umweltticket, zum anderen aber auch dafür, dass mit diesem Ticket den Gästen ein besonderes Bonbon oder Zuckerl geboten werden solle. Mit dem Ticket soll auch der Umweltschutz unterstützt werden. Die Gäste könnten in Grafenau ihr Auto stehen lassen und kostenlos Bus und Bahn fahren. Anfangs sei die Einführung von GUTI vor allem deswegen schwierig gewesen, weil es von den Gastgebern mitfinanziert werden musste. Zwischenzeitlich gebe es aber zu GUTI sowohl von den Gastronomie- und Beherbergungsbetrieben als auch von den Gästen sehr viele positive Rückmeldungen. Vor allem habe das Ticket zu einer so starken Auslastung der Waldbahn geführt, dass diese in den Sommermonaten an ihre Kapazitätsgrenzen stoße. Touristisch habe GUTI die Region Grafenau sehr stark weitergebracht, was auch durch die Steigerung der Übernachtungszahlen belegt werden könne.

e) Wie können die für den ländlichen Raum so wichtigen Staatsstraßen saniert werden und welche Investitionssummen sollen dafür aufgebracht werden und in welchem Zeitraum?

In den vergangenen Jahren hat die Sanierung des vorhandenen Straßennetzes deutlich an Bedeutung zugenommen. Die im 4-jährigen Turnus stattfindende Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) ist eine wichtige Grundlage für das Erhaltungsmanagement.¹⁵⁹ Der laufende Erhaltungsbedarf für die rund 14.000 km Staatsstraßen und die ca. 5.000 zugehörigen Brücken beträgt gemäß den Ermittlungen auf Grundlage der ZEB 2011 rund 100 Mio. Euro/Jahr.¹⁶⁰ Darüber hinaus wurde in der ZEB 2011 ein Nachholbedarf in

Höhe von 70 Mio. Euro/Jahr ermittelt, der in einem Zeitraum von zehn Jahren abgebaut werden soll.¹⁶¹ Der Gesamtbedarf von 170 Mio. Euro/Jahr hat sich nach fortgeschriebenen Kostensätzen erhöht und liegt bei aktuell 190 Mio. Euro/Jahr.¹⁶²

Eine Schlüsselrolle im Bereich der Erhaltung kommt den Brückenbauwerken zu. In die Zuständigkeit der bayerischen Straßenbauverwaltung fallen insgesamt 14.750 Brücken an Bundesautobahnen, Bundes-, Staats- sowie mitverwalteten Kreisstraßen.¹⁶³ Die Entwicklung der Zustandsnotenverteilung in den letzten zehn Jahren zeigt, dass der Anteil der Bauwerke mit sehr guten und guten Zustandsnoten abnimmt.¹⁶⁴ Hier besteht aus Sicht der Enquete-Kommission dringender Handlungsbedarf. Viele dieser Brücken wurden zu Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs in den 1960er-, 1970er- und 1980er-Jahren gebaut. Für diese Brücken stehen jetzt zwangsläufig größere Instandsetzungsmaßnahmen an. Durch die Zunahme des Schwerverkehrs ist es außerdem quasi zu einer Nutzungsänderung gekommen. 2016 standen für die Brückenerhaltung insgesamt 240 Mio. Euro zur Verfügung (rund 200 Mio. Euro vom Bund für Brücken an Autobahnen, 40 Mio. Euro vom Freistaat für Brücken an Staatsstraßen).¹⁶⁵

Vonseiten der Enquete-Kommission wurde die Bedeutung des Zustandes der Straßen für die Attraktivität des ländlichen Raumes bemängelt.¹⁶⁶ Schlechte Straßen seien für das Image einer Region äußerst schlecht.¹⁶⁷ Kritisiert wurde vor allem der Zustand der Staatsstraßen. Aus einer Antwort der Staatsregierung auf eine Anfrage ergebe sich, dass in Franken rund 40 Prozent der Staatsstraßen grundlegend sanierungsbedürftig sind, in der Oberpfalz sind es 33 Prozent, in Schwaben 27 Prozent, in Niederbayern 44 Prozent und in Oberbayern 32 Prozent.¹⁶⁸ Die Mittel des Freistaates seien für die Sanierung und den Erhalt viel zu gering und sollten dringend erhöht werden. Vonseiten des STMI wurde eingeräumt, dass in der weiter zurückliegenden Vergangenheit nicht genügend für den Erhalt des Staatsstraßenbaus gemacht worden sei, sich die Situation aber nun verbessert habe.¹⁶⁹ Darauf weist auch die Stellungnahme des STMI hin.

Angesprochen wurde auch der mangelhafte Radwegebau an Staatsstraßen, der nur dort gefördert wird, wo Gefahrenstellen bestehen. Auch hier wurden Verbesserungen vonseiten des STMI angekündigt.¹⁷⁰

161 Ebd.

162 Ebd.

163 Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Zusatzinformation vom 12.10.2016

164 Ebd.

165 Ebd.

166 23. EK GLV, 20.10.2016, Protokoll, S. 3

167 22. EK GLV, 29.09.2016, Protokoll, S. 30

168 Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Antworten vom 13.12.2015 auf Schriftliche Anfragen vom 22.10.2015, Drs. 17/9544, Drs. 17/9554

169 22. EK GLV, 29.09.2016, Protokoll, S. 31

170 Ebd.

159 Die Auswertung der ZEB 2015 kann eingesehen werden unter: <http://www.innenministerium.bayern.de/vum/strasse/bau/unterhalt/erhaltungsmanagement/index.php>

160 Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Stellungnahme vom 16.06.2016, S. 9

- f) **Wie kann das Radwegenetz auch in strukturschwachen, dünn besiedelten Regionen bedarfsgerecht ausgebaut werden? Welche Investitionsmaßnahmen sind in den nächsten Jahren notwendig, um den Radverkehr auszubauen?**

Welche überörtlich straßenbegleitenden Radwege sollen ausgebaut werden, um ein bayernweites Radwegenetz zu gewährleisten?

Für Radwege an Bundes- und Staatsstraßen in Baulast des Bundes bzw. des Freistaates Bayern wurden Radwegeprogramme für die Jahre 2015 bis 2019 aufgestellt.¹⁷¹ Dabei wurden Defizite im Radwegenetz analysiert und entsprechende Verbesserungsvorschläge entwickelt. Zur Finanzierung des Radwegebaus sind von 2015 bis 2019 für Bundesstraßen 75 Mio. Euro und für Staatsstraßen 50 Mio. Euro vorgesehen. Daneben können Gemeinden besonders wichtige Radwege in eigener Zuständigkeit bauen, auch wenn sie wegen anderer Prioritäten nicht im staatlichen Radwegeprogramm enthalten sind. Dabei können sie auf die Förderprogramme aus dem Finanzausgleichsgesetz (Art. 13c und Art. 13f FAG) zurückgreifen.

Die umfangreichen Investitionen für den Radwegebau an Bundes- und Staatsstraßen will die Staatsregierung auch nach 2019 fortsetzen. Im Zeitraum von 2015 bis 2019 sollen hier insgesamt 200 Mio. Euro investiert werden (Radverkehrsprogramm Bayern 2025).¹⁷²

Im neuen Radverkehrsprogramm Bayern 2025 setzt sich die Staatsregierung das Ziel, innerhalb der nächsten zehn Jahre ein „Radverkehrsnetz Bayern“ zu konzipieren und mit der entsprechenden Beschilderung umzusetzen. In diesem Zeitraum wird angestrebt, dass auch etwa die Hälfte der bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte eigene Netzpläne zur Verdichtung des Radverkehrsnetzes Bayern erstellt hat. Die Enquete-Kommission empfiehlt, darauf hinzuwirken, dass alle Landkreise und kreisfreien Städte eigene Netzpläne aufstellen.

- g) **Welche überregionalen Eisenbahnstrecken in strukturschwachen Räumen in Bayern sollten vorrangig ausgebaut werden und in welchem Zeitraum?**

Diese Frage wurde bereits im Kapitel 6.4.1 b) behandelt.

- h) **Welche Möglichkeiten des Freistaates gibt es, z. B. über ein Strukturförderprogramm, die Kommunen in strukturschwachen Räumen bei ihren Investitionen zu unterstützen?**

Bekanntlich gibt es die bestehenden Förderprogramme des Bayerischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes. Ein eigenes Strukturförderprogramm wurde von der Kommission kritisch gesehen. In

¹⁷¹ Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr: Informationen zum Radwegebau an Bundes- und Staatsstraßen in Bayern, abrufbar unter https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/vum/fussundradverkehr/iid3_radwegprogramm.pdf

¹⁷² Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr: Radverkehrsprogramm Bayern 2025, abrufbar unter <http://www.stmi.bayern.de/vum/fussundradverkehr/index.php>

das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sollten Brückensanierungsmaßnahmen aufgenommen werden, um den Sanierungsstau aufzulösen.

- 6.4.2 **Wie kann die bayerische Verkehrsinfrastruktur durch verstärkte Vernetzung eine flächendeckende Verkehrserschließung gewährleisten?**

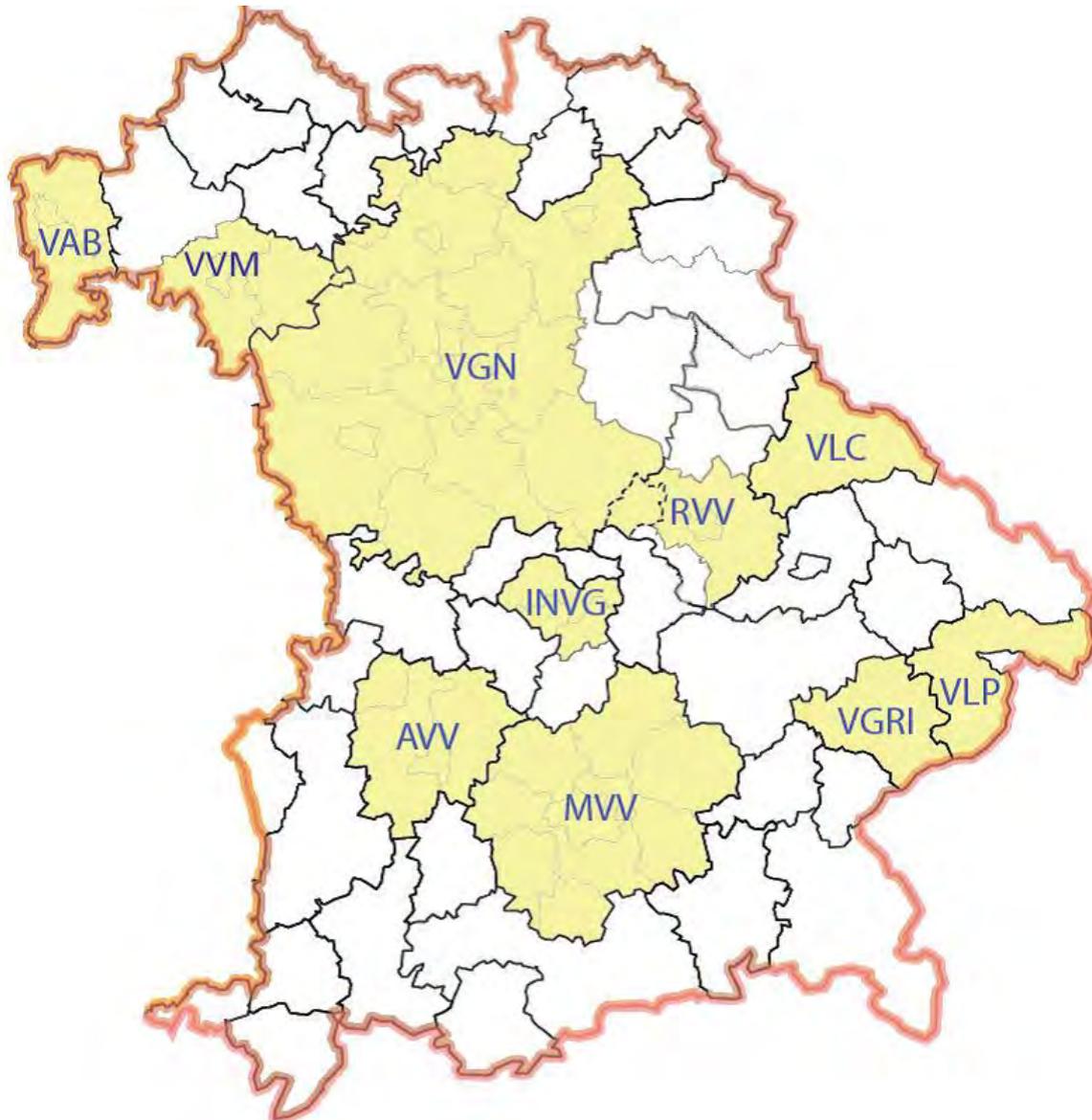
- a) **Welche Strategie bietet sich an, um sowohl alle Ober- und Mittelzentren in das überregionale öffentliche Verkehrsnetz einzubeziehen als auch bedarfsgerechte und attraktive Angebote des ÖPNV in ländlichen Regionen sicherzustellen und welchen Beitrag können Verkehrsverbünde hierzu leisten?**

- b) **Wie können auch die Querverbindungen sichergestellt werden (Spinnennetz statt Stern)?**

Während in den Metropolen und ihrem Umland die verschiedenen Verkehrsträger gut miteinander vernetzt sind, ist der ÖPNV in vielen peripherer gelegenen Regionen stark ausgedünnt. Um die Lücken zu schließen, bedarf es einer Vernetzung und eines Gesamtkonzepts. Der Freistaat Bayern erstellt aufgrund der gesetzlichen Aufgabenzuweisung, die bei den Landkreisen und kreisfreien Städten liegt, keinen Gesamtplan für den allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr. Es liegt daher im Ermessen der Landkreise und kreisfreien Städte, ob sie sog. Nahverkehrspläne erstellen (Art. 13 BayÖPNVG). Das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie gibt lediglich Leitlinien zu Nahverkehrsplanungen heraus.¹⁷³ Diese beinhalten konkrete Zielvorgaben für die Reisezeit und Bedienhäufigkeit. Die Umsetzung der Leitlinien ist aber für die Aufgabenträger nicht verbindlich, selbst wenn sie einen entsprechenden Nahverkehrsplan erstellt haben. Wichtig wäre hingegen eine flächendeckende verbindliche Umsetzung.

Ein Großteil des bayerischen Personennahverkehrs wird über Verkehrsverbünde geregelt, die teils große Gebiete abdecken, oft aber auch sehr kleinteilig Regionen bedienen. Verkehrsverbünde bieten viele Vorteile. Sie koordinieren z. B. Bus und Bahn. Sie ermöglichen ein einheitliches Fahrpreissystem, das für alle Verkehrsunternehmen gilt, darüber hinaus abgestimmte Fahrpläne, einheitliche Fahrplaninformationen und Anschlusssicherungen zwischen Angeboten aller Verbundunternehmen. Dabei kann unterschieden werden zwischen Verbänden mit einer SPNV-Integration, Verbänden ohne eine SPNV-Integration und Verbänden ohne Gemeinschaftstarif, die nur Fahrplankoordination betreiben. Ländliche Räume in Bayern sind oft weiße Flecken in der Verkehrsverbundlandschaft. Zu den verbundfreien Gebieten gehören in Bayern insgesamt zwölf Landkreise und drei kreisfreie Städte. Rund 11.100 Quadratkilometer der Fläche Bayerns sind demnach verbundfreie Gebiete (Gesamtfläche: 70.550,19 km²). Dort leben rund 1.392.000 Mio. Menschen (Gesamtbayern: 12.843.514).

¹⁷³ Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur und Technologie: Leitlinie zur Nahverkehrsplanung in Bayern, abrufbar unter http://www.demografie-leitfaden-bayern.de/fileadmin/user_upload/demografie-leitfaden/dokumente/LEITLINIE98.pdf, Anhang C 5



Verkehrsverbände mit SPNV Integration (Quelle Bürgerbüro Dr. Christoph Rabenstein, MdL)

Die Verkehrsverbände konzentrieren sich in Bayern daher oftmals auf die Ballungsgebiete und die größeren Städte. Verbände mit einer SPNV-Integration existieren bayernweit elf. Der Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVV), der Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (VGN), der Regensburger Verkehrsverbund (RVV), der Augsburger Verkehrs- und Tarifverbund (AVV) und der Verkehrsunternehmens-Verband Mainfranken (VVM) in Würzburg spielen dabei in Bayern eine hervorgehobene Rolle (Quelle: <https://www.stmi.bayern.de/vum/handlungsfelder/management/verkehrsverbuende/index.php>). In diesen fünf wichtigen

Verbundgebieten leben rund 7 Mio. Menschen (rund 55 Prozent der bayerischen Bevölkerung) und das Gebiet umfasst rund 27.000 km² (38 Prozent der Gesamtfläche Bayerns). Zudem gibt es insgesamt 14 Verkehrsverbände ohne SPNV-Integration in Bayern und 10 ohne einen Gemeinschaftstarif, sondern lediglich mit einer Fahrplankoordination.

Viele Landkreise und kreisfreie Städte haben in den vergangenen Jahren immer wieder über einen Beitritt in einen großen Verkehrsverbund nachgedacht, beispielsweise auch der Landkreis Kulmbach in Oberfranken. Das ist jedoch mit teils hohen Kosten für die Kommunen verbunden, die sie oft

nicht erbringen können, obwohl ein Verbundbeitritt als sinnvoll erachtet wird.

Wie bereits oben beschrieben, ist die Planung, Organisation und Sicherstellung des allgemeinen ÖPNV in Bayern eine freiwillige Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte im eigenen Wirkungskreis (Art. 8 BayÖPNVG). Gemäß Art. 13 Abs. 2 Satz 2 BayÖPNVG ist die Planung, soweit erforderlich, mit anderen Planungs- sowie Aufgabenträgern des ÖPNV abzustimmen. Laut den Leitlinien des StMWi zur Nahverkehrsplanung sollen dabei auch durch die Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH erarbeitete Fahrplankonzepte und die Nahverkehrspläne aufeinander abgestimmt werden. Aber auch hier gilt wiederum, dass diese Leitlinien für die Aufgabenträger nicht verbindlich sind. Für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist aus Sicht der Kommission eine Kooperation zwischen den Verkehrsträgern unabdingbar, damit das Angebot nicht an den jeweiligen Landkreisgrenzen haltmacht. Darüber hinaus würde ein einheitliches Tarifsystem, unabhängig von den Landkreisgrenzen, die Attraktivität und Akzeptanz des ÖPNV enorm steigern.

Zur Bewältigung der Verkehrsströme aus dem ländlichen Raum hin zu den Verdichtungsräumen sowie zwischen den ländlichen Zentren untereinander kann die Schiene als Rückgrat des ÖPNV noch deutlich mehr leisten. Dazu sind die Fahrzeiten durch Schließung von Elektrifizierungslücken oder durch den Ausbau der Schieneninfrastruktur zu verkürzen; zudem müssten insgesamt mehr Züge durch den Freistaat bestellt werden.

- c) Wie kann die Kooperation des öffentlichen Personennahverkehrs mit den verschiedenen Formen des Individualverkehrs verbessert und wie können die erforderlichen Schnittstellen optimiert werden?**
- d) Wie kann die Vernetzung des regionalen und überregionalen Schienenverkehrs verbessert werden (z. B. durch bessere Taktung)?**

Für eine Vernetzung des Individualverkehrs mit dem ÖPNV bieten sich Park-and-Ride-Konzepte an. Für eine Verknüpfung von Fußgängerverkehr mit ÖPNV-Angeboten sind kurze Umsteigewege erforderlich. Damit das Fahrrad für die Fahrt zur nächsten Haltestelle des ÖPNV genutzt wird, sind dort noch viel mehr wettergeschützte und sichere Abstellanlagen in ausreichender Anzahl und guter Erreichbarkeit erforderlich. Die Staatsregierung verweist hinsichtlich dieser Konzepte auf die Aufgabenträgerschaft der Landkreise und kreisfreien Städte.¹⁷⁴ Diese Konzepte sind mit noch stärkerer Förderung durch die Staatsregierung zu forcieren.¹⁷⁵

Hinter dem Bayern-Takt steht die Grundphilosophie: In ganz Bayern, auch im ländlichen Raum, soll den Fahrgästen von frühmorgens bis spätabends, auch am Wochenende, ein Stundentakt zur Verfügung stehen. Der Bayern-Takt weist aber Lücken auf. 15 Eisenbahnstrecken in Bayern werden montags bis freitags nur zweistündlich bedient; am

Wochenende sind es 27 Eisenbahnstrecken.¹⁷⁶ Die Einführung eines ganztägigen Stundentaktes auf allen Strecken ist aus Gründen der räumlichen Gerechtigkeit dringend geboten. Ein Halbstundentakt könnte darüber hinaus helfen, den regionalen mit dem überregionalen Schienenverkehr besser zu vernetzen. Für eine optimalere Vernetzung ist auch eine qualitativ hochwertige Fahrgastinformation erforderlich. Der Freistaat hat deshalb bereits vor einigen Jahren entschieden, ein eigenes „Durchgängiges Elektronisches Fahrgastinformations- und Anschlusssicherungs-System“ (DEFAS) aufzubauen. Die Bayerische Eisenbahngesellschaft (BEG) betreibt im Auftrag des Staatsministeriums des Inneren, für Bau und Verkehr sowohl das Hintergrundsystem DEFAS Bayern als auch das Auskunftsportal „Bayern-Fahrplan“.¹⁷⁷ Um dieses Ziel zu erreichen, besteht offensichtlich noch Optimierungsbedarf: Dabei sollten alle ÖPNV-Angebote in Bayern einschließlich der Mobilitätsplattformen für Mitfahrgelegenheiten integriert werden.

Exkurs: Außentermin der Enquete-Kommission nach Unterfranken am 17.03.2017:¹⁷⁸

Klaus Herzog (Oberbürgermeister von Aschaffenburg) stellte bei einem Rundgang den neuen Hauptbahnhof Aschaffenburg vor. Im Rahmen der Bahnkonversion habe der Hauptbahnhof zu einer regionalen Verkehrsdrehscheibe ausgebaut werden können, die für einen Einzugsbereich von etwa 500.000 Menschen der Zugang zum europäischen Fernverkehrsnetz sei. Diese Mobilitätsdrehscheibe zeige sich in vielfacher Hinsicht. Der Aschaffener Hauptbahnhof sei ein Fernverkehrsbahnhof der ersten Kategorie. Täglich stiegen hier knapp 10.000 Fahrgäste ein und aus. Etwa 2.000 Pendler fahren täglich mit dem ICE nach Frankfurt, 2.500 Menschen reisen Richtung Osten nach Würzburg, dazu kämen noch Fahrgäste in Richtung Darmstadt und Miltenberg. Die Verknüpfung zum regionalen Omnibusbahnhof, zur Feinerschließung der Region mit 300.000 Einwohnern, bewege sich bei etwa 5.000 Personen, die täglich von den Bussen auf die Züge umstiegen. Insgesamt betrage die Zahl der Fahrgäste im regionalen Omnibusbahnhof über 300.000, die hier täglich aus- oder einstiegen. Etwa 1.000 Busse würden täglich den Omnibusbahnhof anfahren. Zur Gewährleistung dieses allgemeinen ÖPNV hätten die Verkehrsunternehmen am Bayerischen Untermain die VAB gegründet. Die Aufgabenträger, die Landkreise Aschaffenburg und Miltenberg sowie die Stadt Aschaffenburg, hätten dies initiiert und betrieben als Grundlage des allgemeinen ÖPNV schon seit Jahren eine gemeinsame Nahverkehrsplanung, die den regionalen Nahverkehr ständig optimiere. In den letzten Jahren sei mit dem Neubau des Hauptbahnhofs das dortige Mobilitätsangebot um die Elemente Park-and-Ride sowie Fahrradfahren erheblich ausgeweitet worden. Auf der Nordseite des Hauptbahnhofs stehe inzwischen ein nahezu ständig voll belegtes Park-and-Ride-Parkhaus mit über 200 Stellplätzen. Im Bahnhofsgebäude selber befänden sich in der Fahrradstation 200 bewachte Fahrradabstellplätze, hinzu kämen noch etwa 300 unbewachte Fahrradabstellanlagen. Die große Zahl an Fahrradstellplätzen im öffentlichen Raum sei dabei noch nicht mit eingerechnet.

¹⁷⁴ Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, Stellungnahme vom 16.06.2016, S. 14 f.

¹⁷⁵ Park-and-Ride- bzw. Bike-and-Ride-Angebote werden laut Staatsregierung bislang mit 55 Prozent der zuwendungsfähigen Kosten gefördert.

¹⁷⁶ Vgl. Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr, Antwort vom 08.01.2017 auf eine Schriftliche Anfrage vom 30.11.2016, Drs. 17/14957

¹⁷⁷ BEG: Bayernfahrplan, abrufbar unter: <http://beg.bahnland-bayern.de/de/die-beg/service-fuer-fahrgaeste/bayern-fahrplan>

¹⁷⁸ Protokoll der 28. Sitzung der Enquete-Kommission

e) Wie kann gewährleistet werden, dass auch Gemeinden ohne Schienenanschluss durch ein sinnvolles System von Buszubringern ein vertaktetes ÖPNV-Angebot mit guten Anschlüssen zum Schienenverkehr erhalten?

Der SPNV ist um getaktete, regionale Buslinien in den Räumen zu ergänzen, die nicht vom Schienenverkehr bedient werden. Dort, wo wichtige Zentren im ländlichen Raum keinen Schienenanschluss haben oder nicht mit wichtigen Verkehrsknotenpunkten verbunden sind, sind Lücken im Netz durch miteinander getaktete Schnellbuslinien zu schließen. Die im Doppelhaushalt 2015/2016 geschaffene Fördermöglichkeit für landkreisübergreifende Expressbusangebote geht im Hinblick auf die bessere Vernetzung über Landkreisgrenzen hinweg in die richtige Richtung, müsste aber über die in der Regel lediglich dreijährige Projektförderung hinaus ausgebaut und in einem Dauerförderprogramm mit verbessertem Mitteleinsatz fortgeführt werden.

f) Welche überörtlich straßenbegleitenden Radwege sollen ausgebaut werden, um ein bayernweites Radwegnetz zu gewährleisten?

Diese Frage wurde bereits im Kapitel 6.4.1 f) behandelt.

6.4.3 Welche Instrumente lassen sich sinnvoll einsetzen, um Ballungsräume durch eine verstärkte Nutzung umweltfreundlicher Verkehrsträger zu entlasten?

Das Wachstum in den Ballungsgebieten wie München und Nürnberg geht mit einer Zunahme an Pendlerströmen und steigendem Wirtschaftsverkehr einher. An verkehrsreichen Straßen und Kreuzungen wird der Jahresmittelgrenzwert für Stickoxid überschritten. Die Bürgerinnen und Bürger fühlen sich durch den Verkehrslärm belästigt. Für diesen Teil der Verkehrsprobleme führen schadstoffärmere Kraffahrzeuge und verstärkte Förderung von E-Mobilität sicherlich zu einer Verbesserung. Für Straßen und Parkraum wird viel Fläche, welche in den Städten begrenzt ist, in Anspruch genommen. Die zunehmenden Verkehrsströme müssen so organisiert werden, dass sie den vielschichtigen Interessen von Menschen und Wirtschaft gerecht werden. Denn der öffentliche Raum hat für das Leben in den Städten wichtige soziale und kulturelle Funktionen zu erfüllen. Um Ballungsräume lebenswert zu gestalten, muss der öffentliche Raum effizient auf die unterschiedlichen Nutzerinteressen aufgeteilt werden. Um unnötigen Autoverkehr zu vermeiden, müssen nach dem Leitbild der kompakten Stadt und der Stadt der kurzen Wege die Bereiche Wohnen, Arbeit, Freizeit und Einkaufen wieder enger miteinander verzahnt werden. Städtische Verkehrsplanung darf dabei nicht an den Stadtgrenzen enden. Eine regionale Verkehrsentwicklungsplanung muss sich an diesen entsprechenden Pendlerströmen orientieren.

Um Pendler vom Auto auf die Schiene zu holen, müssen die P+R-Parkplätze im Außenbereich deutlich nachgerüstet werden, die Taktichten bei der S-Bahn erhöht werden und längere Züge zum Einsatz kommen. Insbesondere durch den Einsatz von zusätzlichen Bussen, durch weitere neue Tangentiallinien, die Einrichtung von Busspuren und einen dichteren Takt kann das ÖPNV-Angebot schnell verbessert werden. In Teilen haben die öffentlichen Verkehrsmittel in

den Ballungsräumen die Kapazitätsgrenzen längst erreicht. Die Kommunen sind beim erforderlichen Ausbau des ÖPNV und des SPNV daher auch auf Finanzmittel von Bund und Ländern angewiesen.

Ein Parkraummanagement – im Sinne der Bewirtschaftung von Parkplätzen im öffentlichen Straßenraum – ist eine wichtige Stellschraube für die Gestaltung des Straßenverkehrs in der Stadt. Die Kommunen sollten selbst im Rahmen ihrer Satzungshoheit über die Höhe der Parkgebühren entscheiden können, ohne an die festgelegten Parkgebührenhöchstsätze gebunden zu sein (§ 6a Abs. 6 und 7 StVG i. V. m. § 10 der Zuständigkeitsverordnung).

Immer mehr Fahrgäste kombinieren schon heute in ihren alltäglichen Reiseketten neben dem öffentlichen Personennahverkehr weitere Mischformen des kollektiven Verkehrs wie Carsharing oder Leihfahrräder. Die traditionellen Verkehrsverbünde sollten zu einem „Mobilitätsverbund“ erweitert werden, um die verschiedenen Verkehrsmittel sinnvoll logistisch zu kombinieren.

Die Kurier-, Express- und Paketbranche (KEP) wächst in Deutschland 1,4-mal schneller als der Logistikmarkt insgesamt. Circa 74 Prozent der deutschen Bevölkerung leben aktuell in Städten mit steigender Tendenz, sodass der größte Teil der Abholung und Zustellung auf der sog. letzten Meile in städtischen Ballungsräumen stattfindet. Die dadurch entstehenden Lieferverkehre belasten die Umwelt. Innovative Mikro-Depot-Konzepte können einen Beitrag zu den ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielen von KEP-Unternehmen und Kommunen leisten. Hier sollten Projekte zur nachhaltigen Stadtlogistik für die sog. letzte Meile und deren Umsetzung in die Praxis weiter erprobt werden.

Exkurs: Pilotprojekt zur nachhaltigen Stadtlogistik durch KEP-Dienste mit dem Mikro-Depot-Konzept auf dem Gebiet der Stadt Nürnberg:¹⁷⁹

In zwei räumlich getrennten Feldversuchen sollen Pakete für Einzelhandel und Endkunden in zentral gelegenen Containern, Fahrzeugen oder Immobilien deponiert werden. Von dort nutzen die Zusteller emissionsfreie Alternativen wie z. B. Lastenfahrräder oder Sackkarren. Dies führt zu einer effizienten Entlastung hochfrequenzierter Zustellbezirke.

Das Schienennetz in Bayern ist stark auf München zentriert. Auch der zunehmende und politisch gewollte schienenbetriebene Güterverkehr führt durch die Ballungsräume. Für Anwohner hat das z. T. erhebliche Lärmbelastungen und Störungen der Verkehrsflüsse mit hoher Schadstoffbelastung aufgrund beschränkter Bahnübergänge zur Folge (z. B. bleibt die Schranke am Bahnübergang München-Daglfing rund 40 Minuten pro Stunde wegen S-Bahn und Güterzugverkehr geschlossen). Als Lösung bietet es sich an, insbesondere den Transitgüterverkehr aus den Ballungsräumen hinaus zu verlagern und durch neue Trassen modale Verbindungen zu schaffen.

¹⁷⁹ <https://www.ihk-nuernberg.de/de/media/PDF/Standortpolitik-und-Unternehmensfoerderung/Logistik/projektsteckbrief-pilotprojekt-zur-nachhaltigen-stadtlogistik-durch-kep-dienste.pdf>

6.4.4 Inwieweit können Städte, Gemeinden oder Kommunen mit dem Breitbandausbau ihren Standort aufwerten und somit für Gewerbetreibende und auch Privatpersonen attraktiver machen?

a) Ein „schnelles Internet“ wird für alle gefordert. Wie hoch ist die Mindestbandbreite dafür und welche künftigen Änderungen sind dabei zu erwarten bzw. zu berücksichtigen?

Ein schneller Internetanschluss ist heute Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und zudem ein wichtiger Standortfaktor. Für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist ein „schnelles Internet“ essenziell. Junge Familien dürften die Entscheidung für ihre Wohnortwahl inzwischen genauso von einer schnellen Internetanbindung abhängig machen wie Unternehmen die Standortwahl. Nicht nur vor diesem Hintergrund ist eine flächendeckende Versorgung mit leistungsfähigem Breitband eine zentrale Zukunftsaufgabe.

Die EU-Kommission definiert „schnelles Internet“ als eine Mindestbandbreite von 30 MBit/s im Download.¹⁸⁰ Nach der Bayerischen Breitbandrichtlinie müssen den möglichen Endkunden in einem gefördert ausgebauten Erschließungsgebiet nach Abschluss der Maßnahme mindestens 30 MBit/s im Download zur Verfügung stehen.¹⁸¹ Ziel der Bayerischen Richtlinie ist die Errichtung von hochleistungsfähigen Breitbandnetzen mit Übertragungsraten von mindestens 50 Mbit/s im Download. Außerdem verweist die Staatsregierung darauf, dass die Kommunen im Rahmen ihrer Planungshoheit in den Ausschreibungen auch höhere Bandbreiten fordern können.

Es gibt deutliche Unterschiede im Versorgungsgrad zwischen Stadt und Land. Bei Bandbreiten von 50 MBit/s liegt die Versorgung in den bayerischen Städten bei 92,2 Prozent der Haushalte, während auf dem Land nur 39,6 Prozent der Haushalte über einen solchen Anschluss verfügen (Daten des TÜV Rheinland, Mitte 2017).¹⁸²

Im Rahmen der Umsetzung der Bayerischen Breitbandrichtlinie werden bis zu 1,5 Mrd. Euro Fördermittel bereitgestellt. Über 97 Prozent der Kommunen sind in das Förderverfahren eingestiegen, von 2.056 Kommunen nehmen 1.992 das Programm in Anspruch. Die Staatsregierung setzt auf eine schnelle Flächendeckung mit mindestens 30 MBit/s und verweist auf die Möglichkeit einer späteren Nachrüstung für höhere Bandbreiten.¹⁸³

Die Enquete-Kommission stellt nicht in Abrede, dass der Freistaat Bayern viel Geld für den Ausbau der Breitbandversorgung in die Hand nimmt. Sie ist aber der Auffassung, dass im bayerischen Förderprogramm ein höherer Anteil von Gigabitverbindungen umgesetzt werden sollte. Damit

es nicht zu einer „digitalen Spaltung“ zwischen gut versorgten und weniger gut versorgten Räumen kommt, spricht sich die Enquete-Kommission für einen flächendeckenden Glasfaserausbau FTTB/FTTH (fibre to the building, fibre to the home) und nicht nur einen Ausbau bis zu den Verteilerkästen (FTTC: fibre to the curb) aus.¹⁸⁴ Dabei sollen auch entlegene Weiler und Höfe erreicht werden. Die Enquete-Kommission befürwortet, dass die Staatsregierung mit dem „Höfebonus“ ein Förderprogramm aufgelegt hat, von dem besonders Gemeinden mit einer starken Zersiedelung bzw. einer Vielzahl von Ortsteilen beim Breitbandausbau profitieren können. Dadurch wird es Kommunen mit vielen Weilern und Gehöften ermöglicht, eine schnelle Internetverbindung bereitzustellen. Dabei hat die Staatsregierung den individuellen Förderhöchstbetrag verdoppelt und den Fördersatz auf 80 Prozent für Gemeinden und Städte angehoben, die bisher einen Fördersatz von 60 oder 70 Prozent erhalten haben. Eine geografische Beschränkung auf einzelne Regionen oder Landkreise gibt es nicht. Um von der verbesserten Breitbandförderung zu profitieren, muss die antragstellende Gemeinde bereits mindestens einmal gefördert worden sein. Zudem muss sie mindestens 75 Prozent des ursprünglichen Förderhöchstbetrages ausgenutzt haben. Kommunen, die bereits bisher einen Fördersatz von 90 Prozent hatten, behalten diesen. Ein besonderer Fokus beim Höfebonus liegt auf einem hohen Anteil direkter Glasfaseranschlüsse in die Gebäude (FTTB).¹⁸⁵

Hinzu kommt eine „Gigabitinitiative“, die der Freistaat in ausgewählten Gewerbegebieten als Pilotprojekt gestartet hat. Sechs Kommunen aus ganz Bayern sind an diesem beteiligt: Ebersberg, Hutthurm, Berching, Kulmbach, Kleinostheim und auch Kammerstein. Die Enquete-Mitglieder hatten bereits festgestellt, dass schon jetzt Bandbreiten von 30 MBit/s für viele Unternehmen nicht mehr ausreichend sind und weit höhere Bandbreiten (ab 100 MBit/s) gebraucht werden, um im internationalen Wettbewerb nicht abgehängt zu werden. Um flächendeckend den Breitbandausbau mit über 30 MBit/s fördern zu können, muss vorher die Europäische Union überzeugt werden. Mit der aktuellen Breitbandrichtlinie darf der Freistaat bisher den Ausbau nicht fördern, wenn in einem Gebiet bereits Geschwindigkeiten von mindestens 30 MBit/s erreicht werden.

Um Investitionsanreize für Provider zu schaffen, kann ein FTTB/FTTH-Leerrohrkonzept sinnvoll sein, wie es beispielsweise die ILE Gäuboden als Masterplan erarbeitet hat. Durch die Verlegung entsprechender Leerrohre bei anstehenden Straßensanierungen wird darüber hinaus ein Beitrag zur Innenentwicklung geleistet.

Exkurs: Informationsreise der Enquete-Kommission vom 21.05.–24.05.2017 nach Schweden: hier: Breitbandversorgung in Schweden:

Laut der Deutsch-Schwedischen Handelskammer liegt Schweden bei Internetnutzung und Verbindungsgeschwin-

180 Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Stellungnahme vom 16.06.2016, S. 20

181 Richtlinie zur Förderung des Aufbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen im Freistaat Bayern (Breitbandrichtlinie – BbR) Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat vom 10.07.2014, Az. 75 - O 1903 - 001 - 24 929/14 (FMBI. S. 113)

182 Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Stellungnahme vom 16.06.2016, S. 22

183 23. EK GLV, Bericht der Staatsregierung, Protokoll vom 20.10.2016, S. 35 f.

184 Über einen Breitbandzugang durch Glasfasertechnologie auch auf der letzten Meile (FTTH: fibre to the home) verfügen laut Information der Bundesregierung in Bayern derzeit 577.000 Haushalte, das entspricht 9,7 Prozent der Haushalte. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage: Breitbandausbau und Breitbandförderung in Deutschland, Drs. 18/10156, S. 2

185 Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, Pressemitteilung Nr. 29 vom 09.02.2017, abrufbar unter <http://www.stmflh.bayern.de/internet/stmf/aktuelles/pressemitteilungen/23179/index.htm>

digkeit sowohl im europäischen als auch im weltweiten Vergleich in der Spitzengruppe.

Der Anteil der Schweden, die das Internet nutzen, lag laut Statistischem Amt der Europäischen Union (Eurostat) 2013 bei ganzen 95 Prozent.¹⁸⁶ Schweden steht damit europaweit an der Spitze, deutlich über dem EU-Durchschnitt von 75 Prozent. Auch im globalen Vergleich ist das Land bestens aufgestellt: Laut dem Networked Readiness Index von 2014 steht Schweden weltweit an dritter Stelle, was die Internetnutzung durch Privatpersonen und Unternehmen angeht.¹⁸⁷

Fast neun von zehn Schweden hatten im Jahr 2014 Zugang zu Breitband und sieben von zehn nutzten das Mobilfunknetz zum Surfen für unterwegs. Dabei konnten sie sich meist auf vergleichsweise hohe Verbindungsgeschwindigkeiten verlassen. Dem aktuellen State of the Internet Report von Akamai zufolge liegt Schweden im globalen Ranking der Länder mit den schnellsten Internetanschlüssen auf Platz 4. Deutschland folgt weit abgeschlagen auf Platz 24.¹⁸⁸

Der guten Ausgangslage und dem stetigen Netzausbau zum Trotz gibt es in Sachen Verfügbarkeit von schnellem Internet noch immer große regionale Unterschiede. Dies lässt sich mithilfe der digitalen Breitbandkarte,¹⁸⁹ die im Zusammenhang mit einer Studie der Schwedischen Post- und Telekommunikationsbehörde (PTS) erschaffen wurde, leicht feststellen.¹⁹⁰

Laut PTS erreichte die Netzabdeckung des mobilen Breitbands LTE/4G im Jahr 2014 bereits nahezu alle Schweden (99,6 Prozent). Allerdings hatten lediglich 61 Prozent der Haushalte und Unternehmen einen extra schnellen Breitbandzugang mit einer Surfgeschwindigkeit von mindestens 100 MBit/s und nur 54 Prozent verfügten vor Ort über einen Glasfaseranschluss.

Von den Top-10-Gemeinden mit dem höchsten Anteil an Bewohnern, die mindestens einen 100 MBit/s-Zugang haben, liegen sechs in der Hauptstadtregion um Stockholm, drei im nordschwedischen Västerbotten und eine im mittelschwedischen Västmanland. Am anderen Ende der Rangliste finden sich jedoch auch 17 Gemeinden, in denen weniger als 10 Prozent der Bevölkerung eine derart schnelle Internetanbindung zur Verfügung steht. In einer Region sind es gar nur 2,5 Prozent.

Dabei ist eine hohe Verbindungsgeschwindigkeit nicht nur für das Streamen hochauflösender Filme und Serien im heimischen Fernseher wichtig, sondern für viele Unternehmen, die auf digitale Geschäftsmodelle setzen oder anderweitig große Datenmengen übertragen müssen, geradezu überlebensnotwendig. Außerdem ermöglicht schnelles Internet den Angeschlossenen die Teilhabe am sich stetig fortentwickelnden digitalen gesellschaftlichen Leben.

Damit Unternehmen und Privatpersonen künftig auch in den ländlichen Gebieten ohne Probleme große Dateien herunterladen und verschicken können, hat die schwe-

dische Regierung insgesamt 3,25 Mrd. Schwedische Kronen (350 Mio. Euro) für den Breitbandausbau bereitgestellt. Mit der Förderung, die Teil des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum ist, will die Regierung mit finanzieller Unterstützung der EU dafür sorgen, dass bis 2020 550.000 betroffene Haushalte und Unternehmen schneller surfen können.

Die infrage kommenden Gemeinden können aus dem Programm bis zu 83 Mio. Schwedische Kronen (etwa 9 Mio. Euro) beantragen. Wer die Förderung letztlich erhält, entscheidet die schwedische Behörde für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (Jordbruksverket) anhand von Daten aus der bereits erwähnten PTS-Studie und der digitalen Breitbandkarte.¹⁹¹ Dabei wird unter anderem bewertet, wie groß der Anteil an Bewohnern und Unternehmen ist, die noch über keine 100 MBit/s-Anschlüsse verfügen.

Die PTS-Studie stellt dessen ungeachtet allerdings auch fest, dass man in dünn besiedelten Regionen vermehrt begonnen hat, selbst das Glasfasernetz auszubauen. In einigen Gemeinden erreichte man im vergangenen Jahr bereits eine Verbesserung der Glasfaserabdeckung um etwa 30 Prozent.

Schweden bemüht sich also aktiv, Breitbandanschlüsse im ganzen Land verfügbar zu machen und seine internationale Spitzenposition in Sachen schnelles Internet so künftig weiter auszubauen.

b) Ab welcher Bandbreite und unter welchen Umständen ist ein hochbitratiges Internet im Bereich der Daseinsvorsorge sowohl für Privathaushalte als auch für kommunale und regionale Betriebe zu verorten?

c) In welchen Arbeitsbranchen werden Bandbreiten ab 25 MBit/s /50 MBit/s /100 MBit/s von (zukunfts-)entscheidender Bedeutung sein?

Ein schnelles Internet ist für viele Menschen unverzichtbarer Teil ihres täglichen Lebens und für Firmen ein wichtiger Standort- und Wettbewerbsfaktor. Die Breitbandversorgung ist als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge anzusehen und die Bereitstellung wird von den Bürgerinnen und Bürgern erwartet, unabhängig von der Einstufung als freiwillige Aufgabe oder Pflichtaufgabe.¹⁹² Was unter Daseinsvorsorge zu verstehen ist, ist nicht in einem abgeschlossenen Leistungskatalog zusammengefasst. Die Beurteilung, welche Leistungen dazugehören, unterliegt einem Wandel und muss sich flexibel an gesellschaftliche Veränderungen anpassen.¹⁹³ Ein leistungsfähiger Breitbandanschluss ist nach Ansicht der Kommission in einer zunehmend digitalisierten Welt längst als Daseinsgrundfunktion anzusehen.¹⁹⁴

Eine belastbare Aussage dazu, in welchen konkreten Arbeitsbranchen Bandbreiten ab 25 MBit/s, 50 MBit/s oder

186 Eurostat: Use of ICTs and use of online services, 2011–2013, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Use_of_ICTs_and_use_of_online_services_2011-13_\(%25_of_individuals_aged_16_to_74\)_YB14-de.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Use_of_ICTs_and_use_of_online_services_2011-13_(%25_of_individuals_aged_16_to_74)_YB14-de.png)

187 World Economic Forum: Network Readiness Index 2014, abrufbar unter <http://widgets.weforum.org/global-information-technology-report-2014/#>

188 acamai's: state of the internet, Q2 2015 report, abrufbar unter <https://www.akamai.com/us/en/multimedia/documents/content/akamai-state-of-the-internet-report-q2-2015.pdf>

189 Breitbandkarte abrufbar unter <http://bredbandskartan.pts.se/>

190 Vgl. <http://www.pts.se/sv/Nyheter/Pressmeddelanden/2015/Bredbandsutbyggnad-pa-landsbygd-tar-fart/>

191 <http://www.jordbruksverket.se/bredband>

192 Vgl. Kommunale Spitzenverbände in Bayern, gemeinsame Stellungnahme vom 17.04.2016

193 Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, Stellungnahme vom 04.09.2015, S. 4

194 Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Stellungnahme vom 16.06.2016, S. 22

100 MBit/s von (zukunfts-) entscheidender Bedeutung sein werden, ist aus Sicht der Staatsregierung nicht möglich.¹⁹⁵ In der Kommissionsitzung wurde eine „Paketlösung“ als Maßstab für die benötigte Internetgeschwindigkeit diskutiert.¹⁹⁶

d) Wie stark beeinflusst die vorhandene Bandbreite die Wahl des Standorts für Unternehmen und die Wahl des Heimatorts für Privatpersonen? Kann die vorhandene Bandbreite künftig ein ausschlaggebendes Element sein?

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass die vorhandene Bandbreite die Wahl des Standorts für Unternehmen und die Wahl des Heimatorts für Privatpersonen stark beeinflusst. Im privaten Bereich spielt bei Berufstätigen speziell in peripheren ländlichen Regionen Heim- und Telearbeit eine große Rolle, um Familie und Beruf zu vereinbaren. Auch neue Internetdienste wie E-Government, E-Health oder E-Learning erfordern hohe Übertragungsraten. Dies gilt auch in der Landwirtschaft, wo Informatik und Elektronik bereits heute den landwirtschaftlichen Alltag prägen. Für Firmen, die im digitalen Bereich etwas produzieren und versenden, sind insbesondere die Uplink-Kapazitäten und nicht nur die Downlink-Kapazitäten ein wichtiger Faktor. Unternehmen in der Internetbranche sind dabei nicht zwangsläufig in Gewerbegebieten angesiedelt. Vielmehr können die Leistungen auch von der Wohnung oder der Garage aus angeboten werden, sofern ein leistungsfähiger Anschluss vorhanden ist. Hier bestehen unternehmerische Chancen speziell für den ländlichen Raum, die genutzt werden müssen. Die Enquete-Kommission geht daher über die Staatsregierung hinaus, die insbesondere im gewerblichen Bereich die Notwendigkeit von höheren Bandbreiten ab 100 MBit/s sieht und mittels Pilotprojekten Glasfaser in die Gewerbegebiete bringen möchte. Die Enquete-Kommission fordert einen flächendeckenden Glasfaserausbau FTTB/FTTH und setzt sich damit für ein zukunftsfähiges Netz mit Bandbreiten über 100 MBit/s ein (s.o.).

Neben dem Breitbandausbau muss auch ein flächendeckendes Mobilfunknetz gewährleistet werden. Der zunehmende Abruf von Medieninhalten über mobiles Internet benötigt hohe Netzkapazitäten. Für automatisiertes Fahren ist z. B. die flächendeckende Mobilfunkversorgung unabdingbar. Auch die Landwirtschaft 4.0 mit dem Einsatz von Melkrobotern in den Milchviehställen bis hin zur Präzisionslandwirtschaft auf den Äckern benötigt in Zukunft flächendeckend hochleistungsfähige Mobilfunknetze. Doch heute befinden sich vor allem in ländlichen Regionen noch größere Mobilfunklöcher. Die nächste Generation der 5G-Mobilfunknetze wird daher flächendeckend verfügbar gemacht werden müssen.

¹⁹⁵ Stellungnahme der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr vom 16.06.2016, S. 21

¹⁹⁶ Prof. Dr. Wittges, Geschäftsführer Zentrum Digitalisierung Bayern, mündliche Stellungnahme in der Sitzung vom 20.10.2016, Protokoll 23. EK GLV, S. 53, vgl. dazu auch <http://www.bmvi.de/DE/Service/Veranstaltungen/CeBit/CeBit-Bandbreiten-Vergleich/cebit-bandbreiten.html>

e) Welche alternativen Möglichkeiten gibt es für Städte und Gemeinden, die wegen einer finanziell prekären Haushaltssituation das derzeitige bayerische Breitbandprogramm nicht in Anspruch nehmen können?

Zur Finanzierung des kommunalen Eigenanteils im Rahmen der bayerischen Breitbandförderung können die Kommunen auf besonders günstige Finanzierungsangebote der LfA Förderbank Bayern zurückgreifen. Darüber hinaus können die Investitionspauschale sowie der Investivanteil einer nach Art. 11 FAG gewährten Stabilisierungshilfe zur teilweisen oder vollständigen Deckung des kommunalen Eigenanteils im Rahmen der bayerischen Breitbandförderung eingesetzt werden.¹⁹⁷

f) Welche Auswirkungen hätte die Festschreibung von schnellem Internet als Teil der Daseinsvorsorge im Telekommunikationsnetz auf die Geschwindigkeit des Breitbandausbaus, auf die privaten Anbieter, auf die Schließung der Lücken nicht nur im ländlichen Raum?

Die Festschreibung einer Mindestbandbreite würde bedeuten, dass der Einzelne einen Anspruch darauf hätte, Zugang zu dieser Leistung zu erhalten. Die Kosten für die Bereitstellung des Universaldienstes wären nach den Regelungen des TKG durch eine sog. Universaldienstabgabe (§ 83 TKG) durch die TK-Unternehmen zu tragen, die die Kosten in Form höherer Preise, insbesondere in ländlichen Gegenden, an die Endkunden weitergeben würden. Zu bedenken wäre des Weiteren, dass letztendlich nur große Unternehmen überhaupt in der Lage wären, die Universaldienstleistungen flächendeckend zu erbringen. Deren Marktmacht würde sich hierdurch ggf. noch weiter verstärken, was dem Wettbewerb im liberalisierten TK-Markt abträglich wäre.

g) Wie kann die Zusammenarbeit von Bund und Land, auch in finanzieller Hinsicht, beim Breitbandausbau gerade im ländlichen Raum verbessert werden?

Neben der bayerischen Breitbandrichtlinie gibt es auch ein Bundesförderprogramm.¹⁹⁸ Nach den Breitbandzielen der Bundesregierung sollen bis 2018 in Deutschland flächendeckend 50 MBit/s im Download verfügbar sein. Der Fördersatz des Bundes beträgt im Regelfall 50 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben, im bayerischen Förderprogramm ist der Fördersatz höher und beträgt zwischen 60 und 90 Prozent (durchschnittlich 78 Prozent). Eine Kombination der Förderprogramme ist möglich, es findet außerdem eine Ko-finanzierung durch den Freistaat Bayern statt, um die niedrigen Fördersätze des Bundes auszugleichen.

Die bayerische Breitbandrichtlinie fördert – anders als das Bundesprogramm – keine sog. Betreibermodelle. Beim Betreibermodell kann die öffentliche Hand, die Kommune,

¹⁹⁷ Stellungnahme der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr vom 16.06.2016, S. 23

¹⁹⁸ Vgl. Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Aufbaus einer flächendeckenden Next Generation Access (NGA)-Breitbandversorgung, abrufbar unter <http://breitbandbuero.de/wissenswertes/foerderprogramme/nga-rahmenregelung/>

Bauherr der zu errichtenden passiven Infrastruktur bzw. allein Verfügungsberechtigt über die Nutzung einer bereits bestehenden passiven Infrastruktur werden.¹⁹⁹ Nach dem bayerischen Förderprogramm besteht für Kommunen nach Ablauf der siebenjährigen Förderfrist die Situation, dass sie die Wirtschaftslücke zukünftig selbst füllen müssen, ohne Eigentümer der Infrastruktur zu sein oder sonst Verfügungsberechtigt zu sein. Können sie die Wirtschaftlichkeitslücke nicht selbst schließen, müssen sie ggf. auf schnelles Internet verzichten.

h) Welche technischen Entwicklungen sind in den nächsten zehn Jahren insbesondere bei der Digitalisierung zu erwarten und welche Auswirkungen hat dies auf die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Regionen Bayerns?

Die gewaltigen Leistungszuwächse in der Informationstechnologie werden in den kommenden Jahren das Internet der Dinge mit vielen Milliarden vernetzter Objekte ermöglichen. Cloud-Computing, Big-Data-Analysen und die Omnipräsenz von digitalen Endgeräten werden die digitale Revolution in jede Branche tragen.²⁰⁰ Es eröffnet sich die Chance, vor Ort am globalen Handel teilzunehmen.²⁰¹ Die Digitalisierung schafft damit Verbindungen zwischen lokaler und globaler Wirtschaft, aber auch zwischen Staat und Bürgern, Stadt und Land, Forschung und Anwendung, Beruf und Familie, Patienten bzw. Pflegebedürftigen und Ärzten bzw. Pflegern.²⁰² Die Enquete-Kommission sieht in der Digitalisierung große Chancen für die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen. Damit die Menschen und die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Regionen Bayerns profitieren können, müssen aber die Weichen in der Netzinfrastruktur richtig gestellt werden (s.o.).

6.5 Bildung

6.5.1 Wie kann ein ausgewogenes Schul- und Betreuungsangebot mit kurzen und vor allem sicheren Wegen auch im Hinblick auf den demografischen Wandel in allen Landesteilen sichergestellt werden?

a) Welchen Einfluss hat die wohnortnahe Schulversorgung bzw. die Länge des Schulwegs auf die Wohnortwahl von Familien mit kleinen Kindern?

Die Gewährleistung eines flächendeckenden Netzes, in dem alle Kinder die wesentlichen Schularten (Grund-, Mittel-, Realschule, Gymnasium, berufliche Schulen) zumindest als Fahrschüler in jeweils zumutbarer Fahrzeit erreichen können, ist grundsätzlich ein wichtiger Faktor für junge Familien, sich anzusiedeln oder wohnen zu bleiben. Wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse oder Untersuchungen zum Einfluss wohnortnaher Schulversorgung bzw. zur Länge des Schulwegs auf die Wohnortwahl von Familien mit Kindern liegen für Bayern allerdings nicht vor.²⁰³

b) Welche Auswirkungen werden Abwanderung und demografischer Wandel auf den Bedarf an Kindertagesstätten/Kindergärten in den kommenden zwei Jahren voraussichtlich haben (aufgeschlüsselt nach Landkreisen und kreisfreien Städten)? Müssen Einrichtungen aufgegeben werden? Wo müssen neue Einrichtungen geschaffen werden?

Bei ihrer Bedarfsplanung haben die für die Bereitstellung der notwendigen Plätze zur Kinderbetreuung zuständigen Gemeinden unter anderem die Auswirkungen von Zuzügen oder von Ausweisungen von Neubaugebieten und die Geburtenentwicklung zu berücksichtigen. Vom 01.01.2006 bis 31.12.2016 stieg die Zahl der Betreuungsplätze von 445.569 auf 611.587 und die Zahl der betreuten Kinder von 437.601 auf 543.400.²⁰⁴

199 Vgl. § 3b Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Aufbaus einer flächendeckenden Next Generation Access (NGA)-Breitbandversorgung

200 Stellungnahme der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr vom 16.06.2016, S. 25

201 Bericht von Dr. Holger Wittges, Geschäftsführer Zentrum Digitalisierung Bayern in der Sitzung am 20.10.2016, Protokoll 23. EK GLV

202 Stellungnahme der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr vom 16.06.2016, S. 25

203 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst zu Punkt V. des Fragenkatalogs vom 09.04.2015, S. 3 f.

204 Ebd., S. 5; aktualisiert zum Stand 31.12.2016

Betreute Kinder in den Regierungsbezirken													
	1/1/2006	1/1/2007	1/1/2008	1/1/2009	1/1/2010	1/1/2011	1/1/2012	1/1/2013	1/1/2014	1/1/2015	1/1/2016	1/1/2017	[%]
Oberbayern	154.097	155.637	159.476	172.265	175.679	180.991	186.130	193.200	195.284	198.634	205.938	212.051	37,6%
Niederbayern	38.668	37.584	37.993	38.733	38.703	38.926	39.604	40.407	41.509	40.830	41.976	43.613	12,8%
Oberpfalz	35.194	35.345	37.834	35.379	35.112	35.441	36.210	36.947	38.326	38.196	38.522	39.739	12,9%
Oberfranken	37.272	36.159	36.977	37.147	37.782	38.276	39.086	36.539	40.353	40.462	41.173	42.378	13,7%
Mittelfranken	63.403	64.235	64.947	66.534	66.729	69.786	72.418	73.646	75.761	76.376	79.786	82.451	30,0%
Unterfranken	47.792	43.451	46.774	46.349	47.572	48.335	48.791	49.921	50.198	49.637	50.832	52.620	10,1%
Schwaben	61.175	58.642	60.800	60.741	60.216	61.900	63.035	64.557	67.634	67.066	68.489	70.548	15,3%

Insgesamt geht die Staatsregierung davon aus, dass die Zahl der betreuten Kinder in der Altersgruppe unter drei Jahren und der Schulkinder insbesondere in Oberbayern, Mittelfranken und Schwaben in den nächsten Jahren noch steigt und in der Altersgruppe der Vorschulkinder per Saldo von einer Bedarfsdeckung ausgegangen werden kann.²⁰⁵

c) Wie werden sich die Schülerzahlen bis 2030 entwickeln (aufgeschlüsselt nach Schularten, Landkreisen und kreisfreien Städten)?

Im Rahmen des Verfahrens Amtliche Schuldaten werden jährlich zum Stichtag 1. Oktober (an allgemeinbildenden Schulen) bzw. 20. Oktober (an beruflichen Schulen) unter anderem die Schülerzahlen an allen bayerischen Schulen nach kreisfreien Städten und Landkreisen erhoben.²⁰⁶

Die Ergebnisse werden im jährlich erscheinenden Statistischen Bericht „Bayerische Schulen – Eckzahlen sämtlicher Schularten“ vom Landesamt für Statistik veröffentlicht.²⁰⁷ Das Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst führt außerdem jährlich eine Prognoserechnung zur Abschätzung der künftigen Schüler- und Absolventenzahlen durch. Demnach ist die Gesamtzahl der Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen nach dem Erreichen des tiefsten Stands von rund 1,58 Mio. im Schuljahr 1989/90 bis zum Schuljahr 2004/05 auf rund 1,88 Mio. angestiegen und hat damit ihr Maximum erreicht. Anschließend ist die Schülergesamtzahl bis zum Schuljahr 2015/16 auf 1,68 Mio. zurückgegangen, im aktuellen Schuljahr 2016/17 beträgt sie 1,69 Mio. Nach der Modellrechnung wird sie zukünftig wieder kontinuierlich zunehmen und am Prognosehorizont, dem Schuljahr 2030/31, bei rund 1,83 Mio liegen.²⁰⁸

²⁰⁵ Ebd., S. 6

²⁰⁶ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst zu Frage V.1c) des Fragenkatalogs vom 05.06.2015

²⁰⁷ Aktuell: Bayerische Schulen im Schuljahr 2016/17; abrufbar unter https://www.statistik.bayern.de/veroeffentlichungen/index.php?cat=c8_Bildung--Rechtspflege.html

²⁰⁸ Regionalisierte Schüler- und Absolventenprognose 2017, S. 13, abrufbar unter <https://www.km.bayern.de/ministerium/statistiken-und-forschung.html>

Schulart	Jahr	Schülerzahlentwicklung (Bezug: Schuljahr 2016/17)							
		in Bayern	im Regierungsbezirk						
			OBB	NDB	OPF	OFR	MFR	UFR	SCHW
Grundschule	2020	+6%	+7%	+6%	+4%	+2%	+7%	+4%	+6%
	2025	+11%	+15%	+10%	+9%	+3%	+12%	+5%	+11%
	2030	+12%	+18%	+11%	+9%	+1%	+11%	+3%	+12%
Mittelschule	2020	-3%	0%	-1%	-6%	-6%	+1%	-9%	-5%
	2025	+2%	+8%	+1%	-5%	-10%	+8%	-6%	-1%
	2030	+6%	+16%	+2%	-4%	-12%	+12%	-5%	+3%
Realschule	2020	-2%	+2%	-5%	-6%	-9%	+4%	-5%	-4%
	2025	+5%	+12%	+1%	-2%	-7%	+14%	0%	+2%
	2030	+11%	+20%	+5%	+2%	-6%	+19%	+1%	+7%
Gymnasium	2020	-3%	0%	-7%	-5%	-8%	-4%	-6%	-5%
	2025	+12%	+19%	+6%	+8%	+1%	+13%	+4%	+10%
	2030	+19%	+29%	+11%	+13%	+2%	+19%	+6%	+16%
Berufsschule 1	2020	-1%	+3%	-4%	-6%	-3%	+3%	-5%	-2%
	2025	-8%	-1%	-10%	-14%	-15%	0%	-18%	-12%
	2030	-1%	+9%	-8%	-12%	-16%	+9%	-13%	-6%

¹ Ohne Schüler in Berufsintegrationsklassen.

Quelle: regionalisierte Schüler- und Absolventenprognose 2017 des StMBW

Naturgemäß sind die bei der Prognose zugrunde gelegten Annahmen aber mit einer Reihe nicht behebbarer Unsicherheiten behaftet, insbesondere hinsichtlich der Entwicklung der Geburtenrate, der Ausländerzahlen,²⁰⁹ des Zuzugs von Aussiedlern, der Wanderungsbewegung innerhalb Deutschlands und der Entwicklung der Übertrittsquoten bzw. des Bildungsverhaltens.²¹⁰

Zu diesen Unsicherheiten auf Landesebene kommen auf Ebene der Kreise noch Sondersituationen an den einzelnen Schulstandorten wie regionale strukturelle Veränderungen und persönliche Entscheidungen der Schüler bzw. ihrer Eltern, die erheblichen Einfluss auf die regionale Entwicklung der Schülerzahlen haben können.²¹¹

Langfristige Planungen sind damit schwierig. Aktuell hat besonders der Zuzug der Asylbewerber bzw. Flüchtlinge viele Planungen in Teilen obsolet gemacht und insbesondere im Bereich der Pflichtschulen zu einem Schülerzuwachs geführt, der in dieser Größenordnung nicht vorhersehbar

²⁰⁹ Dazu folgender Hinweis: „Um in der Schülerprognose jedoch auch den jüngsten Entwicklungen der **Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern** Rechnung zu tragen, sind entsprechende Schülerzahlzuwächse durch Setzungen berücksichtigt. So stützt sich die Prognose für das kommende Schuljahr 2017/18 in erster Linie auf ein Monitoring an den Grund- und Mittelschulen zu den im aktuellen Schuljahr unterjährig hinzugekommenen Schülern mit Migrationshintergrund. Für die darauffolgenden Schuljahre 2018/19 und 2019/20 wird in der Modellrechnung ein Flüchtlingszustrom auf gleichbleibendem Niveau unterstellt; anschließend (in den Jahren 2020 bis 2024) wird ein kontinuierlicher Rückgang der jährlichen Zuwanderungszahlen auf den Stand des Jahres 2014 (Status quo ante) angenommen. Im Bereich der beruflichen Schulen bemisst sich die Setzung zur Anzahl zusätzlicher Schüler am geplanten Ausbau der Berufsintegrationsklassen für berufsschulpflichtige Asylbewerber und Flüchtlinge.“; Regionalisierte Schüler- und Absolventenprognose 2017, S. 8

²¹⁰ Regionalisierte Schüler- und Absolventenprognose 2017, S. 9 f.

²¹¹ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst zu Punkt V. des Fragenkatalogs vom 09.04.2015, S. 8 f.

gewesen ist. Modellrechnungen und Schülerzahlenvorausberechnungen gestalten sich dadurch zunehmend schwierig. Gerade durch den erhöhten Betreuungsbedarf vor allem im Deutschunterricht stehen viele Schulen vor zusätzlichen Herausforderungen, auf die sie reagieren müssen. Dies betrifft Schulen in ganz Bayern, insbesondere in den Ballungsräumen.

Welche Maßnahmen sind erforderlich, um bedarfsgerecht ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote auszubauen?

In Bayern besteht mit 6.116 Schulen aller Schularten, darunter 2.403 Grundschulen und 1.000 Mittelschulen, aktuell ein dichtes Schulnetz.²¹² Für die wesentlichen Schularten Grundschule, Mittelschule, Realschule und Gymnasium kann damit von einem flächendeckenden Angebot für die insgesamt rund 1,69 Mio. Schülerinnen und Schüler in Bayern ausgegangen werden.²¹³ Grundsätzlich gilt dies auch für Förderschulen mit der Einschränkung, dass eine Flächendeckung bei Spezialschulen für besondere Behinderungsarten aufgrund der sehr geringen Schülerzahlen nicht möglich ist.

Die Wege zu den einzelnen Schulen sind regional aber sehr unterschiedlich. Die Frage nach einem „zumutbaren Schulweg“ lässt sich nicht mit exakten Minutenangaben definieren. Während man Schülerinnen und Schülern der gymnasialen Oberstufe einen längeren Schulweg zumuten kann, sind Fahrtzeiten von einer Dreiviertelstunde oder mehrmaliges Umsteigen für Grundschüler nicht mehr zumutbar. In diesen Fällen müssen alternative Arten der Beförderung geprüft werden. Für Eltern ist dabei in der Regel die Fahrtzeit entscheidend, nicht aber die Frage, ob die Beförderung über eine Gemeindegrenze hinweggeht oder nicht.

²¹² Ebd., S. 1 f.

²¹³ Die Zahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2016/17.

Um den Bedarf auch in Regionen mit deutlichen Schüler-rückgängen abzudecken, gibt es schon jetzt vielfältige Maßnahmen: Die Möglichkeit, im Rahmen der Grundschulgarantie Minderklassen zu bilden, der Demografiezuschlag, die Möglichkeit von Mittelschulverbänden, der sog. Mehrhäusigkeitszuschlag bei Mittelschulverbänden, Neugründungen von Realschulen und Gymnasien, wo es noch weiße Flecken in der Schullandschaft gibt, sowie Budgetzuschläge.

Um ein entsprechendes Bildungsangebot und engmaschiges Bildungsnetz in allen Regionen Bayerns zu sichern und die Akteure vor Ort in die Gestaltung ihrer regionalen Bildungslandschaft einzubeziehen, wurde die Initiative „Bildungsregionen in Bayern“ ins Leben gerufen. Alle Akteure vor Ort, von den Kindertageseinrichtungen und Schulen über die Kommunen bis zur Wirtschaft, arbeiten in diesen Bildungsregionen zusammen, um das Bildungsangebot in der jeweiligen Region passgenau zu verbessern und weiterzuentwickeln.²¹⁴ Um die positiven Effekte dieser Initiative zu verstärken, hält es die Enquete-Kommission für notwendig, die Bildungsregionen noch besser mit anderen auch regional orientierten Initiativen zu vernetzen.

Im Rahmen des Bildungsgipfels 2009 haben sich die Staatsregierung und die kommunalen Spitzenverbände auf eine Angebotspalette für ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote für Schülerinnen und Schüler geeinigt. Auf dieser Basis können in Bayern Angebote aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (z. B. Horte, altersgeöffnete Kindergärten, Häuser für Kinder, Großtagespflege, Tagespflege), schulische Ganztagsangebote (gebundene Ganztagsklassen, offene Ganztagsgruppen) sowie Gruppen der Mittagsbetreuung eingerichtet werden. Im Rahmen des Ganztagsgipfels 2015 wurden Ergänzungen und Maßnahmen zur Weiterentwicklung dieser Angebote vereinbart.²¹⁵

Für Eltern – und insbesondere auch für Alleinerziehende – sind Kinderbetreuungsplätze eine essenzielle Voraussetzung dafür, dass sie einer Beschäftigung nachgehen können – und das ggf. nicht nur in geringfügiger Beschäftigung oder in Teilzeit, sondern auch in Vollzeit. Dafür sind ausreichend Kinderbetreuungsplätze nötig. Diese müssen an den Bedarf der Eltern angepasst sein. So sind Berufstätige vermehrt auf Ganztagsbetreuung und auch die Betreuung in Randzeiten angewiesen, so z. B. am frühen Morgen und am späten Nachmittag. Dies betrifft etwa Schichtarbeitende und Pendler, die einen Betreuungsbedarf auch außerhalb der üblichen Öffnungszeiten von Kindertageseinrichtungen haben. Gerade im Bereich der Ganztagsbetreuung sowie in Rand- und Ferienzeiten gibt es derzeit noch Verbesserungsbedarf in Bayern. Bei den Betreuungsangeboten kommt es dabei vor allem im ländlichen Raum auch stark auf die Qualität des Angebots an. Allerdings divergieren die Qualitätsvorstellungen stark, ebenso wie die verschiedenen Wünsche der Eltern hinsichtlich der Betreuung. Wichtig ist deshalb eine breite Palette an flexibel den Bedürfnissen vor Ort angepassten Bildungs- und Betreuungsangeboten und keine Festlegung auf einen „Ganztags für alle“. In diesem Zu-

sammenhang sollte ein besonderes Augenmerk auf Betreuungsangebote in den Ferien gelegt werden, da insbesondere erwerbstätige Eltern hier vor großen Herausforderungen stehen. Auch muss bei der örtlichen Bedarfsplanung sichergestellt werden, dass sich nicht die Wunschvorstellungen einzelner Interessengruppen durchsetzen, sondern der tatsächliche Betreuungsbedarf vor Ort abgebildet wird. Sinnvoll wäre deshalb ein verbindliches Verfahren zur Bedarfsfeststellung, das sich an die Jugendhilfeplanung anlehnt.

Auch im ländlichen Raum ist ein Bedarf an Ganztags-schulen vorhanden, der voraussichtlich auch künftig weiter zunehmen wird. Gerade das Fehlen der offenen Ganztags-schule an den Grundschulen wird im ländlichen Raum als Bedarfs-lücke gesehen, da sich viele Eltern mehr Flexibilität wünschen. Aufgrund der gestiegenen Nachfrage der Eltern nach der offenen Ganztags-schule sollte diese Ganztags-form, die zum Schuljahr 2016/17 eingeführt wurde, nach und nach unter Berücksichtigung der örtlichen Bedarfsplanung und der Jugendhilfeplanung ausgebaut werden mit dem Ziel, dem tatsächlichen Bedarf baldmöglichst nachkommen zu können. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Randzeiten- und die Ferienbetreuung zu richten.

Im Schuljahr 2016/17 besuchten 6,4 Prozent der baye-rischen Grundschüler eine gebundene Ganztagsklasse, wo sich Unterrichts- und Erholungsphasen in festem Rhythmus abwechseln. Bei Realschulen und Gymnasien liegen die Quoten bei 1,3 und 1,4 Prozent.²¹⁶ Der bedarfsgerechte Ausbau von Ganztagsangeboten in allen Schularten muss fortgesetzt werden, um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die Eltern zu schaffen. Auf Wunsch sollte für jeden Schüler und jede Schülerin bis 14 Jahre ein gebundenes oder offenes Ganztagsangebot bereitstehen, welches zumindest in der Kernzeit von 8 bis 16 Uhr für die Eltern kostenfrei sein sollte. Der Aufbau von Ganztagsan-geboten muss dabei quantitativ und qualitativ erfolgen – es braucht mehr Plätze, aber diese müssen gewissen Quali-tätsstandards unterliegen.

d) Wäre es sinnvoll, im Bereich der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur messbare Kriterien zu definieren, die ein wohnortnahes Netz an festgelegten Angeboten garantieren, und welche Kriterien kämen hierfür infrage?

Es wird auf Punkt 2 „Grundsätzliche Fragestellungen und Herangehensweise“ verwiesen.

6.5.2 Welche Maßnahmen können ergriffen werden, damit Schulabgänger künftig in ihrem Heimatort einen Ausbildungsberuf ergreifen können?

Obwohl alle Schulabgängerinnen und Schulabgänger in Bayern die Chance hätten, einen heimatnahen Ausbildungsplatz zu finden, sucht insbesondere der Mittelstand im ländlichen und strukturschwachen Raum Fachkräfte. Hier bestehen erhebliche Probleme, die in der jeweiligen Region angebotenen Ausbildungsplätze zu besetzen. Auf 158,9 freie Ausbildungsplätze kommen 100 unvermittelte

²¹⁴ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultur, Wissenschaft und Kunst zu Punkt V. des Fragenkatalogs vom 09.04.2015, S. 3

²¹⁵ Ebd., S. 9 f.; Näheres siehe die gemeinsame Vereinbarung der Bayerischen Staatsregierung und der kommunalen Spitzenverbände, Ganztagsgipfel 2015, Neuerungen im Bereich der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Schülerinnen und Schüler; Stand März 2015; abrufbar unter <https://www.km.bayern.de/eltern/meldung/3356/bayern-baut-ganztagsangebot-aus.html>

²¹⁶ Vgl. Antwort auf die Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Martin Güll und Dr. Simone Strohmayer vom 04.05.2016 „Ganztags in Bayern“ (Drs. 17/12043)

Bewerberinnen und Bewerber.²¹⁷ Erschwert wird dies unter anderem auch durch die Vielzahl an Ausbildungsberufen und deren hohe Spezialisierung. Bundesweit gibt es derzeit 321 Ausbildungsberufe, von denen etwa 250 in Bayern angeboten werden. Umso wichtiger ist es, die Attraktivität und die großen Arbeitsmarktchancen strukturschwacher ländlicher Regionen sichtbar zu machen.

Dafür ist eine umfassende Berufsorientierung unerlässlich, die Schulabgänger insbesondere auf die Chancen der dualen Ausbildung hinweist. Wichtig ist, dass das Interesse der Schülerinnen und Schüler an den unterschiedlichen Berufsausbildungen bereits früh geweckt wird. Deshalb sollte in der Schule ausreichend Gelegenheit für die berufliche Orientierung gegeben werden. Auch an Gymnasien sollten Berufspraktika in angemessenem Umfang angeboten werden, um den Schülerinnen und Schülern die Chancen der beruflichen Ausbildung nahezubringen. Dabei kommt es auch darauf an, den vielen falschen Vorstellungen hinsichtlich der Ausbildung und des späteren Berufsfelds vorzubeugen und die Wahl ungeeigneter Ausbildungsberufe zu verhindern. Die Angebote zur Berufsorientierung sollten daher noch stärker intensiviert werden. Patenschaften zwischen allgemeinbildenden Schulen und Betrieben oder Praktika an den allgemeinbildenden Schulen können hier viel bewirken. Wichtig wäre außerdem ein umfassendes Wissen über die Arbeitsplätze und eine umfassende Liste aller Ausbildungsstellen. Hilfreich könnte aus Sicht der Kommission eine zentrale Stelle sein, bei der alle Ausbildungsplätze aufgeführt werden. Um Jugendliche dabei insbesondere auf Ausbildungsplätze in ihrer Region aufmerksam zu machen, können Plattformen helfen, die ihnen beispielsweise Lehrstellen anzeigen, die innerhalb eines eingegebenen Zeitfensters mit dem ÖPNV zu erreichen sind.²¹⁸

Gerade zu Beginn der Ausbildung ist eine wohnort- und ausbildungsnahe Beschulung wichtig. Letztendlich ist aber für die Wahl des Ausbildungsberufes weniger die Entfernung der Berufsschule entscheidend als die Attraktivität der Betriebe. Gerade für leistungsschwächere Schüler bietet der Blockunterricht interessante Möglichkeiten. Moderne Lernformen wie Fernlehrgänge oder E-Learning könnten dabei helfen, auch kleinere Gruppen an den Berufsschulen zu fördern. Neben der digitalen Unterstützung sind für die jungen Menschen aber die Schule und das Lernen in der Gemeinschaft wichtig. Die Möglichkeiten des digitalen Lernens sind deshalb eher später gefragt, bei Fortbildungen, bei der Meister- und Technikerausbildung, im Rahmen einer Spezialisierung oder auch bei der betriebsinternen Fortbildung.

Insbesondere an ländlichen Berufsschulstandorten sind einzelne Fachklassen aufgrund der Entwicklung der Zahl an Auszubildenden in einzelnen Berufen gefährdet. Bereits seit dem Schuljahr 2011/12 gibt es daher in einigen affinen Ausbildungsberufen die Berufsgruppenbeschulung.²¹⁹ Der notwendigen Differenzierung wird dann durch Teilungsstunden Rechnung getragen. Grundsätzlich ist es sinnvoll, die verschiedenen Berufsfelder in der Grundstufe, also in der Jahrgangsstufe 10, dem ersten Ausbildungsjahr, zusam-

men zu unterrichten und eine zunehmende Spezialisierung im Laufe der Ausbildungsjahre ansteigen zu lassen. In der Grundausbildung ist es so häufig möglich, die Schüler noch vor Ort zu halten. Trotz annähernd deckungsgleicher Inhalte ist aber oft ein getrennter Unterricht verschiedener Berufe erforderlich, da die Prüfungen unterschiedliche Strukturen haben und nicht mehr kompatibel sind. Diese Spezialisierung haben die Sozialpartner auf Bundesebene vereinbart. Auch die Ausgestaltung neuer Ausbildungsberufe legen ausschließlich die Sozialpartner fest.

Eine wichtige Rolle spielen die Unternehmen in der Region. Um die notwendigen Fachkräfte zu gewinnen, müssen insbesondere auch leistungsschwächere Jugendliche in Auszubildungsverhältnisse übernommen werden. Das erfordert die Bereitschaft der Betriebe, zusätzliches zeitliches und finanzielles Engagement in die Ausbildung zu investieren.²²⁰ Umso wichtiger ist die Unterstützung der Betriebe in den Regionen, beispielsweise durch effektive Angebote der regionalen Wirtschaftsförderung, damit sie den Strukturwandel meistern, langfristig wettbewerbsfähig bleiben und weiterhin Ausbildungsplätze anbieten können.²²¹

6.5.3 Wie kann ein ausgewogenes Hochschulangebot in allen Landesteilen sichergestellt werden?

Exkurs: Stellungnahme von Prof. Dr. Lothar Koppers, Direktor des Instituts für angewandte Geoinformatik und Raumanalysen e. V., Hochschule Anhalt²²²

Bayern verfügt über ein Netz von zahlreichen Universitäten und Fachhochschulen. In der Grafik sind die Hauptstandorte der bayerischen Hochschulen und Universitäten zu erkennen. Deutlich ist eine Ausdünnung des Lehrangebotes entlang der Grenzen der Regierungsbezirke in Richtung der Landesgrenzen.

217 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst zu Punkt V. des Fragenkatalogs vom 09.04.2015, S. 12; aktualisiert zum Stand Juni 2017, Zahlen der Bundesagentur für Arbeit

218 Stellungnahme Koppers zu Punkt V. des Fragenkatalogs, S. 8

219 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst zu Punkt V. des Fragenkatalogs vom 09.04.2015, S. 12

220 Ebd., S. 13

221 Ebd., S. 13

222 Stellungnahme Koppers zu Punkt V. des Fragenkatalogs



Hochschulstandorte in Bayern (Quelle: vhb)

Mit dem Angebot an Hochschulstandorten allein ist allerdings noch nicht viel ausgesagt. Es kommt auch darauf an, wo welche Angebote vorgehalten werden. Dabei orientiert man sich laut den Aussagen häufig an dem für die Wirtschaft erforderlichen Bedarf. Dies ist jedoch nur eine Seite der Medaille. Studierende sollten sich für die Studienfächer entscheiden, an denen sie das meiste Interesse haben oder in denen sie sich für talentiert halten, bestenfalls beides. In gewisser Weise entscheiden sie sich auch so. Dabei besteht durchaus die Fähigkeit zum Kompromiss, um Erreichbarkeit und fachliche Orientierung besser miteinander vereinbaren zu können. Typisch ist die Auswahl einer Studienrichtung (z. B. Ingenieurwesen), gekoppelt mit der Auswahl aus dem Studienangebot an einem bestimmten Standort (z. B. dann Bauingenieurwesen). Wesentlich schwieriger ist die Situation, wenn von der Erreichbarkeit her kein adäquates bzw. vergleichbares Studienangebot besteht. Mit einem Umzug an einen weiter entfernten Ort beginnt die Abkopplung aus der Region, welche durch private Faktoren (Partnerwahl, Sozialbindung etc.) eine spätere Rückkehr in die Heimatregion zumindest nicht vereinfacht.

In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass eine Hochschule nicht allein die Aufgabe hat, für die Wirtschaft auszubilden. Auch die Verwaltungen sind Arbeitgeber für Absolventinnen und Absolventen. Hier ist auch zu berücksichtigen, wie durch geschickte Ausweitung von Studienangeboten die durch die Behördenverlagerung entste-

henden Bedarfe auch aus den jeweiligen Regionen gedeckt werden können. Hinzu kommt, dass im Umfeld von Hochschulen häufig Neugründungen von Unternehmen, zumeist entsprechend des thematischen Umfeldes der entsprechenden Studiengänge, entstehen.

a) Wie lässt sich der Zielkonflikt zwischen Exzellenzclustern und einem breiten Ausbau von Hochschulangeboten in Einklang bringen und welche Maßnahmen könnten ihn abmildern (z. B. stärkere Vernetzung)?

Zum Zielkonflikt zwischen Exzellenzclustern und einem breiten Ausbau von Hochschulangeboten wurde festgestellt, dass man beiden Bereichen gleichermaßen Rechnung tragen muss. Sie bedingen sich wechselseitig, d. h. Exzellenz in der Forschung ist Grundvoraussetzung für ein attraktives Hochschulsystem und Studienangebot in der Lehre und vice versa. Nur durch eine Breitenförderung, auf die Ebene der einzelnen wissenschaftlichen Exzellenz bezogen, ist eine Elitenförderung möglich. Deshalb ist die Zusammenarbeit und Vernetzung der Hochschulen auch Grundlage für die Exzellenzforschung. Zusammenbringen lassen sich ein breiter Ausbau und Exzellenz insbesondere durch die Kooperation mit exzellenten Forscherinnen und Forschern, unabhängig von ihrer Herkunft oder Ansiedlung. Dafür braucht

es sowohl den Willen als auch ein vertieftes Wissen über die Kompetenzen anderer Forscher. Deshalb sollten Anreizsysteme geschaffen werden, noch stärker kooperativ und interdisziplinär zu forschen.²²³

Hochschulregionen und Hochschulverbände müssen verstärkt unterstützt und ausgebaut werden. Als positive Beispiele können hier die TU München, die mit vielen regionalen Netzwerken kooperiert, und die Technologie-Allianz Oberfranken (TAO), in der zwei Universitäten und zwei Hochschulen für angewandte Wissenschaften zusammenarbeiten, genannt werden. Allerdings sollten die „Leuchttürme in der Wissenschaftsentwicklung“ nicht nur in die Ferne strahlen, sondern auch die Region, den Standort und den Raum in der direkten Umgebung beleuchten.

b) Welche Erfahrungen haben Kommunen gemacht, die in den vergangenen Jahrzehnten zu einem Universitäts- oder Fachhochschulstandort (heute: Hochschule für angewandte Wissenschaften) ausgebaut wurden oder in denen eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung angesiedelt wurde? Welche Auswirkungen hatte dies für die Region und die örtliche Wirtschaft?

Die Erfahrungen der Kommunen mit neuen Hochschulstandorten sind grundsätzlich positiv. So hat bereits die zweite Gründungswelle der damaligen Fachhochschulen in den 90er-Jahren zu einem erkennbaren Aufschwung mit einer deutlichen Stärkung der Wirtschaftskraft geführt, beginnend bei Unternehmensgründungen, KMU- und Industrieansiedlungen bis hin zu einer positiven Bevölkerungsentwicklung. Auch der Ausbau des Wissens- und Technologietransfers Hochschule – Wirtschaft, insbesondere durch die Einrichtung der 17 Technologietransferzentren, hat zu positiven Auswirkungen geführt. Deutlich ist dies bei den am frühesten gegründeten Technologietransferzentren im Bayerischen Wald, in Teisnach und in Freyung zu erkennen, wo eine Umkehr des negativen Bevölkerungstrends, die Ansiedlung neuer Firmen, die Schaffung hochqualifizierter Arbeitsplätze und die Steigerung des Bekanntheitsgrades und des Renommees zu verzeichnen sind.²²⁴

Dies untermauert auch eine Studie des Stifterverbands der Deutschen Wissenschaft, wonach der Wertschöpfungseffekt von Hochschulen durch Wissenstransfer für Deutschland mit insgesamt 190 Mrd. Euro p. a. beziffert wird und mehr als 80 Prozent der durch die Hochschule erzielten Wertschöpfung in der Region verbleiben.²²⁵

Die Hochschulstandorte sind in der Regel Leuchttürme ihrer jeweiligen Region; dies kann allerdings auch zu Konzentrationsprozessen im ländlichen Raum führen.²²⁶ Umso wichtiger ist es, dass diese Leuchttürme nicht nur in die Ferne strahlen, sondern auch in die Region. Maßnahmen müssen deswegen immer passgenau auf den sozioökono-

mischen Gegebenheiten der Region aufsetzen. Hochschule, Kommunen und regionale Wirtschaft müssen gezielt aufeinander bezogen agieren und direkte Kooperationen suchen. Eine besondere Funktion kommt regionalen und überregionalen Wissensnetzwerken, Forschungsverbänden oder anderen Transfermechanismen zu. Potenzial gibt es v. a. im ostbayerischen Raum, nicht zuletzt auch im Bereich der Kooperation mit tschechischen Hochschulen. Vernetzung und Kooperation mit der örtlichen Wirtschaft sind auch entscheidend für die Verstärkung. Eine noch stärkere Kombination von Forschung und Lehre, ggf. unter Einsatz moderner Mittel wie z. B. E-Learning, könnte aus Sicht der Kommission hier sinnvoll sein.

Die Entwicklung bei den Absolventenzahlen mit allgemeiner Hochschulreife bzw. Fachhochschulreife belegt, dass die Studierwilligkeit zunimmt, je näher ein Studienort am jeweiligen Ort liegt, an dem die Hochschulreife erworben wurde. Von der Wirtschaft wird allerdings immer wieder beklagt, dass die steigende Zahl der Studierwilligen zu einer Abnahme der Lehrlinge, z. B. im Handwerk, führt. Dies ist aber nur eine von mehreren Ursachen. Chancengerechtigkeit lässt sich nicht durch eine Rückführung von Studienmöglichkeiten herstellen. Stattdessen braucht es Modelle, um Hochschulabsolventen in diese Bereiche der Wirtschaft zu bringen und dort auch eine entsprechende Nachfrage zu schaffen.²²⁷

c) Gibt es in Bayern weitere Standorte, die sich als Hochschulcampus oder zumindest als Außenstelle einer Hochschule eignen?

Die Ansiedlung neuer Hochschuleinrichtungen wurde eher skeptisch gesehen, da das Potenzial weitgehend ausgeschöpft sei. Es gibt in Bayern nur wenige Gebiete, die weiter als 50 Kilometer Luftlinie von der nächstgelegenen Hochschule entfernt liegen, somit sei eine ausgewogene regionale Verteilung des Angebots gegeben. Außerdem gehe man davon aus, dass mittel- und langfristige eher mit sinkenden Studierendenzahlen zu rechnen sei, da nach 2020 von einem demografisch bedingten Rückgang auszugehen ist.

Wichtig sei zudem, dass es nicht zu einer Kannibalisierung bestehender Standorte kommen darf. Eine „Zerfaserung“ bestehender Hochschulen in mehrere Ministandorte ist kontraproduktiv. Trotz dieser Bedenken wurden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, die Hochschulpolitik so zu gestalten, dass der ländliche Raum gestärkt wird mit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse. In Ballungsregionen, hier besonders im Großraum München, müsse über eine Deckelung der Studienplätze nachgedacht werden, zumal die Miet- und Lebensunterhaltskosten für viele Studierende kaum mehr zu bewältigen seien. Neue Studiengänge sollten deshalb auch eher an Standorten in strukturschwachen Regionen entstehen. Bei einem kapazitären Ausbau sollten daher immer demografisch bedingte Herausforderungen berücksichtigt werden. Das gilt insbesondere beim geplanten Ausbau im Bereich der Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT-Fächer). Ebenso sollte beim Internationalisierungsprogramm der Hochschulen Bayerns das Prinzip der Regionalisierung Vorrang haben.

Im Mittelpunkt steht aber der Ausbau von Netzwerken, also von Forschungsverbänden und -netzwerken. Dabei

²²³ Ebd., S. 2 f.

²²⁴ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst zu Punkt V. des Fragenkatalogs vom 09.04.2015, S. 19 f.

²²⁵ Stifterverband: Wirtschaftsfaktor Hochschule – Investitionen, ökonomische Erträge und regionale Effekte, Essen 2013; abrufbar unter <https://www.stifterverband.org/wirtschaftsfaktor-hochschule>

²²⁶ Stellungnahme Koppers zu Punkt V. des Fragenkatalogs, S. 3

²²⁷ Ebd.

werden Hochschulen der Metropolen mit Einrichtungen in den Regionen verbunden und dadurch an beiden Standorten Verstärkungseffekte erzielt. Als Beispiel einer gelungenen Vernetzung gilt die TU München, die u. a. mit den Hochschulen Rosenheim, Ingolstadt und Deggendorf in engem Kontakt steht. Zu den erfolgreichen Hochschulverbänden zählt auch die Technologie-Allianz Oberfranken (TAO), eine Vernetzung der vier Hochschulen in einem strukturschwächeren Regierungsbezirk. Neben gemeinsamen Forschungsprojekten werden Studierende in gemeinsamen Studiengängen (Übergang Bachelor/Master) gefördert und Promotionsmöglichkeiten für Hochschulen für angewandte Wissenschaften geschaffen.

Insgesamt gibt es in Bayern 17 Technologietransferzentren, worauf oben bereits hingewiesen wurde. Hier ist es gelungen, hochqualifizierte Arbeitsplätze und neue Firmenansiedlungen zu schaffen und so den demografischen Herausforderungen entgegenzuwirken. Von besonderer Bedeutung werden die Stärkung und Schaffung von Hochschulaußenstandorten sein. Zusammen mit der heimischen Wirtschaft muss dabei ein passgenaues Konzept erarbeitet und umgesetzt werden, ohne dass eine inhaltliche Überlapung oder eine thematische Zersplitterung entsteht. Stichworte sind hier digitales Lernen, berufsbegleitende Studiengänge und Weiterbildungsmaßnahmen.

Eine Chance wird auch in der Zusammenarbeit mit Tschechien gesehen, wenn es um grenzüberschreitende Projekte geht. Neben dem Ausbau der Partnerschaft ist die finanzielle Unterstützung durch EFRE-Mittel von Vorteil.

d) Welche infrastrukturellen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Voraussetzungen einer Stadt oder Gemeinde könnten im Grundsatz eine Ansiedlung einer Hochschuleinrichtung begünstigen?

Bei den Standortfaktoren ist nicht nur die Größe entscheidend, sondern die wesentlichen Faktoren sind bipolar, können also durch die Gründung einer Hochschuleinrichtung auch erst entstehen, sofern sie nicht vorliegen.²²⁸ Neben den infrastrukturellen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Voraussetzungen eines potenziellen Standorts sollte aus Sicht der Kommission darüber hinaus bei Hochschulneugründungen vor allem entscheidend sein, ob ein nachhaltiges Gewinnen zusätzlicher Studierender möglich ist, wodurch andere Studienorte nicht beeinträchtigt würden.²²⁹ Wichtig ist auch, dass es für die Studierenden Arbeitsperspektiven in der Region gibt.²³⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, dass Hochschulen nicht nur für die Wirtschaft ausbilden, sondern auch die Verwaltungen Arbeitgeber für Absolventen sind. Durch die von der Staatsregierung durchgeführte Behördenverlagerung entstehen Bedarfe, die bei einer geschickten Ausweitung von Studienangeboten auch aus den jeweiligen Regionen gedeckt werden können.²³¹

228 Ebd., S. 4

229 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst zu Punkt V. des Fragenkatalogs vom 09.04.2015, S. 24

230 Stellungnahme Koppers zu Punkt V. des Fragenkatalogs, S. 4

231 Ebd., S. 2

6.6 Medizinische Versorgung und Pflege

6.6.1 Wie kann eine bedarfsgerechte Versorgung aller Landesteile mit medizinischen Versorgungseinrichtungen sichergestellt werden?

a) Mit welchen Mitteln kann eine wohnortnahe stationäre sowie ambulante haus- und fachärztliche Gesundheitsversorgung auch im ländlichen Raum sichergestellt werden? Welche Strategien sind sinnvoll, um den Patienten den Weg zum Arzt ohne eigenen Pkw zu ermöglichen?

In Bayern gibt es derzeit ca. 26.000 niedergelassene Ärztinnen und Ärzte.

Die Sicherstellung der ambulanten vertragsärztlichen Versorgung obliegt nach dem Willen des Bundesgesetzgebers der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns (KVB), die diese Aufgabe als Selbstverwaltungsangelegenheit eigenverantwortlich wahrnimmt.

Die Staatsregierung nutzt im Bereich der Gesundheitsversorgung ihre Einflussmöglichkeiten, um die Rahmenbedingungen für die medizinische Versorgung über entsprechende Initiativen auf Bundesebene weiter zu verbessern. So hatte sie sich auf Bundesebene 2011 im Gesetzgebungsverfahren zum GKV-Versorgungsstrukturgesetz und in der anschließenden Novellierung der Bedarfsplanungsrichtlinie durch den Gemeinsamen Bundesausschuss beispielsweise erfolgreich für die Ermöglichung einer regionalisierten Bedarfsplanung eingesetzt, um die ambulante flächendeckende Versorgung gerade in ländlichen Regionen zu verbessern.

Außerdem wurden die Vergütungsbeschränkungen für Selektivverträge zur hausarztzentrierten Versorgung (sog. Hausarztverträge) aufgrund des Einsatzes Bayerns zum 01.04.2014 wieder aufgehoben. Zur Verbesserung insbesondere der flächendeckenden psychiatrischen und psychotherapeutischen Versorgung konnte Bayern zusammen mit Sachsen im Gesetzgebungsverfahren zum GKV-Versorgungsstrukturgesetz erreichen, dass seit dem 23.07.2015 der Betrieb von Psychiatrischen Institutsambulanzen (PIAs) auch ohne unmittelbare räumliche Anbindung an eine psychiatrische Klinik möglich ist, soweit dies für eine bedarfsgerechte Versorgung vor Ort erforderlich ist.

Die Staatsregierung ist mit dem Förderprogramm zum Erhalt und zur Verbesserung der medizinischen Versorgung seit 2012 selbst aktiv. Die Förderung der Niederlassung von Ärztinnen und Ärzten sowie Psychotherapeutinnen und -therapeuten in ländlichen Regionen stellt die erste Säule zum Auf- und Ausbau dieser Versorgung dar. Ziel ist, die Entscheidung für eine ärztliche oder psychotherapeutische Niederlassung im ländlichen Raum zu erleichtern. Mit dem Stipendienprogramm als zweiter Säule sollen Medizinstudierende frühzeitig für eine spätere Tätigkeit im ländlichen Raum motiviert werden. Über die dritte Säule innovative medizinische Versorgungskonzepte werden innovative Projekte zum Strukturwandel im Gesundheitssystem gefördert. Für konkrete Fördermaßnahmen in diesem Bereich standen von 2012 bis 2016 27,2 Mio. Euro zur Verfügung. Im Doppelhaushalt 2017/2018 konnte das Förderprogramm mit insgesamt 11,2 Mio. Euro weitergeführt und ausgebaut werden. Gefördert wurden 335 Niederlassungen und Filialbildungen

von Ärzten und Psychotherapeuten, 117 Stipendiaten und 14 innovative medizinische Versorgungskonzepte (Stand: 30.04.2017).

Unabhängig davon können sich auch Gemeinden selbst zum Erhalt und zur Verbesserung der medizinischen Versorgung vor Ort engagieren und eigene Maßnahmen auf den Weg bringen, um für die Ansiedlung von Ärzten attraktiv zu sein. So haben die Kommunen die Möglichkeit, durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zur wohnortnahen und bedarfsgerechten ambulanten medizinischen Versorgung der Bevölkerung beizutragen. Dies ist auch in der Begründung zu Ziffer 8.2 des Landesentwicklungsprogramms Bayern in seiner Fassung vom 01.09.2013 aufgeführt. Allerdings sind Gemeinden gerade in strukturschwachen Regionen oft aus finanziellen Gründen nicht in der Lage, die Ansiedlung oder den Verbleib von Ärzten zu unterstützen.

Derzeit gibt es in Bayern 411 zugelassene Krankenhäuser mit insgesamt 77.528 Betten und teilstationären Plätzen. Davon entfallen auf den im Landesentwicklungsprogramm definierten ländlichen Raum 266 Krankenhäuser mit 39.513 Betten bzw. Plätzen, d. h. rund zwei Drittel der zugelassenen Krankenhäuser und über die Hälfte der Betten und Plätze liegen im ländlichen Raum. Mehr als 1,4 Mio. Krankenhauspatienten werden jährlich in den Krankenhäusern im ländlichen Raum behandelt. Schwerpunkt der Krankenhausversorgung im ländlichen Raum sind 114 Krankenhäuser der Versorgungsstufe I, die eine leistungsfähige stationäre Grundversorgung sicherstellen. 22 Krankenhäuser im ländlichen Raum gehören der Versorgungsstufe II an und erfüllen in Diagnose und Therapie auch überörtliche Aufgaben. Mit dem Klinikum Bayreuth und dem dortigen Krankenhaus Hohe Warte befindet sich auch ein Krankenhaus der höchsten Versorgungsstufe im ländlichen Raum. Hinzu kommen noch 128 Fachkrankenhäuser (Stand: 01.01.2016).

Allein in den vergangenen zehn Jahren (2006–2015) wurden für die stetige Modernisierung der Krankenhäuser außerhalb von Ballungsgebieten rund 2,46 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Diese Förderung wird konsequent fortgesetzt. Aktuell sind deutlich über die Hälfte der im Jahreskrankenhausbauprogramm veranschlagten Fördergelder (rund 58 Prozent) für den Ausbau der stationären Versorgung außerhalb der Ballungsräume vorgesehen.²³²

b) Wäre es sinnvoll, im Bereich der medizinischen Infrastruktur messbare Kriterien zu definieren, die ein wohnortnahes Netz an festgelegten Angeboten garantieren, und welche Kriterien kämen hierfür infrage?

Für den ambulanten Bereich besteht seit dem 01.01.1993 mit dem Bedarfsplan ein System, um ein wohnortnahes Angebot von Haus- und Fachärzten zu gewährleisten. Gemäß des Grundsatzes der gemeinsamen Selbstverwaltung von Ärzten und Krankenkassen werden die Grundlagen der Bedarfsplanung durch den Gemeinsamen Bundesausschuss auf Bundesebene in der Bedarfsplanungsrichtlinie festgelegt. Der bedarfsgerechte Versorgungsgrad je Arztgruppe wird über eine allgemeine Verhältniszahl ermittelt, die die je-

weils als bedarfsgerecht erachtete Arzt-Einwohner-Relation zum Ausdruck bringt. Die Bedarfsplanungsrichtlinie wurde im Zuge der Bedarfsplanungsreform zuletzt zum 01.01.2013 grundlegend reformiert. Kernpunkt dieser Reform war insbesondere eine Neustrukturierung der bisherigen Planungsbereiche.

Nach § 99 Abs. 1 Satz 3 SGB V kann bei der Erstellung oder Anpassung des Bedarfsplans von den Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschuss abgewichen werden, „so weit es zur Berücksichtigung regionaler Besonderheiten, insbesondere der regionalen Demografie und Morbidität, für eine bedarfsgerechte Versorgung erforderlich ist.“

Soweit es um die stationäre Krankenhausversorgung als Bestandteil der medizinischen Infrastruktur geht, ist die tatsächliche Inanspruchnahme der Krankenhäuser durch die Bevölkerung das maßgebliche Kriterium für die Krankenhausplanung. Dieses Kriterium spiegelt den tatsächlichen Bedarf an Krankenhausleistungen, der im Rahmen der Krankenhausplanung abzudecken ist, am besten wider.

Zum einen ist bei der stationären Versorgung zu berücksichtigen, dass der Bedarf an Krankenhausleistungen in einzelnen Fachrichtungen unterschiedlich hoch ist. Stationäre Versorgungsangebote, für die insgesamt gesehen ein relativ geringer Bedarf besteht (wie z. B. die Herzchirurgie oder die Dermatologie), können aus Gründen der wirtschaftlichen und vor allem der medizinischen Leistungsfähigkeit nicht überall wohnortnah vorgehalten werden. Sie müssen aus Gründen der medizinischen Qualität vielmehr auf bestimmte geeignete Krankenhäuser konzentriert werden.

Vor allem aber würde eine Festlegung von Krankenhausstandorten und -kapazitäten anhand von Bettenmessziffern oder Entfernungangaben das tatsächliche Verhalten der Bevölkerung bei der Krankenhauswahl nicht berücksichtigen. Dieses führt insbesondere bei planbaren Behandlungen dazu, dass viele Patienten oft nicht das nächstgelegene Krankenhaus aufsuchen, sondern sich für eine entferntere gelegene Klinik entscheiden.²³³

c) In welchen Planungsbereichen der allgemein- und fachärztlichen Versorgung besteht in Bayern derzeit Unterversorgung? In welchen Planungsbereichen besteht derzeit Überversorgung?

In ganz Bayern ist die ambulante ärztliche Versorgung nach der zum 01.01.2013 in Kraft getretenen und zum 01.07.2013 erstmals umgesetzten neuen Bedarfsplanung weitgehend von Regel- und Überversorgung geprägt. Bayernweit liegen zum 25.08.2016 sogar in 334 (von 1.069 möglichen) Konstellationen von Arztgruppen und Planungsbereichen Versorgungsgrade von über 140 Prozent vor. Der Verband der Ersatzkassen weist allerdings auf ein großes Verteilungsproblem zwischen Stadt und Land hin. So erreichen in fast allen allgemein fachärztlichen Gruppen die bayerischen Planungsbereiche im Bundesvergleich die Spitzenplätze. Gleichzeitig liegen die Schlusslichter – die Planungsbereiche mit den niedrigsten Versorgungsgraden – ebenfalls in Bayern. Ein weiteres Problem ist, dass die bislang praktizierte Bedarfsplanung die Realität vor Ort nicht genau abbildet.²³⁴

²³² Stellungnahme zu Punkt VI. des Fragenkatalogs „Medizinische Versorgung und Pflege“ des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 07.10.2016, S. 2–4

²³³ Ebd., S. 4–6

²³⁴ Bayern bleibt überversorgt. Ersatzkasse report. Verband der Ersatzkassen, August 2016, S. 5.

Hausärztliche Versorgung:

Für die hausärztliche Versorgung erfolgt die Beplanung grundsätzlich nach Mittelbereichen. Durch die auf Bundesebene festgelegte Bedarfsplanungsrichtlinie wurden für Bayern 137 Mittelbereiche festgesetzt. In Anwendung der von Bayern zusammen mit den übrigen Ländern durchgesetzten regionalen Abweichungsmöglichkeit haben die Selbstverwaltungspartner in Bayern in der Bedarfsplanung der Hausärzte bereits eine Vielzahl dieser Mittelbereiche weiter unterteilt bzw. durch Neuordnung einzelner Gemeinden neu strukturiert. Hierdurch bestehen in Bayern derzeit 204 hausärztliche Planungsregionen. Geteilt wurden dabei vor allem besonders große Mittelbereiche, in denen die bereits niedergelassenen Hausärzte sehr ungleich verteilt waren. Nach den Feststellungen des Landesausschusses waren in der hausärztlichen Versorgung zum 01.12.2016 zwei Planungsbereiche unterversorgt (die hausärztlichen Planungsregionen Ansbach Nord und Feucht Wangen), in zehn weiteren wurde eine drohende Unterversorgung festgestellt (die hausärztlichen Planungsregionen Dinkelsbühl, Wassertrüdingen, Eggenfelden-Nord, Lohr am Main, Ingolstadt-Süd, Essenbach und Hirschaid sowie in den Mittelbereichen Vilsbiburg, Waldsassen und Moosburg a. d. Isar).

Allgemeine fachärztliche Versorgung:

Grundlage für die Planungsbereiche der allgemeinen fachärztlichen Versorgung bleiben weiterhin die kreisfreien Städte, die Landkreise oder die Kreisregionen. In Bayern gibt es zur Zeit 79 Planungsbereiche. Nach den Feststellungen des Landesausschusses war in der allgemeinen fachärztlichen Versorgung zum 16.06.2016 ein Planungsbereich in einer Arztgruppe unterversorgt (Hautärzte im Landkreis Haßberge), in sechs weiteren Konstellationen wurde eine drohende Unterversorgung festgestellt (Augenärzte im Landkreis Kronach, Hautärzte im Landkreis Neustadt a. d. Aisch, HNO-Ärzte in den Landkreisen Lichtenfels, Wunsiedel und Bad Kissingen sowie Urologen ebenfalls im Landkreis Bad Kissingen).

Spezialisierte fachärztliche Versorgung:

Maßgebliche Planungsbereichsgröße für die spezialisierte fachärztliche Versorgung ist die Raumordnungsregion (ROR) in der Zuordnung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. In Bayern gibt es 18 ROR. Nach den Feststellungen des Landesausschusses war in der spezialisierten fachärztlichen Versorgung ein Planungsbereich in einer Arztgruppe unterversorgt (Kinder- und Jugendpsychiater in der Raumordnungsregion Oberpfalz-Nord), in einer weiteren Konstellation wurde eine drohende Unterversorgung festgestellt (Kinder- und Jugendpsychiater in der Raumordnungsregion Oberfranken-Ost).

Gesonderte fachärztliche Versorgung:

Im Bereich der Arztgruppen der gesonderten fachärztlichen Versorgung (Humangenetiker, Laborärzte, Neurochirurgen, Nuklearmediziner, Pathologen, Physikalische und Rehabilitationsmediziner, Strahlentherapeuten und Transfusionsmediziner) herrscht bayernweit Überversorgung.²³⁵

Im Rahmen der Diskussion in der Kommission zu den Fragen a), b) und c) wurde zum Thema der Planungsbe-

reiche zum Teil die Auffassung vertreten, dass die derzeitigen Werkzeuge zur Festlegung von Planungsbereichen nicht zeitgemäß sind. Sinnvoller wäre ein System, bei dem man Fakten und Inhalte in einer Region betrachtet – das Alter der Ärztinnen und Ärzte, das Alter der Bevölkerung, Länge der Wegstrecken zwischen den Krankenhäusern, die Art und fachliche Ausrichtung der Krankenhäuser. Anhand der Inhalte – und nicht der Planungsgrenzen – könnte dann definiert werden, wo es sinnvoll wäre, eine Niedergelassenenpraxis, ob Hausarzt- oder Facharztpraxis, zu fördern. Wo wäre es angebracht, in den Krankenhausbereich zu investieren, und wie kann man das alles im Rahmen der Integrierten Versorgung zustande bringen? So könnte man auf den Kilometer genau festlegen, wo es vernünftig wäre, Praxen zu empfehlen.

Ein Bereich der Medizin, der deutlich unterrepräsentiert ist, ist die Geriatrie. Es gibt derzeit 148 stationäre geriatrische Einrichtungen mit annähernd 5.000 stationären Betten.

Der Vorstandsvorsitzende des Landesverbands Geriatrie Bayern, Dr. med. Christian Ullrich, wies die Kommission darauf hin, dass auch die geriatrische Reha seit Jahren chronisch unterfinanziert ist; sie setzt ein kompliziertes Antragsverfahren voraus und verfügt über viel zu wenige Plätze in den Ballungszentren. Wenn allerdings eine geriatrische Reha erfolgreich ist, spart letztendlich die Pflegekasse Geld und nicht die Krankenkasse, die es finanzieren muss. Man braucht also auch mehr Anreize für die Krankenkassen. 40 Mio. Euro pro Jahr – aufgeteilt in ein Viertel für die Krankenkassen und drei Viertel für die Pflegekassen – würden ausreichen, die geriatrische Reha in Bayern flächendeckend sicherzustellen. Dazu wäre allerdings eine Änderung der Sozialgesetzbücher erforderlich.

Nur ganz wenige Krankenhäuser haben eine eigene Abteilung für Geriatrie. Aus Sicht der Kommission sollte einerseits die stationäre Geriatrie auf dem Land sowie andererseits die Rehageriatrie in den Städten ausgebaut werden – und das Hand in Hand mit den Hausärzten. Eine gute und vor allem relativ leicht umzusetzende Lösung wäre es, wenn jedes Akutkrankenhaus über eine geriatrische Abteilung mit einem entsprechenden multiprofessionellen Team verfügen würde. Dies müsste in der Krankenhausplanung umgesetzt werden.

Entscheidend ist allerdings, dass der Schwerpunkt Geriatrie im stationären Bereich keine Konkurrenz zum Niedergelassenensektor darstellen darf. Eine Supraspezialisierung muss vermieden werden.

d) Welche Bedeutung haben Medizinische Versorgungszentren für eine flächendeckende allgemein- und fachärztliche Versorgung?

Nach Auffassung der Staatsregierung soll die flächendeckende medizinische Versorgung auch weiterhin vorrangig von niedergelassenen, freiberuflich tätigen Ärztinnen und Ärzten sichergestellt werden.

Medizinische Versorgungszentren (MVZ) bieten aber eine sinnvolle Ergänzung der medizinischen Versorgungslandschaft insbesondere für Ärztinnen und Ärzte, die den Weg in die Freiberuflichkeit nicht gehen wollen. Gegenüber anderen Praxisformen wie der Einzelpraxis oder den Berufsausübungsgemeinschaften ist der Anteil der angestellten Ärzte in MVZ am höchsten. Die Anstellung in einem MVZ

²³⁵ Stellungnahme zu Punkt VI. des Fragenkatalogs „Medizinische Versorgung und Pflege“ des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 07.10.2016, S.6 f.

kommt gerade jungen Medizinerinnen entgegen, die auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Beruf und Familie und Freizeit sowie feste Arbeitszeiten und flexible Arbeitszeitmodelle besonderen Wert legen.²³⁶

Medizinische Versorgungszentren müssen vor allem als Chance für die Versorgung im ländlichen Raum gesehen werden. Es darf jedoch nicht der Profit der Investoren im Vordergrund stehen.

e) Wie kann ein flächendeckendes Netz der Geburtshilfe in Bayern sichergestellt werden, das den werdenden Müttern die Wahl des Geburtsorts offen lässt und ihnen die Begleitung durch eine Hebamme vorgeburtlich, nachgeburtlich und in der Geburtshilfe zusichert?

Hebammen unterliegen keiner staatlichen Planung. Es besteht deshalb keine unmittelbare Einflussmöglichkeit auf das Angebot an Leistungen der Geburtshilfe in Bayern oder am Niederlassungsort der Hebammen.

Auf Bundesebene wurden bereits einige wichtige Weichen gestellt für eine Verbesserung ihrer Situation, insbesondere im Hinblick auf die stetig steigenden Berufshaftpflichtprämien, mit dem Ziel einer Sicherstellung der Versorgung mit Hebammenhilfe auch in Zukunft. So sind die gesetzlichen Krankenkassen seit dem 01.07.2014 gesetzlich verpflichtet, den freiberuflichen Hebammen zur kurzfristigen Entlastung für Geburtshilfeleistungen, bei denen typischerweise nur wenige Geburten betreut werden, einen Zuschlag zu zahlen. Seit dem 01.07.2015 wird diese kurzfristige Übergangsregelung durch einen dauerhaften Sicherstellungszuschlag ersetzt. Einen weiteren Impuls für die Begrenzung der Haftpflichtprämien von freiberuflichen Hebammen enthält auch das am 23.07.2015 in Kraft getretene GKV-Versorgungsstärkungsgesetz. Kranken- und Pflegekassen können auf sie übergegangene Ersatzansprüche aufgrund von Behandlungsfehlern gegenüber einer freiberuflich tätigen Hebamme nur noch geltend machen, wenn der Behandlungsfehler vorsätzlich oder grob fahrlässig verursacht wurde. Nach der Erwartung des Bundesgesetzgebers hat dies eine Reduzierung der zu versichernden Schadenssumme zur Folge und kann dazu beitragen, die Versicherungsprämien langfristig zu stabilisieren, den Versicherungsmarkt zu beleben und damit eine flächendeckende Versorgung mit Hebammenhilfe dauerhaft sicherzustellen.

Ein Mangel an Hebammen in Bayern ist durch Zahlen derzeit nicht belegbar. Das liegt u. a. an den vielfältigen Möglichkeiten der Arbeitsgestaltung innerhalb dieser Berufsgruppe. Es ist zwischen selbstständig tätigen und angestellt tätigen Hebammen einerseits sowie zwischen klinisch tätigen und außerklinisch tätigen Hebammen andererseits zu unterscheiden. Dabei kann eine Hebamme jeweils klinisch als auch außerklinisch und sowohl im Angestelltenverhältnis als auch selbstständig tätig sein. Wie viele selbstständige Hebammen außerklinisch in der Geburtshilfe tätig sind, ist beispielsweise nicht bekannt. Allerdings gibt es laut einer Onlineumfrage bei den Betroffenen durch den Deutschen Hebammenverband regional große Unterschiede in der Versorgung mit Hebammen. Grundsätzlich liegen Art und Umfang der Tätigkeit im Ermessen der einzelnen Hebamme. Aus diesem Grund sollen mit der vom Staatsministerium für

Gesundheit und Pflege in Auftrag gegebenen Hebammenstudie insbesondere valide Daten zur tatsächlichen Situation der Versorgung mit Hebammenhilfe in Bayern erlangt werden. Dazu sollen die Hebammenverbände in Bayern eingebunden werden, die ebenfalls sehr an einer Bestandsaufnahme interessiert sind und ihre Unterstützung zugesagt haben.

Soweit es um die Geburtshilfe in Krankenhäusern geht, besteht derzeit ein flächendeckendes Netz von Kliniken, in denen eine solche geleistet wird. So befindet sich in der überwiegenden Zahl der Landkreise mindestens ein Krankenhaus mit einer Geburtshilfestation. Wo dies nicht der Fall ist (z. B. in der Region Main-Spessart), wird die geburts-hilfliche Versorgung dieser Landkreise vorwiegend durch Geburtshilfeabteilungen in größeren benachbarten Städten (Aschaffenburg, Würzburg, Schweinfurt, Fürth) übernommen.

Wenn die Zahl der entbindenden Frauen bei einem Krankenhaus so gering ist, dass die Bereithaltung einer Geburtshilfe mit den Fallpauschalen nicht kostendeckend finanzierbar ist, und die Geburtshilfe zur Sicherstellung der Versorgung bei dem betroffenen Krankenhaus notwendig ist, weil sich kein anderes Krankenhaus mit Geburtshilfe in zumutbarer Entfernung befindet, sollte ein Krankenhaus einen Sicherstellungszuschlag erhalten. Diese finanzielle Erleichterung für das Krankenhaus trägt zum Erhalt der Geburtshilfe bei. Gleichzeitig muss aber der Qualitätsanspruch trotz niedriger Fallzahlen gewahrt bleiben.

Dies hilft dann jedoch nicht weiter, wenn es nicht um den kostendeckenden Betrieb der Geburtshilfe geht, sondern um Probleme bei der ausreichenden personellen Besetzung. Wenn der Betrieb einer Geburtshilfe bei einem Krankenhaus gefährdet ist, weil es dem Krankenhausträger trotz aller Anstrengungen nicht gelingt, eine für einen medizinisch leistungsfähigen Betrieb einer Geburtshilfe ausreichende Zahl an Hebammen oder auch von Frauenärzten zu finden, so kann mit den Instrumenten der Krankenhausplanung und des Krankenhausvergütungsrechts nicht geholfen werden.²³⁷

Exkurs: Außertermin der Enquete-Kommission in Oberfranken am 15.04.2016, Vortrag der Klinikum Fichtelgebirge gGmbH zum Sicherstellungszuschlag für die Geburtshilfe nach § 5 Krankenhausentgeltgesetz (KHEntG):

Einem Krankenhaus kann nach § 5 Abs. 2 KHEntG für die Vorhaltung von Leistungen, die aufgrund des geringen Versorgungsbedarfs mit den Fallpauschalen nicht kostendeckend finanziert und zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung notwendig sind, ein Sicherstellungszuschlag von der für die Krankenhausplanung zuständigen Landesbehörde eingeräumt werden, dessen Höhe und Ausgestaltung mit den Kostenträgern zu vereinbaren ist.

Das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege hat nach Antrag der Klinikum Fichtelgebirge gGmbH bereits im Jahr 2013 für die defizitäre Geburtshilfe die Notwendigkeit der Gewährung eines Sicherstellungszuschlags in Betracht gezogen und seine Feststellung den Kostenträgern mitgeteilt. Die Kostenträger hatten ihrerseits die Möglichkeit, Stellung zu beziehen. Das Resultat war die Einreichung einer Klage vor dem Verwaltungsgericht München gegen den ergangenen Bescheid. Seitdem ist das Verfahren anhängig.

²³⁶ Ebd., S. 8

²³⁷ Ebd., S.8 f.

Sehr bedauerlich ist, dass ein per Gesetz eingeräumtes Verfahren zur Sicherstellung von Versorgungsleistungen, nicht zuletzt auch wegen fehlender Ausführungsbestimmungen, nicht greifen kann und das Krankenhaus sich wegen der langen und noch anhaltenden Verfahrensdauer eigentlich genötigt sieht, die Geburtshilfe aufgrund der Darstellung der gesamten wirtschaftlichen Situation des Klinikums einzustellen.²³⁸

f) Wodurch kann eine verlässliche und bedarfsgerechte Finanzierung der bayerischen Krankenhäuser auch im ländlichen Raum sichergestellt werden?

Der Freistaat hat gemeinsam mit den Kommunen seit Einführung der staatlichen Investitionskostenfinanzierung (1972) im Durchschnitt etwa 500 Mio. Euro jährlich für investive Maßnahmen in den Krankenhäusern aufgebracht. Diese kontinuierlich hohen Investitionen sind Grundlage der leistungsfähigen stationären Versorgungsstrukturen in allen Teilräumen Bayerns – gerade auch im ländlichen Raum.

Der ländliche Raum profitiert von dem enormen Förder volumen in hohem Maße. Allein in den vergangenen zehn Jahren erhielten die Krankenhäuser in ländlichen Regionen rund 2,46 Mrd. Euro an Fördermitteln aus dem Krankenhausfinanzierungsetat (ihr Anteil beträgt 54 Prozent der Gesamtausgaben in Höhe von rund 4,5 Mrd. Euro). Aktuell entfallen von den 127 vom Ministerrat für die Finanzierung in einem Jahreskrankenhausbauprogramm eingeplanten Bauvorhaben (Gesamtkostenvolumen rund 2,2 Mrd. Euro) 82 Maßnahmen mit einem Kostenvolumen von 1,27 Mrd. Euro auf Krankenhäuser im ländlichen Raum. Damit steht deutlich über die Hälfte der derzeit veranschlagten Fördergelder (58 Prozent) für den Ausbau der stationären Versorgung außerhalb der Ballungsgebiete bereit.

Angesichts des stetigen medizinischen Fortschritts und der demografischen Entwicklung muss die Krankenhausförderung konsequent fortgesetzt und weiterhin bedarfsgerecht dotiert werden, um die geschaffenen Strukturen in allen Teilräumen erhalten und ggf. ausbauen zu können.²³⁹

Exkurs: Außentermin der Enquete-Kommission in Oberfranken am 15.04.2016, Vortrag der Klinikum Fichtelgebirge gGmbH zur Investitionsfinanzierung nach Art. 12 BayKrG (Pauschale Förderung):

Den Krankenhäusern wird eine Jahrespauschale zur Deckung ihres Investitionsbedarfs gewährt. Die Klinikum Fichtelgebirge gGmbH erhält für ihre beiden Betriebsstätten mit insgesamt 405 Planbetten eine Jahrespauschale in Höhe von 1,3 Mio. Euro.

Die Jahrespauschale ist für das notwendige Investitionsvolumen nicht ausreichend, die Klinikum Fichtelgebirge gGmbH hat bereits in erheblichem Umfang den eigen vorfinanzierten Vorgriff auf die pauschalen Fördermittel getätigt, um ihren Investitionsbedarf decken zu können. Alleine 400.000 Euro sind jährlich für die laufende Ausgestaltung der EDV notwendig. Dieser Bedarf ist in erheblichem Um-

fang auf gesetzliche Änderungen und Dokumentationsverpflichtungen zurückzuführen, die eine ständige Anpassung der IT-Landschaft bedürfen.

Eine Anpassung und Ausgestaltung der Investitionsfinanzierung an den tatsächlichen Bedarf ist dringend erforderlich.²⁴⁰

g) In welchen Bereichen der medizinischen Versorgung besteht Verbesserungsbedarf bei der sektorenübergreifenden Versorgung?

An der Schnittstelle insbesondere zwischen stationärer und ambulanter Versorgung besteht erhebliches Potenzial, um das Gesundheitssystem zum Wohl der Patientinnen und Patienten zu verbessern und fortzuentwickeln. So hat u. a. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen eine bessere Abstimmung zwischen dem ambulanten und dem stationären Sektor gefordert. Neben Qualitätsverbesserungen für die Patienten seien auch finanzielle Einsparungen zu erwarten. Dabei spielten sektorenübergreifende Anstrengungen gerade auch für eine bedarfsgerechte Versorgung auf dem Land eine wichtige Rolle.

In folgenden Bereichen findet eine sektorenübergreifende Versorgung bereits statt:

- im Rahmen der Tätigkeit niedergelassener Ärzte als Beleg- oder Honorarärzte in den Krankenhäusern,
- beim ambulanten Operieren durch das Krankenhaus selbst oder im Rahmen einer Nutzung von Krankenhauseinrichtungen durch niedergelassene Vertragsärzte,
- innerhalb von Praxen niedergelassener Vertragsärzte in räumlicher Anbindung an das Krankenhaus (z. B. radiologische Praxen, die durch niedergelassene Ärzte betrieben werden und auch die Diagnostik für die Krankenhauspatienten übernehmen),²⁴¹
- durch Ermächtigung von Krankenhäusern oder Krankenhausärzten zur Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung,
- im Rahmen psychiatrischer Institutsambulanzen,
- innerhalb einer ambulanten spezialfachärztlichen Versorgung,
- innerhalb der Notfallversorgung.

Zu Fragen der sektorenübergreifenden Versorgung wurde ein Gemeinsames Landesgremium nach § 90a SGB V eingerichtet. Aufgabe dieses Gremiums ist es vor allem, sich mit sektorenübergreifenden Versorgungsfragen zu beschäftigen. Darin sind die wesentlichen Akteure des Gesundheitswesens ebenso vertreten wie die kommunalen Spitzenverbände und das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege.

Sektorenübergreifende Vernetzung findet aber nicht nur auf Landesebene, sondern auch regional statt. Denn regionale Besonderheiten und Bedürfnisse orientieren sich nicht an Sektorengrenzen und können daher am besten vor Ort beurteilt werden. Hierfür ist eine zielgerichtete sektoren-

²³⁸ Themen zum Vortrag der Klinikum Fichtelgebirge gGmbH des Programms zum Außentermin der Enquete-Kommission in Oberfranken am 15.04.2016 vom 11.04.2016

²³⁹ Stellungnahme zu Punkt VI. des Fragenkatalogs „Medizinische Versorgung und Pflege“ des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 07.10.2016, S. 10

²⁴⁰ Themen zum Vortrag der Klinikum Fichtelgebirge gGmbH des Programms zum Außentermin der Enquete-Kommission in Oberfranken am 15.04.2016 vom 11.04.2016

²⁴¹ Das Krankenhaus selbst verzichtet hier auf die Vorhaltung der entsprechenden Geräte.

übergreifende Zusammenarbeit notwendig. Das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege unterstützt Landkreise und kreisfreie Städte bei der Einrichtung von sog. Gesundheitsregionen plus. Diese entwickeln Angebote der Gesundheitsförderung und Prävention sowie der lokalen Versorgung. Mitglieder sind alle, die bei der gesundheitlichen Versorgung und Vorsorge vor Ort eine wesentliche Rolle spielen sowie Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalpolitik. Derzeit (Stand: 01.05.2017) werden 33 Gesundheitsregionen plus jeweils für fünf Jahre mit bis zu 250.000 Euro gefördert, dies entspricht 41 kreisfreien Städten und Landkreisen.²⁴²

Die Enquete-Kommission legt großen Wert darauf, die Gesundheitsregionen und die regionalen Ärztenetze zu stärken. Integrierte Versorgung ist das Ziel. Dies funktioniert nicht nach dem Top-down-, sondern nur nach dem Bottom-up-Prinzip.

Eine Chance zur besseren sektorenübergreifenden Versorgung und Vernetzung stellt die Telemedizin dar. Diese wird zwar nicht alle grundsätzlichen Probleme lösen, kann aber vieles ergänzen. Man kann z.B. im Notfall untereinander kommunizieren. Oder wenn man in den niedergelassenen Praxen eine telemedizinische Verbindung zu den Alten- und Pflegeheimen hat und über diesen Weg Einblick in die elektronische Patientenakte nehmen kann, kann die medizinische Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner verbessert werden.

Es muss letztendlich ein datengetriebenes System entstehen, das es dem Arzt ermöglicht, schneller und zielgerichteter auf die Bedürfnisse des Patienten einzugehen. Moderne Steuerungsinstrumente wie die Telemedizin, die Gesundheitstelematik, aber auch eine Gesundheitsdatenbank des bayerischen Staats – nicht im Konflikt mit den Kostenträgern oder mit der Kassenärztlichen Vereinigung, sondern in einer harmonischen Kommunikation – können den direkten persönlichen Kontakt ergänzen und die Anzahl notwendiger Arztbesuche reduzieren.

Die Telemedizin verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz. Sie ist damit also nicht nur auf einen Bereich der medizinischen Versorgung fokussiert, sondern widmet sich dem breiten Spektrum der medizinischen Aufgabenfelder von der Prävention über gesundheitstouristische und medizintouristische Aspekte bis hin zur stationären und ambulanten Versorgung. Weitere Felder der Telemedizin sind die Pflege sowie die poststationäre Versorgung und auch die Reha. Stets geht es darum, wo sinnvolle Technologie die Patientenversorgung verbessern kann.

Die Integrierte Versorgung, die Zusammenarbeit zwischen Hausärzten, Fachärzten, Krankenhäusern, Pflegediensten, sprich: aller, die an der Versorgung beteiligt sind, ist die Zukunft.

Die Telemedizin kann als stützende Maßnahme bei der Integrierten Versorgung eine gewisse Steuerungsfunktion übernehmen und eine Verbesserung der Kommunikation darstellen.

Dies sollte trotz aller Hürden wie dem Datenschutz, der Benutzerfreundlichkeit und -akzeptanz, aber auch der Refinanzierung der Leistungen realisiert werden. Es muss dabei ein vernünftiges Vergütungsmodell geben, angefangen bei

den Technologieanbietern und endend bei den Ärzten, die diese Systeme zur Anwendung bringen.

6.6.2 Welche zusätzlichen Maßnahmen und Anreize müssen getroffen bzw. geschaffen werden, um Ärzte und Fachärzte zu einer Niederlassung vor allem in ländlichen Gebieten zu bewegen?

Es werden mehrere Ursachen für den Hausärztemangel im ländlichen Raum diskutiert:

- die allgemeine Landflucht (d. h. städtische Regionen werden als attraktiver wahrgenommen als ländliche Regionen)
- Die jeweiligen Lebenspartner wollen in der Stadt leben oder finden keinen adäquaten Arbeitsplatz in der ländlichen Region.
- Es besteht der Wunsch nach besserer Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- Die Perspektive, eine Einzelpraxis zu betreiben, erscheint nicht erstrebenswert wegen einer zu hohen Arbeitsbelastung.
- Zu wenige Studierende wollen Hausärzte bzw. Allgemeinärzte werden und entscheiden sich daher eher für andere Fächer. 2008 waren es 8 Prozent, mittlerweile sind es immerhin 13 Prozent. Es stehen mittlerweile 33 Fachgebietsbezeichnungen zur Auswahl, die zum Teil noch Unterfachgebiete haben. Es stellt sich die Frage, ob man wirklich so viele Fachspezialisten oder eher wieder mehr Generalisten braucht.
- Die Weiterbildung zum Facharzt für Allgemeinmedizin, die mehrfache Stellenwechsel erfordert, ist komplizierter als die Weiterbildung zum Facharzt einer spezialisierten Fachrichtung, welche oft in ein und demselben Krankenhaus absolviert werden kann.
- Nach wie vor ist das Einkommen in manchen spezialisierten Facharzt Disziplinen erheblich höher als in der Hausarztmedizin. Beispielsweise sind die Einkommen von Radiologen, Gastroenterologen oder operativ tätigen Orthopäden teilweise zwei- bis dreimal höher als das Einkommen der Hausärzte.²⁴³
- Bürokratie und eingeschränkte Budgets stellen weitere Hindernisse dar.

a) Sollte die Funktion der Hausärzte als Lotsen im Gesundheitssystem ausgebaut werden?

Hausarztverträge sind ein besonders sinnvolles und effektives Instrument zur Förderung der hausärztlichen Versorgung, denn sie beinhalten zum einen über die in § 73b Abs. 2 SGB V festgelegten Mindestanforderungen für teilnehmende Hausärzte ein gegenüber der Kollektivversorgung gesteigertes Maß an Versorgungsqualität. Sie gewährleisten damit für die Bevölkerung ein verbessertes Versorgungsniveau, was die Möglichkeit zu einer sich den ändernden Rahmenbedingungen anpassenden Weiterentwicklung einschließt und Vorbildcharakter für die Kollektivversorgung haben kann. Eine Stärkung der Steuerung der Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen (Lotsenfunktion des Hausarztes) ist in jedem Fall von Vorteil.

²⁴² Stellungnahme zu Punkt VI. des Fragenkatalogs „Medizinische Versorgung und Pflege“ des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 07.10.2016, S. 10–12

²⁴³ Statement Prof. Dr. med. Antonius Schneider für die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ vom 17.11.2016, S. 1 f.

Andererseits gibt die hausarztzentrierte Versorgung der Hausärzteschaft durch die Möglichkeit der unmittelbaren Honorarvereinbarung mit den Krankenkassen ein erhöhtes Maß an Eigenverantwortung, Gestaltungsmöglichkeiten und Sicherheit. Damit erhalten Hausarztverträge den Hausarztberuf auch in den Augen des potenziellen Nachwuchses attraktiv.²⁴⁴

Folgende Strategien wären außerdem sinnvoll:

- der Ausbau von kooperativen Versorgungsformen, z. B. durch hausärztliche Medizinische Versorgungszentren,
- die Intensivierung der Kooperation von niedergelassenen Haus- und Fachärzten und Krankenhäusern,
- die Entwicklung bzw. der konzeptionelle Ausbau von ärztlichen Assistenz- und Hilfsberufen wie dem Nurse Practitioner, VERAH® (Versorgungsassistenten in der Hausarztpraxis) oder NÄPa (Nicht-ärztliche Praxisassistenten), die mehr Befugnisse in der medizinischen Versorgung besitzen,
- die Steigerung der finanziellen Attraktivität des hausärztlichen Berufs bzw. die Anpassung an die Einkommen der spezialisierten Facharzd disziplinen,²⁴⁵
- größere öffentliche Anerkennung der Hausärzte durch Politik und Kommunen (Anerkennungskultur).

b) Wodurch kann der Stellenwert der Allgemeinmedizin an den Universitäten erhöht werden, um Medizinstudenten frühzeitig die zentrale Rolle der hausärztlichen Versorgung zu vermitteln?

Hier setzt der Masterplan Medizinstudium 2020 an, der zu einer Stärkung der Stellung der Allgemeinmedizin an den Hochschulen beitragen soll.

Das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege fordert u. a. die Einrichtung von Lehrstühlen für Allgemeinmedizin an allen medizinischen Fakultäten.²⁴⁶

Weitere Maßnahmen sind:

- die Optimierung und Strukturierung der Weiterbildung zum Facharzt für Allgemeinmedizin, z. B. durch Einrichtung von universitätsnahen Kompetenzzentren für Allgemeinmedizin,
- der Ausbau der wissenschaftlichen und strategischen Kompetenzen in Bayern mit einer adäquaten Ausstattung der Institute,
- die Erhöhung der Anzahl von Medizinstudienplätzen,
- die Modifikation von Zulassungsverfahren, mit dem Ziel, Studierende zu rekrutieren, die mit einer hohen Wahrscheinlichkeit für eine ärztliche Tätigkeit bereit sind, insbesondere mit Motivation für eine Tätigkeit im ländlichen Raum, sowohl in einer Praxis als auch im Krankenhaus,²⁴⁷

244 Stellungnahme zu Punkt VI. des Fragenkatalogs „Medizinische Versorgung und Pflege“ des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 07.10.2016, S. 12 f.

245 Statement Prof. Dr. med. Antonius Schneider für die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ vom 17.11.2016, S. 2

246 Stellungnahme zu Punkt VI. des Fragenkatalogs „Medizinische Versorgung und Pflege“ des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 07.10.2016, S. 13

247 Statement Prof. Dr. med. Antonius Schneider für die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ vom 17.11.2016, S. 2

- die Einführung von Klinikstipendien, bei denen sich die Stipendiaten verpflichten, einige Jahre im ländlichen Raum zu bleiben.

Das Wichtigste ist, dass das System möglichst viele unterschiedliche Optionen bereithält. Wer eine Einzelpraxis leiten will, soll die Möglichkeit dazu haben. Wer lieber angestellt sein will, soll ebenfalls die Chance dazu bekommen.

6.6.3 Wie kann eine bedarfsgerechte Versorgung mit Präventions- und Pflegeeinrichtungen auch in strukturschwächeren Räumen gewährleistet werden?

Im Gutachten des Sachverständigenrates Gesundheit wurde im Jahr 2014 in einer Analyse zur Klärung von Stadt-Land-Unterschieden die starke Differenzierung nach Sektoren und Professionen kritisiert.

Schlechter regionaler Verteilung der Kapazitäten, Schnittstellen- und Allokationsproblemen innerhalb der Sektoren ist nur mit einer stärker integrierten und besser koordinierten Versorgung unter Bündelung der Ressourcen in einem multiprofessionellen Ansatz zu begegnen.

Eine wesentliche Forderung für den folgenden Fragenkomplex muss daher die Neuordnung von professionellen Zuständigkeiten sein. Modellprojekte zeigen, dass nur durch interprofessionelle Beteiligung der Pflege- und Gesundheitsberufe eine hochwertige Versorgung sichergestellt werden kann.

Es wird daher für den ländlichen Raum eine sektoren- und professionsübergreifende Steuerung unter Beteiligung einschlägig qualifizierter Pflegefachkräfte benötigt.

In einer älter werdenden Gesellschaft ist die Wertigkeit der Versorgung nicht allein mit der gesundheitsbezogenen Versorgung gleichzusetzen. Lebensqualität ist mehr, als gesund und ärztlich versorgt zu sein. Es geht auch um kulturelle und soziale Teilhabe und um die Schaffung angemessener – altersgerechter – Ermöglichungsräume. Diese tragen ihrerseits nachweislich zur Gesunderhaltung bei.²⁴⁸ Entsprechenden Infrastrukturmaßnahmen und ganzheitlichen, alle Bürger einschließenden Dorf- und Ortsentwicklungsmaßnahmen kommt hier eine große Rolle zu.

a) Können durch wohnortnahe Präventionsangebote die körperlichen und geistigen Aktivitäten älterer Menschen gefördert werden?

Der Bayerische Präventionsplan der Staatsregierung legt „Gesundes Altern im selbstbestimmten Lebensumfeld“ als eines von vier zentralen Handlungsfeldern fest.

Außerdem wurden im Rahmen der Initiative „Gesund. Leben.Bayern.“ unter anderem folgende Modellprojekte gefördert:

- „GESTALT“ und „GESTALT kompakt“
Das vom Institut für Sportwissenschaften und Sport an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg entwickelte Programm „GESTALT – Gehen, Spielen, Tanzen als lebenslange Tätigkeiten“ ist ein Bewegungsprogramm zur Prävention demenzieller Erkrankungen.

248 Schriftliche Vorabstellungnahme zum Fachgespräch der Enquete Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ von Prof. Dr. Constanze Giese vom 21.11.2016, S.1

Es richtet sich an Menschen im Alter von über 60 Jahren, die Risikofaktoren für eine Demenz aufweisen und bislang kaum oder gar nicht körperlich aktiv waren. Im Rahmen des Folgeprojektes „GESTALT kompakt“ wurde das Programm den Vorgaben des Leitfadens Prävention des GKV-Spitzenverbands angepasst und ein entsprechendes Trainerhandbuch beim Deutschen Turnerbund zur Zertifizierung eingereicht.

- „Sturzprävention im Alter“
Das am Lehrstuhl für Präventive und Rehabilitative Sportmedizin der TU München entwickelte Projekt richtet sich an über 65-Jährige und hat die Reduktion der Sturzhäufigkeit mithilfe eines standardisierten Sturzrisikoassessments durch den Hausarzt in Verbindung mit einem interdisziplinären Sturzpräventionsprogramm zum Ziel.
- „Populationsbezogene Stärkung der Gesundheitskompetenz in der älteren Bevölkerung zur Reduktion des individuellen Sturzrisikos“
Eine Senkung der Sturzhäufigkeit bei Personen ab dem 60. Lebensjahr ist ebenfalls Ziel des gemeindenahen Sturzpräventionsprogramms, das vom Institut für Psychotherapie und Medizinische Psychologie der Universität Würzburg in Kooperation mit dem Bürgerspital zum Hl. Geist, Geriatriezentrum Würzburg im Bürgerspital entwickelt wurde.
- „Präventive Hausbesuche bei hochbetagten Senioren“
Im Rahmen von nachstationären Hausbesuchen in der Stadt Rödental werden gesundheitliche, soziale und hauswirtschaftliche Aspekte überprüft, die nach einem Klinikaufenthalt ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen und eine weitere stationäre Unterbringung hochbetagter Menschen vermeiden helfen.
- Darüber hinaus wurde in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Landes-Sportverband e. V. die Erstellung der Broschüre „Schwungvoll miteinander – Tipps und Infos zum Sport mit Älteren“ gefördert, die Informationen und Handlungsanleitungen zu den Themen gesunde Ernährung und Bewegung gibt. Die Broschüre richtet sich an Übungsleiter in bayerischen Sportvereinen, die im Sport mit älteren Menschen tätig sind. Im Vordergrund stehen Hilfestellungen, die zur Qualitätssicherung der Bewegungsangebote für Ältere dienen.²⁴⁹

Zudem wird die Neubelebung des bayerischen Qualitätssiegels „Seniorenfreundlicher Verein“ des Bayerischen Turnverbandes (BTV) unterstützt, eine Initiative, die bayerische Turnverbände auszeichnet, die qualifizierte Bewegungsangebote für ältere Menschen in den Mittelpunkt stellen, gemeinschaftliche und kulturelle Erlebnisse sowie die Vernetzung mit örtlichen Organisationen wie Kirchengemeinden oder Seniorenvertretungen fördern.

Für die Enquete-Kommission ist die Prävention die zentrale und prioritär zu behandelnde Aufgabe der Pflege und Gesundheitsversorgung, die durch entsprechende Ausbildungsinhalte (z. B. für Gesundheits- und Krankenpflege und

Altenpflege) umfangreich geregelt ist.

Diese präventiven Angebote müssen die Adressaten deutlich besser erreichen können als bislang, da gerade ältere Menschen mit zum Teil eingeschränkter Mobilität speziell im ländlichen Raum keine weiten Strecken, ggf. selbst mit öffentlichen Verkehrsmitteln, auf sich nehmen können und würden, um regelmäßig an gesundheitsfördernden Angeboten teilzunehmen. Die Angebote müssen daher auf die jeweilige Zielgruppe zugehen und möglichst personennah konzipiert sein.

Abstand zu nehmen ist von unterfordernden Angeboten (Bsp. „Seniorenparcours“), die wenig zielgruppenspezifisch eher zur Stigmatisierung einer Personengruppe führen und daher von der Zielgruppe meist abgelehnt werden. Konzeption, Entwicklung und Koordination dieser Angebote sollten unter Einbindung der einschlägigen Kompetenzen der Fachkräfte für Pflege, Prävention und Gesundheitsförderung geschehen, durch Experten wie Pflegefachkräfte, insbesondere solche, die sich bereits in einem Studiengang mit diesen Themen speziell beschäftigt haben, um tatsächlich ein am Nutzer orientiertes, niedrigschwelliges, zielgruppenbezogenes Angebot im vertrauten Wohnumfeld unter Einbezug bestehender lokaler Altenhilfestrukturen und der Integration weiterer etablierter Berufsgruppen zu entwickeln. Ein solches Angebot kann dazu beitragen, ein selbstbestimmtes Leben so lange wie möglich im vertrauten Umfeld zu gewährleisten.

Im Zuge einer wachsenden Technisierung der persönlichen Wohnumgebung durch Technologien aus dem Feld des Ambient Assisted Living (AAL) ergeben sich neben Möglichkeiten der Unterstützung eines selbstbestimmten Lebens in häuslicher Umgebung auch Ansätze für eine Prävention und Gesundheitsförderung mithilfe sogenannter Serious Games (Spiele, die nicht primär oder ausschließlich der Unterhaltung dienen, sondern darüber hinaus die Aneignung von Wissen oder Kompetenzen zum Ziel haben). Diese können sich sowohl auf körperliche als auch geistige Aktivitäten beziehen. Die Koordination der Angebote ist durch multiprofessionelle, interdisziplinäre Teams lokal zu installierender Gesundheitszentren zu leisten.²⁵⁰

Bekanntlich wird aber das häusliche Umfeld vor allem deshalb verlassen, weil man demenziell erkrankt und verwirrt ist. In diesem Fall hilft Ambient Assisted Living nicht mehr. Wenn das Sicherheitsgefühl nicht aufgebaut werden kann, kann auch die Technik nicht gesteuert werden. Ambient Assisted Living ist für jemanden, der nicht oder nur geringfügig dement ist oder sich noch in Gesellschaft seiner Familie befindet, durchaus geeignet, aber für den alleinstehenden alten Menschen ist es nur relativ begrenzt in seinen Einsatzmöglichkeiten.

b) Können durch den Ausbau der wohnortnahen und quartiersbezogenen Pflegeberatung und durch flächendeckende Erweiterung von Pflegestützpunkten die einheitlichen Standards auch in strukturschwächeren Räumen eingehalten werden?

Zur Stärkung einer flächendeckend guten Pflege und Beratung haben sich Bund, Länder und kommunale Spitzen-

²⁴⁹ Stellungnahme zu Punkt VI. des Fragenkatalogs „Medizinische Versorgung und Pflege“ des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 07.10.2016, S. 13 f.

²⁵⁰ Schriftliche Vorabstimmung zum Fachgespräch der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ von Prof. Dr. Constanze Giese vom 21.11.2016, S. 1 f.

verbände im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe in neun Sitzungen zusammengefounden. Ziel der Arbeitsgruppe war es, die Rolle der Kommunen in der Pflege zu stärken. Um die Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe rechtlich umzusetzen, hat der Bundestag zum 01.01.2017 das sog. Dritte Pflegestärkungsgesetz (Gesetz zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften, PSG III) beschlossen.

Dieses beinhaltet zum einen ein fünfjähriges Initiativrecht kommunaler Stellen für die Einrichtung von Pflegestützpunkten zur wohnortnahen Beratung, Versorgung und Betreuung der Pflegebedürftigen (optional). An den Pflegestützpunkten sollen dann gemeinwohlorientierte Einrichtungen beteiligt werden können (z. B. Seniorenbüros, Mehrgenerationenhäuser, lokale Allianzen für Menschen mit Demenz). Zum anderen sieht der Gesetzgebungsvorschlag auf fünf Jahre befristete Modellvorhaben vor, bei denen kommunale Stellen nach Genehmigung der obersten Landesbehörden anstelle der Pflegekassen Beratung zu Pflegeleistungen und kommunalen Leistungen (Altenhilfe, Eingliederungshilfe, Leistungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, Beratung zur rechtlichen Betreuung, zu behindertengerechten Wohnangeboten, zum öffentlichen Nahverkehr und zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements) aus einer Hand anbieten können („Modellkommunen“). Weiterhin sollen die Länder sektorenübergreifende Landespflegeausschüsse einrichten können, an denen die Landesverbände der Pflege- und der Krankenkassen, die Ersatzkassen, die Kassenärztlichen Vereinigungen und die Landeskrankenhausesellschaften sowie ggf. Vertreter der Kommunen, von Interessenvertretungen und Berufsverbänden beteiligt sind. Diese Ausschüsse können mit den jeweiligen Gemeinsamen Landesgremien nach § 90a SGB V oder mit den bestehenden Landespflegeausschüssen zusammengeführt werden, haben aber einen darüber hinausgehenden Auftrag (neben der pflegerischen und medizinischen Versorgung auch eine bessere Verzahnung von Alltagsleistungen). Daneben sollen regionale Ausschüsse eingerichtet werden können, insbesondere zur Beratung über Fragen der Pflegeversicherung in Landkreisen und kreisfreien Städten. Soweit sektorenübergreifende bzw. regionale Pflegeausschüsse geschaffen werden, sollen sich diese sowie der bestehende Landespflegeausschuss an Pflegestrukturplanungsempfehlungen beteiligen. Die Empfehlungen der Ausschüsse sind zwar unverbindlich, sollen aber beim Abschluss der Versorgungs- und Vergütungsverträge mit einbezogen werden.²⁵¹

Mit dem Pflegeservice Bayern steht ein flächendeckendes System zur Verfügung. Dieses ist jedoch keine aufsuchende Beratung. Wohnortnahe und quartiersbezogene Pflegeberatungen besonders im ländlichen Raum sind aktuell nur schwer zugänglich. Zudem sind die Angebote der Leistungserbringer nicht koordiniert und aufeinander abgestimmt, sondern folgen den Gesetzmäßigkeiten der jeweiligen unterschiedlichen Finanzierungsgrundlagen und Anreizsysteme. Sie sind für den Nutzer als Laien im Gesundheitssystem oft nicht erreichbar oder werden aus Unkenntnis nur unzureichend nachgefragt. In dem Gutachten des Sachverständigenrates immer wieder gefordert sind Modelle wie die Gemeindegewerkschaften, die in enger Kooperation mit der Allgemeinmedizin präventive Hausbesuche

durchführen, niederschwellig beraten und die Pflege koordinieren. Hierbei ist zu beachten, dass eine aufsuchende Beratung keine Akzeptanzprobleme durch das Erwecken des Eindrucks einer Kontrolle verursacht, sondern auf Augenhöhe mit den Betroffenen und deren Angehörigen kommuniziert.

Die Evaluation der vom Bundesministerium für Gesundheit definierten Pflegestützpunkte, von denen in der Bundesrepublik aktuell über 550 existieren, davon in Bayern aber lediglich neun in den nördlichen Regierungsbezirken, zeigt nicht nur deutlich den Nutzen für Patienten und Angehörige, sondern auch die Vorteile für die Leistungserbringer, die eine verbesserte Koordination und Abstimmung der Angebote mit sich bringen. Eine flächendeckende Ausweitung niederschwelliger und zugehend gestalteter Angebote ist aus Sicht der Kommission auch im ländlichen Raum daher mehr als wünschenswert.²⁵²

c) Kann eine Stärkung der ambulanten Pflegedienste durch Umsetzung des erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriffs und durch die Anhebung der Pflegegeld- und Sachleistungen gewährleistet werden?

Die Pflegestärkungsgesetze verfolgen laut Staatsministerium konsequent den Ansatz ambulant vor stationär.

Neben einer einheitlichen Leistungserhöhung sind daher insbesondere die Angebote zur Stärkung ambulanter Versorgung verbessert worden. Die Verhinderungspflege kann nun sechs statt bisher vier Wochen in Anspruch genommen werden. Ergänzend können zudem 50 Prozent des Kurzzeitpflegebetrages als häusliche Verhinderungspflege genutzt werden.

Die Ansprüche auf Tages- und Nachtpflege und die Ansprüche auf ambulante Pflegeleistungen stehen nunmehr nebeneinander. Die bisherige Anrechnung auf ambulante Pflegesachleistungen oder Pflegegeld findet nicht mehr statt. Auch die Kurzzeitpflege kann nun um den Leistungsbetrag für die Verhinderungspflege erhöht werden, sodass jetzt bis zu acht (statt vier) Wochen bzw. 3.224 Euro statt 1.612 Euro in Anspruch genommen werden können.

Zudem wurden zu den bisher bereits existierenden zusätzlichen Betreuungsleistungen zusätzliche Entlastungsleistungen (insbesondere Unterstützung in der hauswirtschaftlichen Versorgung, Alltagsbegleitung, Pflegebegleitung) eingeführt. Beide können im Vorgriff auf den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff nun auch Pflegebedürftige ohne kognitive Einschränkungen beanspruchen. Darüber hinaus können bis zu 40 Prozent der Leistungsbeträge für ambulante Leistungen für niedrigschwellige Betreuungs- und Entlastungsangebote eingesetzt werden.

Auch die Zuschüsse für das Wohnumfeld verbessernde Maßnahmen sowie die Anschubfinanzierung für ambulant betreute Wohngemeinschaften (abWG) haben Verbesserungen erfahren. Die Anschubfinanzierung für abWG ist nun entfristet; Umbaumaßnahmen können bereits vor der formellen Neugründung der abWG gefördert werden. Auch Personen mit ausschließlich kognitiven Einschränkungen können in den Genuss der Förderung kommen.

251 Stellungnahme zu Punkt VI. des Fragenkatalogs „Medizinische Versorgung und Pflege“ des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 07.10.2016, S. 15 f.

252 Schriftliche Vorabstimmungnahme zum Fachgespräch der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ von Prof. Dr. Constanze Giese vom 21.11.2016, S. 2

Die Zuschüsse für das Wohnumfeld verbessernde Maßnahmen wurden von 2.557 auf 4.000 Euro je Maßnahme erhöht.²⁵³

Für die Enquete-Kommission ist klar, dass die Anforderungen des PSG II und III zu einem Mehrbedarf an professioneller Pflege führen werden, der nur mit einer Förderung und Weiterentwicklung der Pflegeberufe zu bewältigen sein wird. Hierzu sind der Pflegebildungsbedarf zu ermitteln und Anreizsysteme zu initiieren, um das Personal für die pflegespezifischen Bedarfe im ambulanten Bereich zu entwickeln. Die Erweiterung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs zum 01.01.2017 ist dem in Realität exponentiell ansteigenden Pflegebedarf geschuldet und damit längst überfällig. Vor dem Hintergrund der ersten Auswirkungen des demografischen Wandels ist bereits heute deutlich, dass diese Maßnahme nur eine kurzfristige Wirkung entfalten wird, da die Nachfrage nach adäquater, professioneller Pflegeleistung noch weiter zunehmen wird. Bereits heute sind Zuwachsraten im zweistelligen Bereich messbar. Somit ist die Stärkung der ambulanten Pflegedienste durch die erweiterte Definition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs wie auch durch die Anhebung der Sachleistungen nur ein erster Schritt in die richtige Richtung.²⁵⁴

d) Durch welche Maßnahmen kann eine Aufwertung und Entlastung von familiären Pflegepersonen erreicht werden?

Zur Entlastung der pflegenden Angehörigen tragen ganz wesentlich Angebote zur Unterstützung im Alltag nach § 45a SGB XI bei. Der Freistaat Bayern fördert derzeit bereits rund 590 Angebote zur Unterstützung im Alltag für Pflegebedürftige. Dazu zählen Betreuungsgruppen, ehrenamtliche Helferkreise, qualitätsgesicherte Tagesbetreuung in Privathaushalten (Tipi), Alltags- und Pflegebegleiter und haushaltsnahe Dienstleistungen sowie Angehörigengruppen.

Zur Unterstützung der pflegenden Angehörigen stehen in Bayern ferner rund 100 Angehörigenfachstellen beratend zur Verfügung. Seit 1998 werden die Fachstellen aus dem Förderprogramm „Bayerisches Netzwerk Pflege“ gefördert (jährlich bis zu 17.000 Euro pro Fachkraft). Jährlich werden die rund 100 Fachstellen mit rund 1,4 Mio. Euro unterstützt.²⁵⁵

Aufwertung familiärer Pflege

Pflegende Angehörige leisten eine wertvolle Arbeit und einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung des demografischen Wandels. Durch sie wird die Realisierung des Wunsches vieler Menschen möglich, bis zum Lebensende in ihrem gewohnten Umfeld verbleiben zu können. Die Pflege eines nahestehenden Menschen und die vielfältigen Aufgaben rund um die Pflege stellen eine extreme körperliche und seelische Belastung dar. Die bewundernswerte Arbeit der pflegenden Angehörigen muss daher unterstützt werden.

Jedoch birgt nach Ansicht von Experten die vollständige Substitution von professioneller Pflege durch Laienpflege auch die Gefahr einer mangelhaften oder nicht sachgerechten pflegerischen Versorgung der Menschen mit Pflegebedarf. So könne beispielsweise Prävention gegen zunehmende Pflegebedürftigkeit im Rahmen der Laienpflege aus Mangel an Fachkenntnissen nicht erbracht werden. Ein Anstieg der Pflegebedürftigkeit der Betroffenen könne die Folge sein.

Möglichkeiten der Entlastung

Eine Entlastung pflegender Familienangehöriger kann durch die Kombination von professioneller Pflege und Laienpflege erfolgen, von der der zu Pflegenden profitiert, indem er adäquate Pflegeleistungen erhält und in seinen vertrauten sozialen Nahraum eingebunden bleibt.

Eine weitere Entlastung der pflegenden Familienangehörigen ist von einer Stärkung ambulanter Strukturen besonders im ländlichen Raum zu erwarten wie beispielsweise Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeangeboten in Kombination mit Fahrdiensten und zwingender Koppelung an die Arbeitszeiten der pflegenden Angehörigen. Mit der Einführung der Pflegezeit auf Grundlage des Pflegezeitgesetzes 2008 konnte bereits die implizierte Doppelbelastung berufstätiger pflegender Angehöriger reduziert werden. Doch ist das jährlich zur Verfügung stehende Kontingent von lediglich zehn Tagen als nicht ausreichend anzusehen. Zu der seit 2015 eingeführten Freistellung (§ 44a Abs. 3 SGB XI i. V. m. §2 PflegeZG) mit monetärer Kompensation von bis zu 90 Prozent des Nettoarbeitsentgelts für maximal zehn Tage (Pflegeunterstützungsgeld) liegt bislang noch keine wissenschaftliche Evidenz vor. Aufgrund der hohen bürokratischen Anspruchshürden und des großen Verwaltungsaufwandes ist aber davon auszugehen, dass sich die Inanspruchnahme und somit die Entlastung der Angehörigen in Grenzen halten wird.

Zusätzlich zu diesen gesetzlichen Regelungen sind aufsuchende Beratungs- und Unterstützungsangebote für (insbesondere die vielen älteren) Pflegepersonen notwendig, um Gesundheitsgefährdungen vorzubeugen und Resilienz zu fördern durch Maßnahmen zum Ressourcenerhalt wie beispielsweise speziell auf pflegende Angehörige zugeschnittene Kuren.

Die Einbindung und Förderung informeller Hilfenetzwerke, Angebote und der Ausbau von Pflegestützpunkten und Kursangeboten für pflegende Angehörige sind gerade in strukturschwachen ländlichen Regionen zu empfehlen. Die Enquete-Kommission verweist daher auf die Schaffung des Pflege-Übungs-Zentrums (PÜZ) in Rhön-Grabfeld, das hier eine wichtige Vorreiterrolle hat. Ebenso kann durch das Angebot neuer Wohnformen (generationenübergreifende Wohnprojekte, Seniorenhausgemeinschaften, ambulant betreute Wohngemeinschaften) unter Einbindung der Angehörigen der familiäre Charakter der Pflege durch Angehörige mit den hohen Standards der professionellen Versorgung verbunden werden und so zu einer höheren Versorgungssicherheit beim zu Pflegenden und einer Entlastung bei den pflegenden Angehörigen führen.

Chancen und Grenzen technischer Möglichkeiten

Neben dem Einsatz einer elektronischen Patientenakte, auf die auch informell Pflegende zugreifen können, um z. B. Versorgungsprozesse zu koordinieren oder aktuelle Sta-

²⁵³ Stellungnahme zu Punkt VI. des Fragenkatalogs „Medizinische Versorgung und Pflege“ des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 07.10.2016, S. 16 f.

²⁵⁴ Schriftliche Vorabstellungnahme zum Fachgespräch der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ von Prof. Dr. Constanze Giese vom 21.11.2016, S. 2 f.

²⁵⁵ Stellungnahme zu Punkt VI. des Fragenkatalogs „Medizinische Versorgung und Pflege“ des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 07.10.2016, S. 17 f.

tusinformationen an die Behandler weiterzuleiten, sind aus pflegeinformativem Sicht noch zwei weitere Elemente zu nennen, die zu einer Entlastung von pflegenden Angehörigen führen können.

Zum einen kann entsprechend technikaffinen pflegenden Angehörigen auf Internetplattformen die Möglichkeit geboten werden, sich untereinander bzw. mit Experten auszutauschen.

Gleichzeitig kann auf diesem Weg aktuelles Wissen zielgruppenorientiert und innerhalb eines abgegrenzten Nutzungskontextes im Zuge eines modernen E-Learning-Angebots aufbereitet werden. Dabei ist allerdings eine geringere Technikaffinität der meist weiblichen, älteren pflegenden Angehörigen, was die Akzeptanz und das Nutzungsverhalten solcher Angebote betrifft, zu berücksichtigen.²⁵⁶

6.6.4 Wie kann die optimale Versorgung mit rettungsdienstlichen Leistungen, einschließlich der notärztlichen Leistungen, insbesondere in ländlichen Regionen auch in der Zukunft gewährleistet werden?

Exkurs: Außentermin der Enquete-Kommission in Oberfranken am 15.04.2016, Vortrag der Klinikum Fichtelgebirge gGmbH zur auskömmlichen Finanzierung der ambulanten Notfallversorgung:

Die Krankenhäuser erhalten für die ambulante Notfallbehandlung eine Kostenerstattung von rund 40 Euro pro Fall. Für die kostendeckende Notfallbehandlung wären aber rund 120 Euro notwendig. Da die Notaufnahmen der Krankenhäuser insbesondere im ländlich strukturierten Raum mit stagnierendem medizinischen Versorgungsangebot im niedergelassenen Bereich verstärkt aufgesucht werden, kann und darf es nicht sein, dass die Krankenhäuser für diese Leistungserbringung nicht auskömmlich vergütet werden.²⁵⁷

a) Welche strukturellen Veränderungen sind im Rettungsdienst erforderlich? Wie können hier bestehende Ressourcen und Kooperationsmöglichkeiten optimiert eingesetzt werden? Welche neuen Techniken (z. B. Telemedizin) sind möglich? Welche technischen Voraussetzungen sind hierfür nötig?

Eine stetige Optimierung der Rettungskette aufgrund der sich verändernden gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist unerlässlich. Hierzu gehören ein besserer Ressourceneinsatz und ein verbessertes Informationsmanagement, um das therapiefreie Intervall zu verkürzen und damit die Versorgungsqualität zu verbessern. Ziel dabei ist immer die Sicherstellung einer flächendeckenden, bedarfsgerechten und wirtschaftlichen medizinischen Versorgung der Bevölkerung zu sozial tragbaren Kosten.

Ein steigendes Einsatzaufkommen in der Notfallversorgung und weitere Herausforderungen durch strukturelle Änderungen im Gesundheitssystem, der Anstieg der Pflegebedürftigen, soziale Strukturänderungen und die demo-

grafischen Entwicklungen erfordern ein Umdenken. Die finanziellen und personellen Engpässe von Krankenhäusern zusammen mit einer systemimmanent bedingten Fehlanspruchnahme der Notfallversorgungsstrukturen können zum Ausfall der notärztlichen Versorgung führen bzw. dazu, dass eine notärztliche flächendeckende Versorgung nicht mehr rund um die Uhr unter Berücksichtigung der Hilfsfrist gesichert ist.

Die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur führt zu veränderten und neuen Krankheitsbildern und anderen Patientenbedürfnissen. Beispielsweise werden Herz-Kreislauf-Erkrankungen um ca. die Hälfte steigen, die Krankheitsbilder im Bereich der Atmung, des Stoffwechsels und des zentralen Nervensystems werden um ca. ein Drittel zunehmen, psychiatrische und geriatrische Einsätze werden ebenfalls steigen.

Veränderte Sozialstrukturen wie beispielsweise die wegfallende Pflege Angehöriger in der Familie führen zu steigenden Einsatzzahlen im Rettungsdienst.

Das gegenwärtige Leistungsspektrum des Rettungsdienstes wird dem Bedarf bzw. den Bedürfnissen der Bevölkerung nicht immer gerecht. Der Rettungsdienst heute hat eine Auffangqualität auch für sozial bzw. psychologisch indizierte Notfälle, wofür die Strukturen bei der bisherigen Organisation fehlen.

Zudem ist die veränderte Klinikstruktur als letztes Glied in der Rettungskette zu berücksichtigen. Kliniken auf dem Land schließen oder werden zu Portalkliniken umstrukturiert mit der Folge, dass die Notfallversorgung wegfällt. Beim Rettungsdienst handelt es sich um eine medizinische Transportleistung, die in der Klinik endet. Durch die veränderte Kliniklandschaft steigt die Zahl der Verlegungstransporte im Rettungsdienst. Dies ist in den Planungen und Vorhaltungen zu berücksichtigen.

Aufgrund der stetig gestiegenen und nach wie vor steigenden Anforderungen an die Qualität des Rettungsdienstes muss dieser heute zunehmend auf einem Niveau geleistet werden, das der klinischen Intensivmedizin entspricht. Die wachsende Spezialisierung im Medizinbereich erfordert eine zunehmende Professionalisierung des Rettungsdienstpersonals. Der Einsatz ehrenamtlicher Kräfte wird dadurch im Rettungsdienst schwieriger.

Die wachsende medizinische Spezialisierung erfordert auch eine Spezialisierung der Aufgabenbereiche und der Disponenten in den Integrierten Leitstellen als Schlüsselstelle in der Rettungskette. Der Disponent nimmt eine Schlüsselposition in der Rettungskette ein. Die professionelle Abfrage des Notrufes in Zusammenhang mit der Erarbeitung eines korrekten Meldebildes und die darauf aufbauende Alarmierung entsprechender Einsatzmittel haben einen wesentlichen Anteil am Erfolg eines Einsatzes. Dennoch gibt es kein eigenes, auf die Bedeutung und die Inhalte der Tätigkeit abgestimmtes Berufsbild der tätigen Disponenten und somit auch keinen entsprechenden einheitlichen Ausbildungsweg.

Der künftig zunehmende Fachkräftemangel sowie eine fortschreitende Spezialisierung der Aufgabenbereiche einer Integrierten Leitstelle werden es weiter erschweren, ausreichend qualifizierte Mitarbeiter für die Integrierten Leitstellen zu gewinnen. Durch eine grundlegende Neugestaltung des Ausbildungsverlaufs in Verbindung mit der Schaffung eines Berufsbildes „Leitstellendisponent“ könnten sämtliche Defizite der bisher unterschiedlichen Ausbildungswege ausgeräumt werden.

²⁵⁶ Schriftliche Vorabstellungnahme zum Fachgespräch der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ von Prof. Dr. Constanze Giese vom 21.11.2016, S. 3 f.

²⁵⁷ Themen zum Vortrag der Klinikum Fichtelgebirge gGmbH des Programms zum Außentermin der Enquete-Kommission in Oberfranken am 15.04.2016 vom 11.04.2016

Ein zukunftsfähiger Rettungsdienst muss, entsprechend den Krankheitsbildern, Ressourcen und Qualifikationen, neu ausgerichtet werden. Hierzu könnten Patientengruppen definiert werden, die zugleich die Ordnung der Einsatzbereiche des Rettungsdienstes bestimmen. Eine detaillierte Ist-Analyse der Patientenströme kann derzeit nicht aus den Daten des Rettungsdienstes abgeleitet werden.

Die Effizienz des gesamten Systems der präklinischen Notfallversorgung hängt davon ab, dass jeder Bereich auf die Leistungsfähigkeit des nächsten Gliedes der Rettungskette abgestimmt ist und dabei keine Versorgungslücke entsteht. Gerade im Notfall ist die Qualität der Patientenversorgung entscheidend von der Kommunikation zwischen den Beteiligten und der Verfügbarkeit wichtiger Informationen abhängig.

Eine Abgrenzung in der Notfallbehandlung ist insbesondere gegenüber der Tätigkeit des Kassenärztlichen Bereitschaftsdienstes erforderlich. Hier sind neue Angebote in Form von Social Medical Call Center bzw. dem Zielort der ärztlichen Weiterbehandlung zu prüfen. Damit wird auch eine stringenter Abgrenzung von Krankentransport und Rettungsdienst möglich.

Um die Effizienz in der gesamten Prozesskette der Rettungseinsätze zu optimieren, setzt auch die Notfallversorgung große Hoffnungen in den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien. Durch die digitale Erfassung der Patientendaten von Mitarbeitern des Rettungsdienstes und die Möglichkeit, diese elektronisch an die aufnehmende Klinik weiterzuleiten, können eine Verbesserung der Versorgungsqualität der Notfallpatienten und zugleich ein optimierter Ressourceneinsatz erreicht werden.

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Gründe für den Notarztmangel (Ausbildung, Krankenhauslandschaft, Bereitschaftsdienste, Notarztindikationskatalog, Vergütungsstrukturen, Sicherstellungsauftrag) stellen telemedizinische Systeme eine wichtige Unterstützung dar. Durch die Vernetzung des präklinischen Rettungsdienstes durch Informations- und Kommunikationstechnologien untereinander und mit den Kliniken kann eine Verbesserung der Versorgungsqualität der Notfallpatienten bei gleichzeitiger Senkung der betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kosten durch einen optimierten Ressourceneinsatz erreicht werden.

Die Überlegungen zur Telemedizin schließen auch Einsatzmöglichkeiten eines Telenotarztes ein. Dabei hat der potenzielle Einsatz des Telenotarztes nicht zum Ziel, die bisherige Konzeption der Notarztversorgung zu ersetzen. Der Telenotarzt stellt vielmehr in allen bekannten Konzepten eine Ergänzung und Unterstützung der Notärzte vor Ort dar. Gerade in strukturschwachen Regionen sind auf diesem Wege eine zeitnahe und qualifizierte Patientenversorgung am Notfallort bereits vor Eintreffen des Notarztes und eine hochspezialisierte Unterstützung des dann am Unfallort tätigen Notarztes möglich.

Die fachlichen Anforderungen im Rettungsdienst haben heute – bei einer optimalen Versorgung der Notfallpatienten – ein Niveau erreicht, das der klinischen Intensivmedizin entspricht und auch von Notärzten ohne weitere Unterstützung zumindest nicht flächendeckend geleistet werden kann.²⁵⁸

Die im Frühjahr 2018 zu erwartenden Vorschläge des Sachverständigenrats zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen gehen in die gleiche Richtung.

b) Wie kann eine tragfähige Datenbasis für ein umfassendes Qualitätsmanagement in der Notfallmedizin (Rettungsdienst einschl. Nahtstellen der Kliniken) ausgebaut und für Versorgungsforschung effizient eingesetzt werden?

Im Bereich der Struktur- und Einsatzplanung wird seit vielen Jahren durch die Beauftragung der Trend- und Strukturanalyse für den Rettungsdienst in Bayern (TRUST) eine ausreichende und den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Planung der rettungsdienstlichen Vorhaltung gewährleistet.

Für eine weitergehende Analyse der Prozess- und Ergebnisqualität im Bereich der akutmedizinischen Versorgung sind diese Betrachtungen allerdings nicht ausreichend. Die Betrachtung der medizinischen Daten zu Verläufen (z. B. Diagnosen, Maßnahmen, Ergebnisse) und Ereignissen (z. B. Diagnostik, Eingriffe, Intensivtherapie) über die präklinische Phase hinaus ist notwendig, um die Wirksamkeit von unterschiedlichsten Maßnahmen bzw. Veränderungen entlang der Rettungs- und Behandlungskette in ihrer Wirksamkeit, Effizienz und Sicherheit zu überprüfen. Bislang gibt es keine zusammenhängenden epidemiologischen Daten zu den Notfallereignissen und deren Verläufen, was eine bedarfs- und zielorientierte Planung der akutmedizinischen Versorgung sowohl im präklinischen als auch im klinischen Bereich erschwert. Die aktuellen Meldungen aus den Bereichen der Notaufnahmen und der stetig steigende Bedarf an rettungsdienstlichen Ressourcen sind hier ein Indikator für zukünftige Entwicklungen, die bislang nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt wurden (z. B. demografischer Wandel, Verfügbarkeit von vertragsärztlichen Leistungen, Anspruchsverhalten; siehe den Antwortbeitrag zu Frage 4a). Eine solide Datenbasis ist die Voraussetzung, um Veränderungen zu erkennen und die Effektivität von Innovationen und Steuerungsimpulsen zu überprüfen. Diese Veränderungsmaßnahmen können von Schulungen der Bürger als Laienhelfer über die Einführung von Notfall-Apps und telemedizinischen Diensten bis hin zur Veränderung von Klinikstrukturen reichen.

Notfallmedizinische Forschung ist aufgrund der großen Heterogenität der Patienten, der geringen Fallzahlen und des hohen Zeitdrucks per se schwierig durchzuführen. Europäisches Recht macht wegen der geforderten Zustimmung der jeweiligen Patienten Studien in diesem Bereich nahezu unmöglich, da eine Einwilligungsfähigkeit im Notfall praktisch nie vorliegt.

Eine Lösung könnte hier die Einführung eines staatlich unterstützten Notfallregisters sein. Für bestimmte Einzeldiagnosen wie Polytrauma und Herz-Kreislaufstillstand wurden bereits sehr erfolgreich Register eingeführt (Trauma-Register DGU, Reanimationsregister). Ein Bayerisches Notfallregister könnte das gesamte Spektrum der Akutmedizin abbilden und im Rahmen der Versorgungsforschung wertvolle Information zur notfallmedizinischen Versorgung der Bevölkerung (Resilienz) liefern und die Patientensicherheit entscheidend erhöhen.²⁵⁹

²⁵⁸ Stellungnahme zu Punkt VI. des Fragenkatalogs „Medizinische Versorgung und Pflege“ des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 07.10.2016, S. 18–21

²⁵⁹ Ebd., S. 21 f.

6.7 Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen

6.7.1 Wie können in allen Landesteilen attraktive Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen geschaffen werden?

Auf die Einzelaspekte gleichwertiger Lebensverhältnisse wird auch in anderen Bereichen des Berichts eingegangen. Die Mitglieder der Enquete-Kommission halten fest, dass das Landesentwicklungsprogramm (LEP) grundsätzlich geeignet wäre, einen wichtigen Beitrag zur Herstellung von gleichwertigen Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen in ganz Bayern zu leisten. Da das LEP in der derzeitigen Fassung hierzu nicht ausreicht, wird eine Stärkung dieses Instruments als sinnvoll erachtet. Ebenso könne in diesem Bereich durch eine Reformierung des Zentrale-Orte-Systems (ZO) eine gewisse Gleichwertigkeit generiert werden.

Lebensbedingungen:

Allgemein ist festzustellen, dass die Arbeitsmarktsituation essenziell für die Lebensbedingungen in einer Region ist. Die Ansiedlung speziell von mittelständischen Unternehmen insbesondere in Zentralen Orten ist eine Maßnahme, welche einen Leuchtturmeffekt für das angrenzende Umland darstellt. Dabei ist aber die Thematik des Flächensparens, auch im Zusammenhang mit dem Umweltschutz, zu beachten. Ebenso ist die wohnortnahe Versorgung mit Dingen des alltäglichen Bedarfs für die Lebensqualität vor Ort und den Verbleib der Bevölkerung in den Kommunen von großer Bedeutung. Generell soll dabei der Revitalisierung von Dorfzentren und Stadtkernen Vorrang vor neuen Einzelhandelsflächen auf der grünen Wiese gegeben werden. Eine gewisse Pendelzeit zwischen Wohnort und Arbeitsplatz ist darüber hinaus sowohl in der Stadt als auch im ländlichen Raum in Kauf zu nehmen. Sie ist für die Lebensqualität nicht zwingend schädigend.²⁶⁰

Arbeitsbedingungen:

Gute Arbeitsbedingungen sind essenziell für die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Während in der öffentlichen Wahrnehmung die peripheren Regionen Bayerns wie etwa der Bayerische Wald oft mit einer unzureichenden Arbeitsmarktsituation in Verbindung gebracht werden, gibt es dort sehr wohl zahlreiche unbesetzte Ausbildungs- und Arbeitsplätze. Diese können aber aufgrund einer negativen Bevölkerungsentwicklung oftmals nicht besetzt werden. Der Grund dafür liegt vor allem am Wegzug der jüngeren Generation in die großen Metropolregionen wie Nürnberg oder München. Initiativen zur Rückgewinnung dieser Bevölkerungsgruppen werden als sinnvoll erachtet. Die sozialen Netzwerke können dabei eine zentrale Rolle spielen.²⁶¹

Wohnbedingungen:

Die Forderung nach einem neuen Wohnraumaufsichtsgesetz wurde nicht von allen Mitgliedern der Enquete-Kommission geteilt. Das Instrument der Städtebauförderung hingegen soll modifiziert werden, um durch einfachere Anfrageverfahren und sichere finanzielle Zusagen dem Bau von Wohnungen auch auf dem Land einen neuen Impuls zu geben, da sich Wohnungsbau dort oftmals nicht mehr

rechnet. Es wird bemängelt, dass die Förderprogramme bezüglich des sozialen Wohnungsbaus tendenziell für die Ballungszentren entwickelt wurden und der ländliche Raum davon nicht profitieren kann. Die Entwicklung eines Förderprogramms explizit für den Wohnungsbau im ländlichen Raum wird empfohlen.

Es ist zu beobachten, dass im ländlichen Raum eine hohe Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Mietwohnungen besteht. Gerade junge Menschen benötigen ein Angebot an attraktiven Mietwohnungen, da sie während der Ausbildung oder des Studiums flexibel und mobil sein müssen. Dieses Angebot fehlt vielerorts in ländlichen Gebieten, gerade auch in den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf. Derzeit geht der Trend allerdings in Richtung des privaten Hausbaus, da dieser rentabler ist. Das Fehlen eines differenzierten Angebots preislich und qualitativ attraktiver Mietwohnungen im ländlichen Raum ist ein großes Problem und führt zu Abwanderungstendenzen hin zu größeren Zentren, in denen dieses Angebot vorhanden ist.

Die Ausweisung neuer Baugebiete wird teilweise kritisch gesehen, weil damit bereits gebaute Häuser relativ schnell an Wert verlieren. Die Altersvorsorge vieler Bürgerinnen und Bürger ist demnach gefährdet. Ein weiteres Problem stellen die hohen Bodenpreise in den Ballungszentren dar, welche einen dortigen Mietwohnungsbau, selbst bei hundertprozentiger Auslastung, kaum rentabel machen.²⁶²

Teile der Enquete-Kommission als auch die kommunalen Spitzenverbände erachten eine Reformierung des Aufgabenkataloges der Kommunen als sinnvoll; so werden, wie schon erwähnt, von vielen Bürgerinnen und Bürgern de jure freiwillige Aufgaben bereits als Pflichtaufgaben angesehen und auch vorausgesetzt. Eine derartige Neuaufstellung der Pflichtaufgaben bedingt eine bessere finanzielle Ausstattung der Kommunen, welche beispielsweise durch einen höheren Anteil am allgemeinen Steuerverbund ermöglicht werden könnte.²⁶³

Ein weiterer Lösungsansatz liegt im Ausbau regionaler Wertschöpfung. Rohstoffe aus der Region werden in der Region verarbeitet, angeboten und verkauft. Dadurch werden manche qualifizierte Arbeitsplätze geschaffen und vorhandene erhalten sowie der Handel belebt. So kann der Landflucht vorgebeugt werden, da junge Menschen wieder eine Perspektive sehen und nicht der Arbeit in die Ballungsräume folgen müssen. Arbeitsplätze schaffen aber nicht nur Arbeit, sie verhelfen den Kommunen auch zu dringend benötigten Einnahmen bei der Lohn-, Einkommen- und Gewerbesteuer für ihre öffentlichen Aufgaben (Bildung, Infrastruktur etc.). Ein gesunder Arbeitsmarkt ist eine Grundvoraussetzung für zufriedenstellende Lebensverhältnisse in ganz Bayern.

²⁶⁰ Ergebnisprotokoll Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen

²⁶¹ Ebd.

²⁶² Ebd.

²⁶³ Diskussion mit „Praktikern“ und Verbänden am 17.03.2016

a) Welches Instrumentarium könnte man den Kommunen an die Hand geben und mit welchen Instrumenten können Kommunen unterstützt werden, um Innerortsflächen zu mobilisieren, damit dem Flächenverbrauch im ländlichen Raum in Bayern entgegengewirkt werden kann?

Für die Enquete-Kommission ist eine intakte Umwelt mit einer wohlüberlegten Flächennutzungspolitik unabdingbar für gute Lebensverhältnisse. Die bestehenden Maßnahmen zum Flächensparen fußen auf den drei Fundamenten Förderung, Maßnahmen bzw. Instrumentarien und Beratung. Hierzu können Mittel der Städtebauförderung (z. B. Modellvorhaben „Ort schafft Mitte“) in Anspruch genommen werden. Auch bei der Wohnraumförderung werden vorrangig Maßnahmen gefördert, die die innerörtliche Entwicklung anstelle von Neubaugebieten zum Ziel haben. Auch im Rahmen der Integrierten ländlichen Entwicklung (ILE), Gemeindeentwicklung und der Dorferneuerung wird diese Entwicklung gefördert (bauliche und soziale Innenentwicklung, Beratung und Förderung im öffentlichen und nichtöffentlichen Bereich, Vitalitätscheck); zudem werden die Kommunen mit kostenfreien Instrumenten wie der Flächenmanagement-Datenbank (FMD) oder dem Folgekosten-Schätzer unterstützt. Hinzu kommt Beratungsmaterial.²⁶⁴

Genannt werden kann ebenfalls das im September und Oktober 2016 vom Bayerischen Ministerrat beschlossene Sonderprogramm für Stadt- und Ortskerne in Nordostbayern.²⁶⁵ Es trat Anfang 2017 in Kraft und ist bis 2020 ausgelegt. Demnach werden die bereits bestehenden Fördermöglichkeiten im Rahmen der Städtebauförderung und der Dorferneuerung ausgebaut. Im Regierungsbezirk Oberfranken können Kommunen aus den Landkreisen Hof, Kronach, Wunsiedel und Kulmbach sowie die kreisfreie Stadt Hof Fördermittel beantragen. Im Regierungsbezirk Oberpfalz befindet sich der Landkreis Tirschenreuth im Fördergebiet. Diese Förderkulisse umfasst die Landkreise mit den höchsten zu erwartenden Bevölkerungsrückgängen bis 2034. Dies ergab sich aus der Bevölkerungsprognose des Landesamts für Statistik aus dem Jahr 2015. Die Stadt Hof wurde in das Förderprogramm mit einbezogen, da sie mit dem höchsten Bevölkerungsrückgang aller kreisfreien Städte Bayerns rechnen muss.²⁶⁶ Kosten für Baumaßnahmen zur Revitalisierung von Ortskernen, etwa die Modernisierung und Instandhaltung leer stehender Gebäude wie auch der Abbruch von Gebäuden, können durch das Sonderprogramm mit 90 Prozent durch den Freistaat gefördert werden – bei einer Fördersumme von maximal 10 Mio. Euro. Dem Regierungsbezirk Oberfranken stehen so von 2017 bis 2020 zusätzliche Fördermittel von ca. 18 Mio. Euro pro Jahr zur Aufstockung der Städtebauförderung zur Verfügung, im Bereich der Dorferneuerung ca. 8 Mio. Euro pro Jahr.²⁶⁷

Grundsätzlich wird das Sonderförderprogramm befür-

wortet, die Enquete-Kommission hält es für sehr sinnvoll. Jedoch ist diese Förderung bisher auf bestimmte Landkreiszonen beschränkt. Sinnvoll wäre es, das Sonderprogramm für Stadt- und Ortskerne in Nordostbayern nicht nur landkreisspezifisch auszuschreiben, sondern auch Fördermöglichkeiten für Kommunen mit ebenfalls hohem Bevölkerungsrückgang, die nicht in den geförderten Landkreisen liegen, zu schaffen. Auch bei der Erweiterung des „Raums mit besonderem Handlungsbedarf“ wurde so verfahren. Es ist zu prüfen, ob ähnliche Projekte auch in anderen Teilen sinnvoll und nötig wären.

b) Welche Konzepte des Wohnens können im Hinblick auf den gesellschaftlichen und demografischen Wandel gerade auch im ländlichen Raum für ältere Menschen besonders geeignet sein?

Alternative Wohnformen wie z. B. Haus- und Wohngemeinschaften, generationenübergreifende Wohnprojekte, betreute Wohngruppen oder Unterstützungsformen wie Wohnberatungsangebote, Nachbarschaftshilfen, Senioren-genossenschaften, betreutes Wohnen zu Hause und Quartierskonzepte können für ältere Menschen die Chance bieten, möglichst lange selbstbestimmt in vertrauter Umgebung zu leben, während gleichzeitig für Sicherheit und Unterstützung gesorgt wird.

Hier kommen Maßnahmen zur Wohnungsanpassung, flexible Betreuungs- und Unterstützungsleistungen und innovative alternative Wohnkonzepte zum Einsatz. Es werden Modellvorhaben des experimentellen Wohnungsbaus auch in ländlichen Gebieten durchgeführt. Im September 2015 ist die „Agentur zum Aufbau von Wohnberatung“ mit dem Ziel gestartet, den Aufbau von Wohnberatungsangeboten in ganz Bayern aktiv zu unterstützen und die Akteure im Bereich Wohnberatung miteinander zu vernetzen. Die Aufgaben der Agentur nimmt seit März 2017 die Koordinationsstelle „Wohnen im Alter“ war, die zum Aufbau neuer Wohn- und Unterstützungsformen berät. Im Rahmen der Förderrichtlinie „Selbstbestimmt Leben im Alter – SeLA“ wird der Auf- und Ausbau von alternativen Wohn- und Unterstützungsformen für ein möglichst langes selbstbestimmtes Leben im Vorfeld der Pflege gefördert.²⁶⁸

c) Wie können insbesondere kleinere ländliche Gemeinden bei einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit im Sinne einer Erfüllung ihrer umfassenden Aufgaben unterstützt und gefördert werden?

Die interkommunale Zusammenarbeit stellt eine der Schlüsselstrategien zur Bewältigung vieler struktureller Herausforderungen dar, vor denen die Gemeinden im ländlichen Raum stehen. Aus diesem Grund begrüßt die Kommission die Integrierte Ländliche Entwicklung in Verantwortung der Verwaltung für Ländliche Entwicklung und hier vor allem den strukturbildenden Ansatz der interkommunalen Zusammenarbeit. Themen der interkommunalen Kooperationen sind etwa der oben erwähnte Umgang mit dem demografischen

²⁶⁴ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 2 f.

²⁶⁵ Bayerische Staatskanzlei: Bericht aus der Kabinettsitzung Nr. 260 vom 19.09.2016, abrufbar unter: <https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/09/160919-Ministerrat.pdf>

²⁶⁶ Drucksache des Bayerischen Landtags, Drs.-Nr. 17/16624

²⁶⁷ Regierung von Oberfranken: „Förderoffensive Nordostbayern“ vom 05.12.2016, abrufbar unter: http://www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/mam/cms01/landentwicklung/aemter/oberfranken/dateien/le_ofr_praesentation_zur_foerderung_offensive_bayern.pdf

²⁶⁸ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 4 f.

Wandel, die Hochwasservorsorge sowie Fragen der Daseinsvorsorge.

Integrierte Ländliche Entwicklung – ILE: Ein Schlüsselinstrument zur Unterstützung und Umsetzung interkommunaler Zusammenarbeit

Grundgedanken:

Insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, aber auch angesichts vieler anderer Herausforderungen werden ländliche Räume insbesondere dann zukunftsfähig sein, wenn die Bürger dort auch in Zukunft in zumutbarer Entfernung Zugang zu Arbeit, Bildung und zu Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge haben. Hierzu gilt es, verstärkt die Kräfte zu bündeln, an Schwächen gezielt anzusetzen, Stärken aus- und Netzwerke aufzubauen und Schwerpunkte zu setzen. Der Grundgedanke ist dabei, dass die für die Bürger notwendigen Angebote vermehrt durch Vernetzung und Zusammenarbeit von Gemeinden in den Regionen bereitgehalten werden.

Mit der Integrierten Ländlichen Entwicklung setzt das StMELF genau an diesem Grundgedanken an. Die Verwaltung für Ländliche Entwicklung initiiert, begleitet und unterstützt solche neue Formen der Zusammenarbeit. Die Gemeinden treten nicht mehr in Konkurrenz zueinander, sondern planen gemeinsam für ihre Bürger: Beispielsweise werden Einrichtungen zur Grund- und Nahversorgung (wie z. B. die Versorgung mit Lebensmitteln oder die ärztliche Versorgung), soziale Einrichtungen (z. B. im Jugend- und Seniorenbereich) bis hin zur gesamten gemeindlichen Entwicklung zwischen den Gemeinden abgestimmt. So werden gemeindeübergreifend beispielsweise die Siedlungsentwicklung oder Hochwasserschutzkonzepte geplant und umgesetzt. Es geht um die gemeinsame Bewältigung von Aufgaben und die Nutzung von Synergieeffekten.

Stand und Schwerpunkte:

Inzwischen betreut und unterstützt die Ländliche Entwicklung in Bayern bereits 103 Kommunale Allianzen, in denen 837 Gemeinden und damit fast die Hälfte der Gemeinden in den ländlichen Räumen interkommunal zusammenarbeiten. Einer der wichtigsten Schwerpunkte ist die Anpassung an den demografischen Wandel. So wird vielfach ein interkommunales Flächenmanagement zur Stärkung der Innenentwicklung erarbeitet und umgesetzt. Dadurch soll in den Regionen, die vom demografischen Wandel besonders betroffen sind, dem zunehmenden Leerstand von Gebäuden entgegengewirkt werden. So liegen beispielsweise bereits für 221 Gemeinden in 34 Gemeindeallianzen interkommunal abgestimmte Innenentwicklungskonzepte oder entsprechende Rahmenplanungen (wie z. B. gemeinsame Flächenmanagementkonzepte) oder ortsteilbezogene konzeptionelle Arbeiten vor oder sind derzeit in Arbeit. Die Begleitung und Umsetzung dieser Strategien können über die Dorferneuerung und auch über die Städtebauförderung gefördert werden. Auch Infrastrukturmaßnahmen werden zunehmend gemeindeübergreifend geplant und realisiert. Gemeindeübergreifend werden vielfältige Anstrengungen unternommen, um die Aufgaben der Daseinsvorsorge in der Region gemeinsam zu bewältigen.

Die Auswertung von aktuell 96 vorliegenden Entwicklungskonzepten belegt die große Breite der interkommunalen Handlungsfelder:

- Dorf und Siedlungswesen
- Grund- und Nahversorgung, Infrastruktur
- Kultur, Bildung, Soziales, Jugend
- Erholung und Tourismus
- Landwirtschaft, Gewerbeentwicklung
- Landschaft, Landnutzung, Ressourcenschutz
- Kooperation Gemeindeverwaltungen
- Wasser, Energieversorgung

Förderung:

Im Rahmen der ILE können gefördert werden:

- Integriertes ländliches Entwicklungskonzept (ILEK)
- umfassende Umsetzungsbegleitung
- Projektmanagement
- Öffentlichkeitsarbeit

Die ILE ist ein Erfolgsmodell. So stieg aufgrund der hohen Nachfrage insbesondere seitens der mit den Herausforderungen des demografischen Wandels bereits konfrontierten Gemeinden in Nord- und Ostbayern der Fördermitteleinsatz von 0,58 Mio. Euro im Jahr 2012 auf 8,54 Mio. Euro im Jahr 2016.

Hinzu kommen die zur Umsetzung investiver Maßnahmen eingesetzten Förderprogramme der Ländlichen Entwicklung (insbesondere Dorferneuerung, Flurneuordnung und ländlicher Wegebau). Diese Maßnahmen können auch mit Städtebauförderungsmitteln beispielsweise im Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ unterstützt werden. Darüber hinaus sind die interkommunal angelegten Entwicklungskonzepte aufgrund ihres integrierten Ansatzes auch eine gut geeignete Grundlage zum abgestimmten Einsatz von Förderprogrammen anderer Ressorts (z. B. Städtebauförderung oder Wasserwirtschaft).²⁶⁹

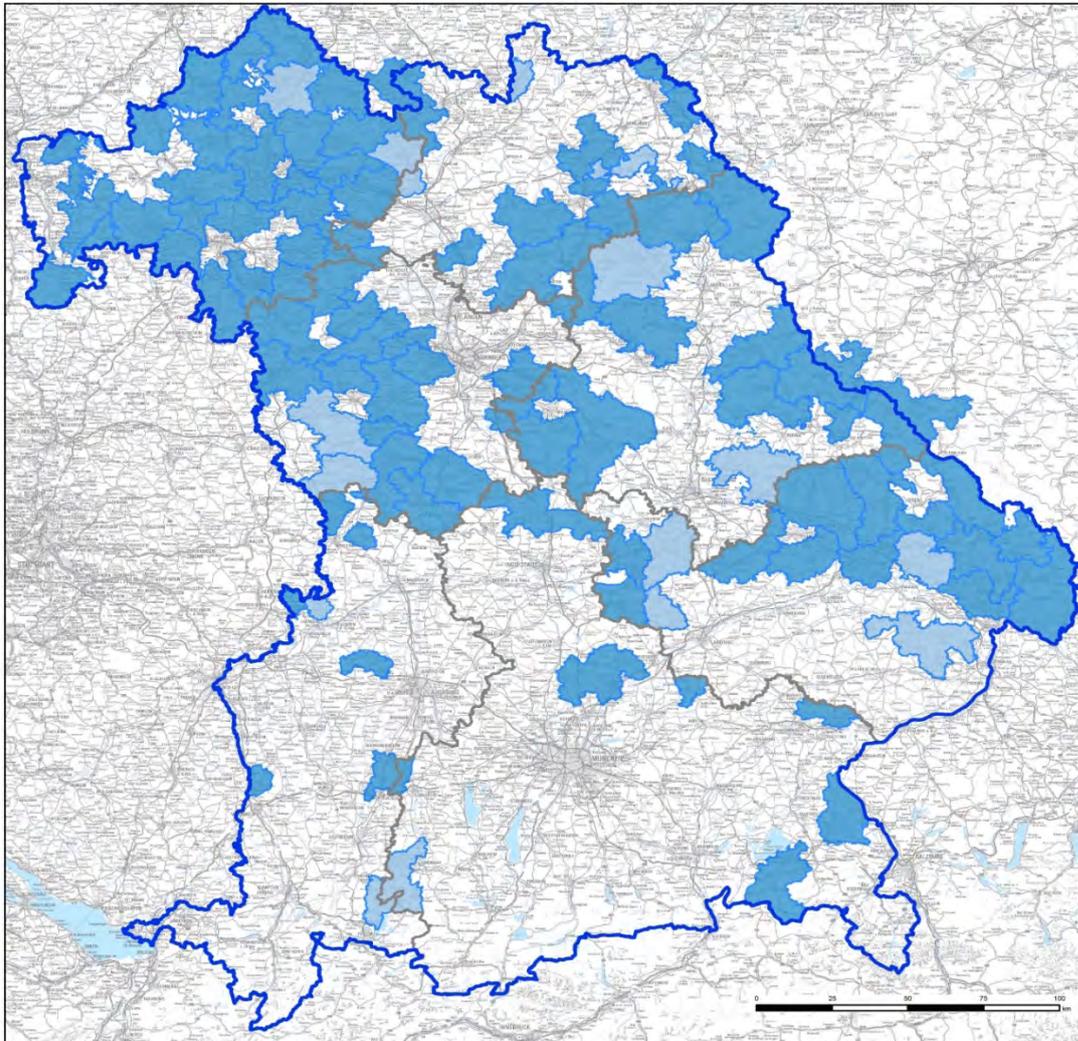
Beispiel: ILE Ilzer Land

Anlässlich des Außentermins in Niederbayern am 10.07.2015 wurde der Enquete-Kommission die ILE Ilzer Land präsentiert. In dieser ILE haben sich 2005 neun Kommunen um das Ilztal im Bayerischen Wald zu einer landkreisübergreifenden Kommunalallianz zusammengeschlossen, um gemeinsam den Wirtschafts-, Kultur- und Lebensraum zu stärken. Ein weiteres wichtiges Ziel dieser ILE besteht in der Schaffung zentraler Ortsmitten durch die Förderung von Investitionen in von Leerstand oder Verfall bedrohte Objekte in den Ortszentren. Zu den weiteren Handlungsfeldern zählen die interkommunale Zusammenarbeit in den Bereichen Verwaltung, Tourismus, Wirtschaft, Jugend und Senioren und im Energiebereich.²⁷⁰

²⁶⁹ Vermerk des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

²⁷⁰ Enquete-Kommission, Protokoll zur 9. Sitzung am 10.07.2017, S. 1

Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten



Laufende Kommunale Kooperationen 2016 in der Ländlichen Entwicklung

- Integrierte Ländliche Entwicklungen gegründet im Jahr 2016
- Integrierte Ländliche Entwicklungen gegründet ab 2005 - 2015

Stand: 01 / 2017

Eine besondere Unterstützung erfahren die ländlichen Gemeinden im Rahmen der Dorferneuerung. Lebens-, Wohn-, Arbeits- und Umweltverhältnisse werden attraktiv gestaltet und nachhaltig verbessert. Darüber hinaus werden die Dörfer und Gemeinden vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen wie der veränderten Gesellschaftsstruktur, dem Strukturwandel in der Landwirtschaft und dem Klimawandel auf künftige Erfordernisse und Entwicklungen vorbereitet. Mit professionell begleiteten Entwicklungsprozessen, intensiver Bürgerbeteiligung und einer zielgerichteten Förderung werden die Attraktivität von Dörfern und Gemeinden

verbessert und die vorhandenen Potenziale und Eigenkräfte weiterentwickelt. Es existiert ein Förderbonus für die Umsetzung von im Rahmen einer ILE interkommunal erarbeiteten und abgestimmten Maßnahmen. Im Jahr 2010 wurde der bayernweite Struktur- und Härtefonds in der Dorferneuerung eingeführt. Damit kann Gemeinden, die in besonders stark vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Regionen liegen, eine Aufstockung des Höchstfördersatzes gewährt werden.

Kommunen, die von Abwanderung bedroht oder vom demografischen Wandel betroffen sind, werden auch durch das im Jahr 2010 eingeführte Bund-Länder-Städtebauförde-

rungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ finanziell unterstützt. Auch wurde in der EU-Förderperiode 2014–2020 ein Schwerpunkt in der Dorferneuerung auf kleine Infrastrukturen und Basisdienstleistungen und in der Städtebauförderung auf integrierte Stadt-Umland-Entwicklungen gelegt. Auf Grundlage Integrierter Räumlicher Entwicklungskonzepte (IRE) wurden in interkommunaler Zusammenarbeit raumwirksame Entwicklungsstrategien erarbeitet, die durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) unterstützt werden.²⁷¹

d) Welche Angebote müssen in den verschiedenen Teilbereichen zur Verfügung stehen, damit Migrantinnen und Migranten überall mit den gleichen Chancen am öffentlichen Leben teilhaben können?

Die Mitglieder der Enquete-Kommission erachten ein vorurteilsfreies Zusammenleben von Einheimischen und Migranten als unerlässlich. Beide Seiten sind bei der Bewältigung der Integrationsaufgabe gefordert. Das Sonderprogramm „Zusammenhalt fördern, Integration stärken“ benennt folgende Schwerpunkte für eine gelingende Integration: Rechtsstaat, Verwaltung und Sicherheit, Wohnen, Sprache, Bildung, Arbeit, Gesundheit und Wertebildung und Leitkultur. Im Rahmen der Dorferneuerung werden die Versorgung von anerkannten Flüchtlingen mit Wohnraum sowie Entwicklungsprozesse und Netzwerke zur Integration unterstützt. Letztere werden auch gemeindeübergreifend über die ILE gefördert.²⁷²

e) Welche Instrumente bieten sich an, um Geschlechtergerechtigkeit in den verschiedenen Teilgebieten Bayerns durchzusetzen? Wie kann die Raumentwicklungspolitik für das Gender-Mainstreaming sensibilisiert werden?

Im Wesentlichen gibt es vier Instrumente, um die Geschlechtergerechtigkeit zu fördern. Zum einen das Bayerische Gleichstellungsgesetz (BayGIG) sowie Girls Day und Boys Day, an welchen Schülerinnen und Schüler für sie untypische Berufe kennenlernen mit dem Ziel der Auflösung von berufstypischen Rollenbildern. Die Enquete-Kommission begrüßt derartige Initiativen. Außerdem wurde von der Staatsregierung und der bayerischen Wirtschaft der „Familienpakt Bayern“ geschlossen, welcher eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen soll. Das Onlineinformationsportal bündelt Informationen zur Verbesserung der Vereinbarkeit, stellt vorbildhafte Mitglieder und Unternehmen vor und informiert über Veranstaltungen. Die zweite Runde der Initiative „Mit ElternKOMPETENZ gewinnen. Chancen eröffnen, Fachkräfte sichern“ startete im Mai 2015 unter dem Dach des Familienpaktes und berät Unternehmen bei der Umsetzung einer frauen- und familiengerechteren Unternehmenskultur. Das vierte Instrumentarium bilden Servicestellen in allen Regierungsbezirken zur

ganzheitlichen Unterstützung von Frauen im Erwerbsleben. Für die bayerische Verwaltung ist die geschlechtersensible Sichtweise „Gender-Mainstreaming“ ein Leitprinzip. Die abgeleiteten Pflichten wurden durch die Novellierung des BayGIG konkretisiert. Die Ressorts werden aufgefordert, ihre Geschäftsbereiche dahin gehend zu sensibilisieren, da in diesen über die Art und Weise der Umsetzung entschieden wird.²⁷³

f) Welche Bedeutung hat das Programm „Soziale Stadt“ in strukturschwachen Räumen und welche Auswirkungen haben Mittelkürzungen?

Seit Beginn des Förderprogramms „Soziale Stadt“ im Jahr 1999 wurden in Bayern Projekte mit rund 195 Mio. Euro unterstützt – allein im Programmjahr 2016 mit 16,43 Mio. Euro. Im Zeitraum von 1999 bis 2016 wurden über 1,4 Mrd. Euro an Bundesfinanzhilfen bereitgestellt. Der Bund finanziert jeweils ein Drittel des Gesamtvolumens – mit den Mitteln von Ländern und Gemeinden standen so insgesamt rund 4,3 Mrd. Euro bereit. Deutschlandweit wurden 2016 die meisten Projekte in Bayern gefördert, 102 Gemeinden waren demnach im Programm mit insgesamt 100 Maßnahmen, davon 50 im städtischen und 50 im ländlichen Raum.²⁷⁴

Mit dem Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ wird nicht nur in Beton investiert, auch die soziale Komponente hat einen großen Stellenwert. Durch das Programm werden Orte und Räume geschaffen, in denen Integration, Begegnung und Austausch möglich sind. Dadurch ist es ein echtes Erfolgsmodell nachhaltiger Stadtentwicklung, dessen Fortschreibung von besonderer Wichtigkeit ist. Die Enquete-Kommission begrüßt deshalb, dass auf Bundesebene beschlossen wurde, die Mittel sehr deutlich von 450 Mio. Euro auf jährlich 700 Mio. Euro anzuheben.²⁷⁵

Der Freistaat beteiligt sich mit einer Kofinanzierung bei allen Bund-Länder-Städtebauförderungsprogrammen. Diese sind nötig, um besonders im ländlichen Raum Infrastrukturen zu erhalten bzw. zu sichern.

Bei den Programmgebieten handelt es sich unter anderem um Stadtteile mit komplexen Problemlagen, beispielsweise im Hinblick auf Sozial- und Wirtschaftsstruktur, – hervorgerufen durch einen Bevölkerungsrückgang (besonders in ländlichen Regionen und strukturschwachen Städten). Deshalb werden Projekte gefördert, um eine Verbesserung der Wohn- und Lebensverhältnisse, des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes zu erzielen. Die Wohn- und Lebensqualität für die Bewohnerinnen und Bewohner soll gesteigert werden, zudem sollen Bildungschancen und die Wirtschaftskraft verbessert werden. Weitere Ziele sind die Verbesserung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, die Gestaltung von Grün- und Freiflächen sowie Maßnahmen zur Barrierefreiheit bzw. -reduzierung.²⁷⁶

²⁷³ Ebd., S. 9 f.

²⁷⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Soziale Stadt 2016, abrufbar unter: http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Foerderung/Foerderung2016.pdf?_blob=publicationFile&v=2

²⁷⁵ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 11

²⁷⁶ Drucksache des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 18/9588

²⁷¹ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 5 f.

²⁷² Ebd., S. 7 f.

g) Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, um eine Inklusion im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention und ein barrierefreies Gemeinwesen flächendeckend zu erreichen?

Seit dem 12.03.2013 gibt es einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) mit konkreten Maßnahmen zur zentralen Zielsetzung der Inklusion. Ergänzend besteht das Programm „Bayern barrierefrei“ mit dem Ziel, Bayern bis 2023 im gesamten öffentlichen Raum und im gesamten öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) barrierefrei zu gestalten. Die Staatsregierung will zunächst die Barrierefreiheit in besonders elementaren Handlungsfeldern voranbringen, die da wären: Mobilität, Bildung, öffentlich zugängliche staatliche Gebäude, Information und Kommunikation, Fortbildung der staatlichen Beschäftigten sowie Gesundheit. Auch Kommunen und Private müssen sich in ihrem Verantwortungsbereich einbringen. Die Erkenntnisse aus dem 2014 gestarteten Modellvorhaben „Die barrierefreie Gemeinde“ sind für alle bayerischen Städte und Gemeinden zugänglich. Wichtig ist zudem die barrierefreie Ausgestaltung von Wohnungen. Im Rahmen der Städtebauförderung unterstützt Bayern die Barrierefreiheit öffentlicher Gebäude, öffentlicher Räume und der Stadt- und Ortszentren. Die Planung obliegt den Städten und Gemeinden. Im Hinblick auf die Barrierefreiheit wurde die UN-BRK für stationäre Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und Pflegebedürftige umgesetzt.²⁷⁷

Die Mitglieder der Enquete-Kommission erkennen den hohen Stellenwert der Barrierefreiheit an und erachten weitergehende Anstrengungen als notwendig, da eine barrierefreie Umgebung für einen großen Teil der Bevölkerung Voraussetzung für die Teilhabe am öffentlichen Leben ist. Nicht nur Menschen mit Behinderung, sondern beispielsweise auch ältere Menschen werden ausgeschlossen, wenn öffentliche Einrichtungen für sie nicht oder nur schwer zugänglich sind. Kritisch setzt sich die Enquete-Kommission mit dem 2013 von Ministerpräsident Horst Seehofer versprochenen Ziel eines barrierefreien Bayerns bis 2023 auseinander.²⁷⁸ Es bestehe in vielen Bereichen weiterhin deutlicher Nachholbedarf, etwa beim barrierefreien Ausbau von Bahnhöfen. Sind viele Bahnhöfe – besonders in den Ballungszentren – größtenteils barrierefrei ausgebaut oder angelegt, sieht dies vor allem im ländlichen Raum anders aus. 2016 waren weniger als 40 Prozent der 1.040 Bahnhöfe und Haltepunkte im Freistaat barrierefrei, weitere knapp 40 Prozent wurden lediglich als „stufenfrei“ bezeichnet. Das bedeutet: Ein Rollstuhlfahrer kommt zwar auf den Bahnsteig, jedoch nicht in den Zug.

²⁷⁷ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 11 f.

²⁷⁸ Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer am 12.11.2013 im Bayerischen Landtag, abrufbar unter: <http://www.bayern.de/bayern-die-zukunft/>

h) Wie kann der Schließung von Polizeidienststellen in ländlichen Regionen begegnet werden? Wie kann ein angemessener Zugang zu den Leistungen der Justiz für Recht suchende Einwohnerinnen und Einwohner und Unternehmen sichergestellt werden?

Die Expertenkommission zur Evaluation der Polizeireform in Bayern fordert in ihrem Abschlussbericht 2012 eine Fortsetzung der Reform auf Inspektionsebene, um die Polizeipräsenz vor Ort erhöhen zu können. Der Grundsatz der „Einräumigkeit der Verwaltung“ ist fast vollständig umgesetzt. Er gewährleistet, dass in jedem Landkreis ein Amtsgericht besteht. Der elektronische Rechtsverkehr wird Hürden beim Zugang zu Gerichten weiter abbauen.²⁷⁹

i) Wie wichtig ist Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern das Thema Arbeitsweg? Welchen zeitlichen Aufwand wären sie bereit, auf sich zu nehmen, um ihrer Arbeit nachgehen zu können?

2005 fand eine Untersuchung zum Thema Siedlungsentwicklung und Mobilität in der Region München statt. Die untersuchten Wohnstandorte im nördlichen und südlichen Teil der Region weisen ungefähr eine gleich hohe Gesamtsumme der Wohn- und Mobilitätskosten auf. Die Untersuchung ging allerdings nicht auf den mit steigender Entfernung höheren Zeitaufwand ein.²⁸⁰

Die Zahl der Pendler wächst und so kommt dem Thema Arbeitsweg sowohl in städtischen als auch ländlichen Gebieten eine große Bedeutung zu. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass zu langes Pendeln sowohl die Gesundheit der Pendler gefährdet als auch deren Familien belastet.²⁸¹ Bereits ab 30 Minuten einfacher Pendlerstrecke können laut der Studie von Künn-Nelen negative Auswirkungen festgestellt werden. Da deutsche Arbeitnehmer im europaweiten Vergleich sehr lange Arbeitswege auf sich nehmen, besteht Handlungsbedarf. Arbeitswege von über 30 Minuten einfacher Pendelstrecke müssen zunehmend kritisch hinterfragt werden.

Folglich müssen die öffentlichen Verkehrswege ausgebaut und der Umstieg zwischen den Verkehrsmitteln verbessert werden. Hier spielt die Verbundplanung eine wesentliche Rolle. Es sind, wie schon an anderer Stelle erwähnt, Investitionen in den öffentlichen Nah- und Fernverkehr nötig. Arbeiten im Homeoffice kann für viele eine Chance sein, birgt aber auch Gefahren, etwa der Entgrenzung von Arbeit und Freizeit. Zahlen des BMAS belegen, dass 54 Prozent der Beschäftigten im Homeoffice in ihrer Freizeit arbeiten und bei 73 Prozent die Überstunden nicht bezahlt werden. Hier müssen bestehende Gesetze angewandt und die Notwendigkeit neuer Gesetze überprüft werden.²⁸²

²⁷⁹ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 12 f.

²⁸⁰ Ebd., S. 14 f.

²⁸¹ Vgl. Künn-Nelen, A.: Does Commuting Affect Health? IZA Discussion Paper Nr. 9031, April 2015; Li, J.; Pollmann-Schult, M.: Fathers' commute to work and children's social and emotional well-being in Germany, online, October 2015; Sutzer, A.; Frey, B.S.: Stress That Doesn't Pay: The Commuting Paradox, Insitut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich, IZA Discussion Paper Nr. 1278, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2004

²⁸² Stellungnahme DGB

Generell lässt sich festhalten, dass ein großer Teil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sofern sie im Besitz eines eigenen Pkw sind, bereit sind, auch längere Distanzen zwischen Wohnort und Arbeitsstelle in Kauf zu nehmen.

6.7.2 Wie sollte den regional sehr unterschiedlichen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt begegnet werden?

Im ländlichen Bereich herrscht ein Mangel an Mietwohnraum, so haben es speziell junge Menschen schwer, sich während ihrer Ausbildung oder ihres Studiums in der Region eine adäquate Wohnung anzumieten. Der überwiegende Bau von Eigentumshäusern und -wohnungen wird vor diesem Hintergrund als problematisch erachtet, ferner ist auch der zunehmende Flächenverbrauch kritisch zu sehen.

Bei der Frage nach Wohnbedingungen sind nicht nur die ländlichen, strukturschwachen Gebiete, sondern auch die Probleme in den Ballungsräumen wie München und Nürnberg zu betrachten. Gerade in München hat der eklatante Wohnraumangel massive Auswirkungen auf das Umland, in das Wohnungssuchende notgedrungen ausweichen. In den Nachbarlandkreisen und bis nach Augsburg oder Rosenheim wird der Wohnraum zunehmend knapp und teuer. Dieser Entwicklung kann nur durch eine Ankurbelung der Bautätigkeit in den Zentren begegnet werden. Allerdings macht der enorme Wohnraumangel vor allem in den Großstädten eine deutliche Preiskorrektur unwahrscheinlich. Selbst wenn sich die Rahmenbedingungen ändern, wird Wohnraum in den Zentren knapp bleiben.²⁸³

Bezüglich des Wohnungsmarktes in strukturschwachen Gebieten ist festzuhalten, dass zwar oftmals zahlreicher Wohnungsleerstand vorherrscht, die diesbezügliche Bausubstanz sich aber in unzureichendem Zustand befindet. Hier bietet die Dorferneuerung Fördermöglichkeiten für die Sanierung und Umnutzung von Bausubstanz für private Eigentümer und Gemeinden. Um Anreize zu schaffen, werden besonders gelungene Beispiele alle zwei Jahre mit Staatspreisen im Rahmen des Wettbewerbs „Dorferneuerung und Baukultur“ ausgezeichnet. Im Zuge des Schwerpunkts Innenentwicklung nehmen sich Dorferneuerung und Städtebauförderung seit Jahren der Ortskernsanierung an. Darüber hinaus bedarf es einer stärkeren steuerlichen Förderung insbesondere der Dorferneuerung. Ferner erachtet es die Enquete-Kommission als zweckdienlich, dass die Programme der Wohnraumförderung gewährleisten, dass die Förderung neuer, qualitativ hochwertiger Mietwohnungen bzw. der Schaffung hochwertigen Mietwohnraums in Wohngebäuden im Ortskern auch in strukturschwachen Regionen möglich ist.

Ein besonderes Problem stellt der Leerstand von landwirtschaftlichen Betrieben dar, welche von ihren Eigentümern nicht veräußert werden, da dies steuerlich ungünstig ist. Möglicherweise könnte hier eine auf Bundesebene zu beschließende steuerliche Erleichterung für Landwirte Abhilfe schaffen.²⁸⁴

283 Deschermeier, P.; Henger, R.; Seipelt, B.; Voigtländer, M.: Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land; IW-Kurzberichte 44.2017

284 Klausurtagung Enquete-Kommission 13.09.2016

a) Welche durchschnittlichen Werte sind bis 2030 bei den Miet- und Grundstückspreisen zu erwarten und wie wird sich dies auf das Wanderungsverhalten der Bürger innerhalb Bayerns auswirken? Welche ökonomischen, sozialen und kulturellen Folgen wird dies für Bayern haben (aufgeschlüsselt nach Landkreisen und kreisfreien Städten)?

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erwartet von 2015 bis 2030 bundesweit in 16 Prozent der Kreise einen Rückgang der Wohnflächennachfrage, 60 Prozent erfahren einen Zuwachs von mehr als 5 Prozent, der Landkreis München ist mit +19 Prozent deutschlandweit Spitzenreiter. Abgesehen von einigen Kreisen im Nordosten wird für den Großteil der bayerischen Kreise eine steigende Wohnflächennachfrage erwartet. Vor allem 25- bis 34-Jährige sind in den letzten Jahren in wenige große Städte abgewandert. Andere Städte und Landkreise sind zunehmend von Bevölkerungsschwund betroffen.²⁸⁵

Ein Erklärungsansatz hierfür ist nach einer neuen Studie der empirica AG ein neues Wandermuster, das sog. Schwarmverhalten (Zuzug von meist jungen Menschen in wenige, attraktive [Schwarm-]Städte, was eine Verknappung des Wohnraums und eine Zunahme der Mietpreise bedingt).²⁸⁶ Auch werden Arbeitnehmer weiterhin dorthin ziehen, wo es Arbeit gibt. Ist dort nicht ausreichender bezahlbarer Wohnraum vorhanden, werden die Gebiete im Umkreis von geschätzt bis zu 100 km stärker nachgefragt, dies wiederum ist abhängig von der Erreichbarkeit und der übrigen Infrastruktur.²⁸⁷ Inwiefern die Entwicklung der Grundstückspreise Einfluss auf das Wanderungsverhalten der Bürger innerhalb Bayerns hat, ist umstritten.

b) Sollte die Laufzeit der Bindung von Sozialwohnungen verlängert werden?

Die Frage wird von fachlicher Seite äußerst unterschiedlich bewertet. Für die Staatsregierung kommt eine einseitige Verlängerung von Mietpreis- und Belegungsbindungen an früher geförderten Sozialmietwohnungen schon aus rechtlichen Gründen nicht in Betracht. Sie fordert hingegen, dass mehr privates Kapital zum Bau von Sozialwohnungen verwendet werden sollte. Eine längere Bindung von Sozialwohnungen wäre hier kontraproduktiv.²⁸⁸ In diese Richtung argumentiert auch die private Wohnungsbauwirtschaft. Der Wiederaufbau eines angemessenen Grundstocks an Sozialwohnungen in den Ballungszentren wird ohne Aktivierung privaten Kapitals nicht gelingen. Hindernisse hierbei stellen die hohen Baukosten und -standards dar; so ist das Bauen von Sozialwohnungen für Private schlichtweg unrentabel.²⁸⁹

Von anderen Verbänden hingegen wird ein Wandel hin zu längeren Sozialbindungen tendenziell positiv beurteilt.

285 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 17 f.

286 Stellungnahme BFW Landesverband Bayern 11.03.2016

287 Stellungnahme Deutscher Mieterbund LV Bayern e.V. vom 16.03.2016

288 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 18 f.

289 Stellungnahme BFW Landesverband Bayern 11.03.2016

Es wird aber auch hier darauf hingewiesen, dass bei einer Verlängerung der Laufzeit über die Gegenfinanzierung nachgedacht werden muss, etwa durch eine Anpassung des bayerischen Wohnungsprogramms.²⁹⁰ Die Kommunen befinden sich gerade in Ballungsräumen in dem Dilemma, dass sie immer neue Sozialwohnungen bauen, bauen lassen oder ankaufen müssen, um die Wohnungen zu kompensieren, die aus der Bindung fallen. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich der Wohnungsmarkt entspannt, ganz im Gegenteil: Immer mehr Menschen werden Sozialwohnungen benötigen. Für eine längere Bindung spricht auch der Fakt, dass es dort immer weniger unbebaute Grundstücke gibt. Die Flächenkonkurrenz nimmt zu, sodass es vielen Kommunen nicht gelingen wird, genügend neue Sozialwohnungen zu schaffen.²⁹¹ Auch die ständige Innenverdichtung stößt an ihre Akzeptanzgrenze und an ökologische Grenzen.

Die Forderungen gehen teilweise sogar in Richtung eines völligen Systemwechsels in der Wohnungsbauförderung, hin zur Schaffung eines dauerhaft sozial gebundenen Wohnungsbestandes. Das Auslaufen von Sozialbindungen nach Rückzahlung der öffentlichen Mittel soll ausgeschlossen werden. Der mit diesen Mitteln geförderte Bestand muss gegen eine spätere Privatisierung, Umwandlung in Eigentum und andere Formen der freien Verwertung geschützt sein. Der dauerhafte Verbleib dieses „Sozialkapitals“ kann über ein Gesetz, durch Zuführung in eine öffentlich-rechtliche Stiftung oder durch Bindung der Mittelvergabe an ein soziales Sondervermögen im Sinne eines „Sonderfonds soziale Wohnraumversorgung und Integration“ gesichert werden.²⁹²

c) Sollte das genossenschaftliche Wohnen ausgebaut werden, um sozialverträgliche Unterkünfte zu schaffen?

Eine Möglichkeit zur Förderung des genossenschaftlichen Wohnens ist im Bayerischen Wohnraumförderungsgesetz geregelt.²⁹³ Es wird eine verstärkte Förderung durch steuerliche Anreize, aber auch durch die gezielte und preisgünstige Vergabe von Bauland oder anderweitige Unterstützung beim Erwerb von Grundstücken angeregt.²⁹⁴ Genossenschaften sind jedoch nur der Förderung ihrer Mitglieder verpflichtet und aus diesem Grund nur eingeschränkt das passende Instrument, um in angespannten Wohnungsmärkten schnell für Entlastung zu sorgen.²⁹⁵

Der Aufbau von sog. Sozialgenossenschaften wird als begrüßenswert eingestuft. Das Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) unterstützt innovative Sozialgenossenschaften mit einer Anschubfinanzierung.

290 Stellungnahme Verband bayerischer Wohnungsunternehmen Bayern e. V.

291 Stellungnahme DGB

292 Stellungnahme Deutscher Mieterbund LV Bayern e. V. vom 16.03.2016

293 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 19

294 Stellungnahme Deutscher Mieterbund LV Bayern e. V. vom 16.03.2016

295 Stellungnahme Verband bayerischer Wohnungsunternehmen Bayern e. V.

d) Welche Vorteile bringt es, die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnraum unter kommunalen Genehmigungsvorbehalt zu stellen?

Der Genehmigungsvorbehalt soll negative städtebauliche Folgewirkungen wie etwa eine unausgewogene Zusammensetzung der Wohnbevölkerung verhindern. Hierzu gibt es innerhalb der Kommission unterschiedliche Auffassungen. Der Genehmigungsvorbehalt ist ein geeignetes Instrument, um in den von der Gemeinde festgelegten Satzungsgebieten zu verhindern, dass Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt werden. Die Folge wäre eine nicht mehr ausgewogene Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Derartigen negativen städtebaulichen Folgewirkungen soll mit dem Genehmigungsvorbehalt begegnet werden.²⁹⁶

Ziel des Genehmigungsvorbehalts ist es, die angestammte Bevölkerungsstruktur gegen Profitmaximierung Einzelner zu schützen und damit zu verhindern, dass seriöse Vermieter und Investoren durch Spekulanten vom Markt gedrängt werden. Erfahrungsgemäß werden bei einer Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen die angestammten Mieter vertrieben.²⁹⁷

Vor allem in Ballungsräumen wie München ist der Genehmigungsvorbehalt sehr wichtig. Wie oben beschrieben, werden die jetzigen Mieter es sich in den wenigsten Fällen leisten können, ihre Wohnung zu kaufen. Jemand anderes wird die Wohnung kaufen, oftmals als Investitionsobjekt. Um die Kaufpreise zu refinanzieren, folgen häufig nach dem Kauf Mieterhöhungen bis an das maximale gesetzliche Limit. Die hohen Kaufpreise werden an die Mieter weitergegeben. Viele Mieter können sich dies nicht mehr leisten und müssen ausziehen. Nicht alle finden eine neue, bezahlbare Wohnung in der Region München und müssen ins weitere Umland ziehen, was mit höheren Pendelzeiten verbunden ist.²⁹⁸

e) Kann Mietwucher verhindert werden, wenn bei Neuvermietungen die Mieterhöhung auf maximal zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzt wird, die Kappungsgrenze abgesenkt wird und die Möglichkeit, Modernisierungskosten auf die Miete umzulegen, auf zehn Jahre begrenzt wird?

Die Kombination einer Begrenzung der Mieterhöhung bei Neuvermietungen auf 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete mit der Absenkung der Kappungsgrenze wird als geeignet angesehen, um einen drastischen Anstieg der Mieten zu verhindern. Da eine behördliche Kontrolle nicht stattfindet, liegt es an den Mietern, ihre Rechte durchzusetzen. Auch die Staatsregierung erachtet die Umsetzung der im Koalitionsvertrag auf Bundesebene bestehenden Forderung, nur 10 Prozent der Modernisierungskosten bis zur Amortisierung auf die Miete umzulegen, ebenfalls als geeignet, um eine Gewinnerzielung aus Modernisierungs-

296 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 19

297 Stellungnahme Deutscher Mieterbund LV Bayern e. V. vom 16.03.2016, S. 7

298 Stellungnahme zu Punkt VII Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen des DGB Region München vom 17.03.2016, S. 2

maßnahmen zu verhindern.²⁹⁹ Von weiterer fachlicher Seite wird diese Meinung größtenteils geteilt. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der Regelungen deutlich stärker kontrolliert werden und es bei Nichtbeachtung auch deutliche Strafen geben müsse.³⁰⁰ Von Teilen der Enquete-Kommission und der Experten wird ein Wohnraumaufsichtsgesetz mit festgelegten Mindeststandards für die Vermietung und Ausweisung deutlicher Strafzahlungen bei Verstoß angeregt.³⁰¹ Die Begrenzung der Modernisierungumlage hingegen wird auch kritisch gesehen.³⁰² Ebenso wird angemerkt, dass Instrumente zur Mietpreisbegrenzung stets auch einen gegenteiligen Effekt, also die Erhöhung der Mieten in der Breite, zur Folge haben können, da die Vermieter mehr dazu neigen, die verbleibenden Erhöhungsmöglichkeiten regelmäßig auszunutzen.³⁰³ Auch hierzu gab es in der Kommission unterschiedliche Ansichten.

f) Wie wirken sich Mietpreisbremsen, abgesenkte Kappungsgrenzen und zeitlich beschränkte Umlagemöglichkeiten nach Modernisierungen auf die Investitionsbereitschaft der Immobilienbranche aus? Wird weniger in Ballungsräume investiert, wenn dort Mietpreiserhöhungen beschränkt werden, weil eher in Immobilien in Umlagegemeinden investiert wird, in denen die Beschränkungen nicht gelten?

Es liegen keine Erkenntnisse darüber vor, wie die Investitionsbereitschaft der Immobilienbranche durch die Mietpreisbremse und die abgesenkte Kappungsgrenze beeinflusst wird. Eine zeitlich beschränkte Umlagemöglichkeit nach einer Modernisierung ist gesetzlich noch nicht umgesetzt.³⁰⁴ Von fachlicher Seite wird tendenziell weiter davon ausgegangen, dass auch weiterhin eher in Ballungszentren als im ländlichen Raum investiert wird. Aufgrund des Zinsniveaus sind Immobilien rentable Anlageformen, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass die Investitionsbereitschaft trotz der Mietpreisbremse nicht abnehmen wird. Dies gilt auch und gerade für Ballungsräume, da hier die höheren und damit rentableren Mieten erzielt werden können.³⁰⁵ Es droht sogar eine Vergrößerung der Spaltung der Wohnungsmärkte in prosperierenden Ballungszentren und manchen peripheren ländlichen Regionen, weil sich Investitionen in den zuletzt genannten Gebieten nicht mehr lohnen.³⁰⁶

299 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 20 f.

300 Stellungnahme Deutscher Mieterbund LV Bayern e.V. vom 16.03.2016

301 Stellungnahme DGB

302 Stellungnahme Verband bayerischer Wohnungsunternehmen Bayern e.V.

303 Stellungnahme BFW Landesverband Bayern 11.03.2016

304 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 21

305 Stellungnahme Deutscher Mieterbund LV Bayern e.V. vom 16.03.2016

306 Stellungnahme Verband bayerischer Wohnungsunternehmen Bayern e.V.

g) Welche Auswirkungen hat der Wertverlust von Immobilien in strukturschwachen Räumen auf die Altersvorsorge?

Die Auffassung der Staatsregierung, dass ein möglicher Wertverlust von Immobilien in strukturschwachen Räumen meist keine Auswirkungen auf die Altersvorsorge hätte, da diese nicht zum Verkauf bestimmt seien, wird von den Kommissionsmitgliedern nicht geteilt.³⁰⁷

Die Preise von Immobilien entwickeln sich in Deutschland und auch in Bayern regional sehr unterschiedlich. Die Postbank hat die Studie „Wohnatlas 2017“ unter der Leitung des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI) herausgebracht und anhand verschiedener Regionaldaten die Entwicklung der Nachfrage wie auch des Angebots für die Jahre 2016 bis 2030 untersucht.³⁰⁸

Wie nicht anders zu erwarten war, legen die Immobilien im Süden von Bayern und hier besonders im Großraum München enorm an Wert zu (1 bis 4 Prozent jährlich), während im Norden und Nordosten des Freistaats mit Wertverlusten zu rechnen ist. Besonders betroffen sind die Stadt Hof sowie die Landkreise Hof und Wunsiedel mit -2,5 bis -1 Prozent jährlich. Diese Polarisierung der Immobilienpreise in Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung wird in vielen weiteren Studien nachgewiesen (z. B. Studien des Deutschen Instituts für Wirtschaftsförderung³⁰⁹). Dies führt zu einer Vergrößerung der Vermögensungleichheit zulasten des strukturschwachen ländlichen Raumes. Besonders fatal wirkt sich dies für die älteren Bevölkerungsgruppen aus. Das Haus auf dem eigenen Grundstück war häufig die größte Investition im Leben und sowohl als vermeintlich sichere Geldanlage wie auch als Altersvorsorge gedacht. Verliert diese Immobilie an Wert, ist die oft einzige Vermögensanlage in Gefahr.

Besonders schwerwiegend ist es dann, wenn der Wohnraum altersbedingt – weil nicht behindertengerecht – nicht mehr genutzt werden kann oder verkauft werden muss, weil Betroffene in ein Seniorenheim umziehen. Die Immobilie muss billig verkauft werden und der Wertverlust ist schmerzhaft. Dieser langfristigen Entwicklung muss gegengesteuert werden mit dem Ziel von attraktiven Wohn- und Arbeitsorten mit stabilen Immobilienpreisen.

6.7.3 Welche Möglichkeiten gibt es, in allen Landesteilen eine ausreichende Nahversorgung sicherzustellen?

Laut Handelsverband Bayern ist die Zahl der Lebensmittelmärkte bayernweit seit 2003 um 2.500 auf ca. 9.000 Geschäfte zurückgegangen. Der Rückgang der letzten zehn Jahre beträgt in 19 Landkreisen mehr als 20 Prozent. In über 500 bayerischen Gemeinden gibt es keine Einkaufsmöglichkeit, in fast 160 davon befindet sich darüber hinaus auch kein Geschäft des Lebensmittelhandwerks mehr, also weder Bäckereien noch Metzgereien.

307 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 21

308 https://www.postbank.de/postbank/pr_presseinformation_2017_05_05_postbank_studie_wohnatlas_2017-wo-immobilien_kuenftig_an_wert_gewinnen.html

309 Westermeier, C.; Grabka, M. M.: Zunehmende Polarisierung der Immobilienpreise in Deutschland bis 2030. In: DIW Wochenbericht Nr. 23.2017, 2017

Betroffen von dieser Entwicklung sind primär die kleineren Lebensmitteleinzelhandelsgeschäfte (LHG). Denn während die Zahl der Märkte sukzessive abnimmt, nimmt die Verkaufsfläche der verbliebenen Geschäfte zu. Gerade innerorts fällt es Kommunen schwer, entsprechende Flächen bereitzustellen zu können. Diese Entwicklung trägt daher auch zum Veröden der Kernstädte und Ortszentren bei.

Um Dorfläden und Hofläden besser zu fördern, bedarf es einer Bündelung von Fördermitteln sowie einer Schaffung zentraler Ansprechpartner bzw. von Projektstellen. Als Vorbild hierfür kann das Konzept „MarktTreff“ in Schleswig-Holstein dienen.³¹⁰

Neben älteren Menschen haben auch jüngere Bewohner aufgrund von nicht vorhandenem Pkw im ländlichen Raum Probleme bezüglich der Nahversorgung. Während in manchen Orten ein Überangebot an Lebensmittelmärkten zu verzeichnen ist, findet sich in anderen Orten schlichtweg keine Einrichtung der Nahversorgung. Dabei ist festzuhalten, dass nicht in jeder Kommune ein Geschäft zur Nahversorgung sichergestellt werden kann, deshalb sollten mobile Angebote stärker vom Freistaat gefördert werden.

Gemäß dem Grundsatz „Wenn der Kunde nicht zum Geschäft kommt, kommt das Geschäft eben zum Kunden“ ist die Nachfrage nach mobilen Angeboten der Nahversorgung in den letzten Jahren angestiegen. Vor allem in ländlichen Regionen herrscht aufgrund des sog. Ladensterbens eine hohe Nachfrage nach mobilen Lebensmittelanbietern. Gerade Bevölkerungsgruppen, welche über keinen eigenen Pkw verfügen, sind auf entsprechende Angebote angewiesen.

Auch sogenannte Dorfläden bedürfen einer stärkeren Unterstützung; so sind diese meist auf die Hilfe von Ehrenamtlichen angewiesen.

Eine weitere Möglichkeit zum Erhalt kleinerer, ländlicher Einkaufsmärkte könnte die Reduzierung der zulässigen Verkaufsfläche im LEP darstellen. Die Möglichkeit des Sonntagsverkaufs wurde kontrovers diskutiert.³¹¹ Von einer konkreten Handlungsempfehlung wird daher abgesehen.

Stadtteil- und Dorfläden sollten unkomplizierte staatliche Hilfen erhalten.³¹²

a) Wie kann das System der Zentralen Orte in Bayern sinnvoll reformiert werden, sodass für alle Teilgebiete eine bedarfsgerechte und ökologisch sinnvolle Grundversorgung sichergestellt ist?

An dieser Stelle wird auf die ausführliche Darstellung in 6.1 verwiesen.

b) Welche Art der Nahversorgung ist für die Menschen in Bayern aktuell ausschlaggebend bei Auswahl des Heimatstandorts?

Die Nahversorgung mit Lebensmitteln ist gemäß der Studie „Nahversorgung in Bayern“ von 2011 ein besonders

wichtiger Standortfaktor. Sollte die Nahversorgung durch eine Einrichtung des Lebensmitteleinzelhandels wie einem Supermarkt oder einem Lebensmitteldiscounter nicht sichergestellt sein, werden Dorfläden im Rahmen der Dorferneuerung gefördert. Informationen dazu finden sich in der Broschüre „Der Dorfladen in Bayern“.³¹³ Auch das Programm „Marktplatz der Generationen“, das 2017 in Bayern weiter in die Fläche getragen werden soll, trägt dazu bei, älteren Menschen einen Verbleib in ihrer Heimatgemeinde zu ermöglichen und die Nah- und Grundversorgung gerade im ländlichen Raum sicherzustellen. Mit der Unterstützung von Maßnahmen in verschiedenen Modulen wie Markt (z. B. Wochenmarkt), Dienstleistungen (z. B. Friseur), Gesundheit (z. B. ärztliche Versorgung), gesellschaftliche Teilhabe (z. B. Nachbarschaftshilfe) und Wohnen (z. B. gemeinschaftliches Wohnen) soll den örtlichen Bedürfnissen und Strukturen Rechnung getragen werden. Es empfiehlt sich, bei der diesbezüglichen Diskussion auch die Mobilität der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu beachten. So ist es für Pkw-Besitzer mitunter zu verkraften, für den Einkauf in den nächsten Ort zu fahren, während es gerade für Seniorinnen und Senioren wichtig ist, möglichst wohnortnahe Angebote vorzufinden. Bei Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern, in denen die Dorferneuerung nicht greift, findet entsprechend die Städtebauförderung mit Nahversorgungskonzepten Anwendung.

c) Welche Art der Nahversorgung ist mit Blick auf den demografischen Wandel künftig in allen Teilgebieten Bayerns von Bedeutung?

Als besonders wichtig werden die Versorgung mit Lebensmitteln, der öffentliche Nahverkehr, die Barrierefreiheit und die pflegerische und medizinische Versorgung erachtet. Dabei sollen individuelle, insbesondere interkommunale, anstatt einheitliche Lösungen für die Teilgebiete Bayerns gefunden werden.³¹⁴

d) Wie kann der Konflikt zum Flächenverbrauch bei der Ausweisung von Siedlungs- und Gewerbeflächen gelöst werden?

Gemäß dem Landesentwicklungsprogramm 2013 ist Flächensparen ein Grundsatz, Innenentwicklung ist einer Außenentwicklung vorzuziehen. Eine dahin gehende Bewusstseinsbildung von Gemeinderäten erfolgt im Rahmen der Voruntersuchungen für eine Dorferneuerung oder über die Stärkung von Ortskernen und Innenstädten im Rahmen der Städtebauförderung. Über die Städtebauförderung, die ILE und die Dorferneuerung wird eine zweckmäßige interkommunale Abstimmung unterstützt.³¹⁵

Exkurs Expertenmeinung Prof. Dr. Manfred Miosga:

Darüber hinaus sollte über die Landes- und Regionalplanung ein räumliches Konzept zur Siedlungsentwicklung erstellt werden. In der Regel existieren dazu in den Regionalplänen bereits Fachkapitel, die ggf. zu überarbeiten sind.

310 <http://www.markttreff-sh.de>

311 Klausurtagung Enquete-Kommission 13.09.2016

312 Stellungnahme Verband Wohneigentum – Landesverband Bayern e. V. (vormals Bayerischer Siedlerbund)

313 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 22 f.

314 Ebd., S. 23 f.

315 Ebd., S. 24 f.

Die derzeit geplante Auflockerung des Anbindegebots ist jedoch kontraproduktiv und muss abgelehnt werden (s.o.).

Grundsätzlich sollte eine gewerbliche Entwicklung, die über den Erhalt lokaler Arbeitsplätze hinausgeht, entlang eines glaubwürdigen Zentrale-Orte-Konzepts und entlang von ausgewählten Entwicklungsachsen erfolgen, um Schwerpunkte zu bilden, Synergien und Kopplungsmöglichkeiten zu schaffen und Zersiedlungstendenzen zu vermeiden. Dazu ist jedoch ein glaubwürdiges und schlüssiges Zentrale-Ort-Konzept die wesentliche Voraussetzung. Das derzeit im LEP ausgewiesene ZO-Konzept erfüllt diese Bedingung nicht und sollte zugunsten einer deutlichen Reduktion der Zentralen Orte und einer Schwerpunktbildung dringend revidiert werden. Das Konzept der Entwicklungsachsen sollte wieder in das LEP aufgenommen werden mit dem Ziel, einen deutlichen Bezug zum Schienennetz sowohl für den Gütertransport als auch für den Personenverkehr herzustellen.

Eine dahin gehende Bewusstseinsbildung von Gemeinderäten sollte nicht nur im Rahmen der Voruntersuchungen für eine Dorferneuerung erfolgen. Eine Bewusstseinsbildung und eine zweckmäßige interkommunale Abstimmung sollten in allen Landesteilen durch die Regionalen Planungsverbände gewährleistet werden.

Trotz dieser Maßnahmen ist der Flächenverbrauch in Bayern nach wie vor ein Problem. Die Kommunen im Freistaat haben im Jahr 2015 täglich 13,1 Hektar in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt. Laut Umweltbundesamt stellt dabei jedes dritte geplante Siedlungsprojekt aus rein ökonomischer Sicht für die Kommunen ein Verlustgeschäft dar.³¹⁶ Um den Flächenverbrauch wirksam zu begrenzen, sind daher auf Landesebene konkrete und für die Kommunen verbindliche Ziele zur Flächeninanspruchnahme erforderlich (vgl. oben zu 6.1).

Teile der Kommission sind der Ansicht, dass die Beibehaltung des Anbindegebots im LEP wesentlich zum Flächensparen beitragen würde.

6.7.4 Wie kann ein vielfältiges kulturelles Angebot in allen Regionen erhalten und ausgebaut werden?

Die Attraktivität einer Region wird nicht zuletzt von dem dort vorhandenen kulturellen Angebot geprägt. Neben Einrichtungen wie Bibliotheken, Theatern und Konzerthäusern sind auch ehrenamtlich getragene Initiativen wie Laientheatergruppen oder Gesangsvereine Garanten für ein lebendiges kulturelles Leben einer Region. Als gelungenes Beispiel dient hier das Konzerthaus im oberpfälzischen Blaubach.

Konzerthaus Blaubach

Im von Abwanderung betroffenen oberpfälzischen Ort Blaubach wurde mittels einer Initiative von Privatpersonen, dem Gemeinderat und des Modellvorhabens „Ort schafft Mitte“ das historische, über die Jahre stark vernachlässigte Ortszentrum saniert. Zentral dabei ist das Konzerthaus, welches als monolithischer Bau weltweit für Aufsehen gesorgt und der gesamten Region zum Aufschwung verholfen hat. Blaubach dient als Beweis für die wichtige Rolle von Kultur und Architektur, auch in ländlichen Regionen.

Bei etwaigen Kulturförderungen soll aber nicht ausschließlich sog. Hochkultur gefördert, sondern auch die Volks- und Laienkultur unterstützt werden.³¹⁷

Kulturförderung beginnt bereits bei der kulturellen Bildung. Projekte wie „KulturCamps – KulturWERTE erleben“ bringen schon jungen Menschen die Bedeutung von Kultur nahe und fördern darüber hinaus Werte- und Demokratieverständnis, Integration und Inklusion, Sprache, interkulturelle Bildung, Medienkompetenz, Gemeinschaftsgefühl, Sinnstiftung, Resilienz und Identität bei Jugendlichen. Hier ist über eine strukturelle Verstärkung der Akteure nachzudenken, um über die reine Projektebene hinauszukommen. Dies kann etwa durch die Förderung von Organisationen in diesem Bereich wie der Landesvereinigung Kulturelle Bildung Bayern e. V. erreicht werden. Dadurch können Vollzeitstellen geschaffen und damit feste Geschäftsstellen eingerichtet werden, um die Fördermittelakquise (Land, Bund, EU) sowie den Austausch und die Kooperation innerhalb der Kulturszene zu forcieren.³¹⁸

Zu den bislang dominierenden traditionellen Kulturbereichen wie Trachten, Mundart- und Sprachpflege, Amateurtheater, Laienmusik, Chorwesen etc. sind in den vergangenen Jahren neue Einflüsse hinzugekommen, etwa die Aktualisierung und Fortentwicklung der traditionellen Sing- und Musizierweisen (Stichworte „Heimatsound“ und „tradimix“). Auf diese veränderten Bedingungen muss vonseiten der staatlichen Kulturpolitik eingegangen werden. Hier ist an Fortbildung zu künstlerischen Inhalten, Durch- und Aufführungspraxis, Eigenreflexion, Innovation und Weiterentwicklung zu denken. In diesem Zusammenhang wäre auch an eine Evaluation der Förderrichtlinien und der Förderpraxis des Kulturfonds Bayern im Hinblick auf Qualitätsmerkmale und -höhe der geförderten Maßnahmen zu denken.³¹⁹

Im Bereich der Jugendkunstschulen bestehen große infrastrukturelle Unterschiede zwischen den Einrichtungen und es gibt starke Diskrepanzen zwischen Stadt und Land in der kulturellen Entwicklung. Die Hälfte der Jugendkunstschulen ist in urbanen Zentren angesiedelt, daneben gibt es deutlich unterversorgte Gebiete wie Niederbayern, Ober- und Unterfranken. Diesen Unterschieden könnte man mit einer verlässlichen und stetigen Finanzierung von Jugendkunstschulen und deren Ausstattung mit mindestens einer hauptamtlichen Leitung pro Einrichtung entgegenen. Ebenso würde eine feste Förderformel mit einer Aufteilung zwischen selbst erwirtschafteten Mitteln, Förderung durch die Kommune und Subventionierung durch den Freistaat helfen.³²⁰

317 Klausurtagung Enquete-Kommission 13.09.2016

318 Stellungnahme Landesvereinigung Kulturelle Bildung Bayern e. V. vom 30.08.2017

319 Stellungnahme Bayerischer Landesverein für Heimatpflege e. V. vom 14.09.2017

320 Stellungnahme Landesverband der Jugendkunstschulen und Kulturpädagogischen Einrichtungen Bayern e. V. vom September 2017

316 Vgl. Umweltbundesamt: Planspiel Flächenhandel – Ziele und Erkenntnisse, 2016, S. 28

a) Wie kann das Angebot von Theater- und Musikaufführungen außerhalb der Oberzentren erhalten und verbessert werden?

Die Dorferneuerung fördert z. B. gemeinschaftliche Räume in Gemeinden. Sie unterstützt beim Bau von Lagerräumen, Probenräumen und Veranstaltungssälen.³²¹

Darüber hinaus können Staat und Kommunen bei der Organisation von Aufführungen fachlich unterstützen, etwa durch die Vereinfachung von Genehmigungsverfahren. Kommunen können Theater- und Musikaufführungen ferner durch kostenlose Sachleistungen (z. B. durch Bauhöfe), den Erlass von Mietgebühren und Verwaltungskosten oder die kostenlose Mithilfe bei der Erstellung von Sicherheitskonzepten unterstützen. Ferner können Staat und Kommunen Ausfallbürgschaften und Zuschüsse gewähren und den Bau und Ausbau von multifunktionalen Gebäuden zur kulturellen Nutzung wie Sporthallen o. ä. forcieren. Auch die Unterstützung bei der kulturellen Zwischennutzung von leer stehenden Gebäuden ist hilfreich; als Beispiel kann hier „Das Sündikat“ in Weiden in der Oberpfalz dienen.³²²

Allgemein sollte in den ländlichen Gebieten über eine bessere staatliche Förderung der unzähligen Musik-, Theater- und Volkstanzgruppen nachgedacht werden.³²³

b) Welche Arten von kulturellen Einrichtungen sind in Bayern bei den Menschen besonders populär und werden am häufigsten nachgefragt? Welche Ziele muss ein Landesentwicklungskonzept Kultur verfolgen, damit entsprechende kulturelle Angebote für alle Altersgruppen in allen Teilgebieten wahrgenommen werden können? Mit welchen Mitteln sind diese Ziele bestmöglich zu erreichen?

Die Bühnen in Bayern verzeichneten 2014 3,5 Mio. Besucher, die Bayerische Staatsoper hatte mit 95,3 Prozent die höchste Auslastung. Auch zählen die bayerischen Museen 20 Mio. Besucher jährlich. Dass alle Altersgruppen kulturelle Angebote wahrnehmen können, ist Aufgabe der Verantwortlichen der Kultureinrichtungen. Die staatliche Kulturförderung muss Breiten- und Spitzenkultur, professionelle und Laienkultur sowie Ballungszentren und Regionen gleichermaßen berücksichtigen.³²⁴

Darüber hinaus erfreuen sich Liveclubs, Festivals, Open Airs, Musikinitiativen und Veranstaltungen großer Beliebtheit, sowohl beim jungen Publikum als auch bei Besuchern im fortgeschrittenen Alter. Solche Veranstaltungen sollten im Umkreis von maximal 50 km vorhanden, die Veranstaltungsorte barrierefrei, per ÖPNV erreichbar und die Eintrittspreise für jeden finanziell leistbar sein. Diese Ziele sind neben den übergeordneten Maßnahmen des ÖPNV-Ausbaus sowie dem barrierefreien Ausbau durch finanzielle Förderungen und Zuschüsse für kulturelle Aktivitäten im ländlichen Be-

reich wie dem Projekt „LandKULTUR“ des Bundeslandwirtschaftsministeriums oder Zuschüsse für finanziell schwächere Personen für Eintrittskarten wie der „Kulturkarte Passau“ zu erreichen.³²⁵

Um das wachsende Bedürfnis nach kulturellen Veranstaltungen unter freiem Himmel, insbesondere Open-Air-Konzerten und Festivals, zu befriedigen, bedarf es insbesondere in dicht besiedelten Ballungsräumen wie München der Möglichkeit, bereits vorhandene Flächen entsprechend nutzen zu können. Beispiele hierfür wären in München die Olympia-Reitanlage, aber auch öffentliche Flächen wie die Theresienwiese oder der Englische Garten. Gerade um einer möglichst breiten Bevölkerungsschicht in allen Altersgruppen und gesellschaftlichen Schichten eine Teilnahme an solchen Veranstaltungen zu ermöglichen, braucht es möglichst vielfältige Orte, die für kulturelle Veranstaltungen beispielbar sind. Ein Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, wäre eine Verankerung dieser Ziele in den Regularien der Bayerischen Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen.³²⁶

Eine Verbesserung der Kulturförderung ist allerdings nicht nur im ländlichen Raum, sondern auch im städtischen Bereich angezeigt, wenn es gleichwertige Lebensverhältnisse auch im kulturellen Bereich geben soll. Kulturschaffende in München etwa müssen deutlich höhere Lebenshaltungskosten als auf dem Land bewältigen und erhalten zudem keine Landesmittel. Die Förderung nichtstaatlicher Bühnen durch den Freistaat Bayern schließt Bühnen und Einrichtungen mit Sitz in München aus, der Kulturfonds Bayern fördert keine künstlerischen Projekte, die in München oder Nürnberg stattfinden. Diese Praxis ist in Deutschland einmalig und muss dringend überdacht werden. Eine Stärkung der Kultur- und Kreativszene in den Metropolen käme durch eine stärkere nationale und internationale Bedeutung der bayerischen Szene insgesamt und damit ganz Bayern zugute. Ein stärkerer kultureller Austausch zwischen Stadt und Land brächte zudem beiden Seiten einen Zuzug.³²⁷

Ferner wird eine Weiterentwicklung der Museumsentwicklungspläne für sinnvoll erachtet, um auch hier das Angebot der sich verändernden Nachfrage anzupassen.³²⁸

c) Welche Möglichkeiten gibt es, Kultureinrichtungen und Freizeitangebote so an den ÖPNV oder ähnliche Einrichtungen (z. B. Ruftaxi) anzubinden, dass eine gefahrlose An- und Abreise gerade für Jugendliche auch zu Nachtzeiten gewährleistet ist?

Der Freistaat unterstützt gemäß Art. 8 BayÖPNVG Landkreise und kreisfreie Städte durch die Gewährung von ÖPNV-Zuweisungen. Durch den Aktionsplan Demografischer Wandel der Staatsregierung wurden von 2012 bis 2016 zusätzlich jährlich 2 Mio. Euro für nachfrageorien-

321 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 25

322 Stellungnahme Verband für Popkultur in Bayern e.V. vom 28.08.2017

323 Stellungnahme Verband Wohneigentum – Landesverband Bayern e.V. (vormals Bayerischer Siedlerbund)

324 Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 25 f.

325 Stellungnahme Verband für Popkultur in Bayern e.V. vom 28.08.2017

326 Stellungnahme Verband der Münchner Kulturveranstalter e.V. vom 31.08.2017

327 Stellungnahme des Netzwerk Freie Szene München e.V. vom 30.08.2017

328 Stellungnahme Landesstelle für die nichtstaatlichen Museen in Bayern vom 2.10.2017

tierte Mobilitätsangebote bereitgestellt.³²⁹ Von Teilen der Enquete-Kommission wird eine noch stärkere Finanzierung des ÖPNV in den ländlichen Regionen gefordert. Gerade hier kommt dem Einsatz neuer digitaler Techniken (z. B. Apps) und entsprechender Modellprojekte eine große Bedeutung zu.

d) Wie können historische Ortskerne der Dörfer und Städte unter Wahrung ihrer denkmalwürdigen und ortsbildprägenden Bausubstanz sowie ihrer Multifunktionalität dauerhaft gesichert werden?

Staatliche Finanzierungshilfen, insbesondere die Städtebauförderung und die Dorferneuerung und teilweise die Denkmalpflegemittel, tragen zur Erhaltung historischer Ortskerne bei. Der alle zwei Jahre stattfindende Wettbewerb „Dorferneuerung und Baukultur“ soll ein Anreiz für Eigentümer sein, kulturhistorische Bauwerke zu erhalten.³³⁰

e) Wie kann das Netz der Sportanlagen vor allem in unterversorgten Gebieten weiter ausgebaut werden?

Derzeit existiert kein allgemein anerkanntes Instrument, welches eine Unterversorgung mit Sportanlagen definiert. Es wird auf die Zuständigkeit der Kommunen verwiesen. Für schulische Sportanlagen bestehen hinreichende Förderungsmöglichkeiten nach Art. 10 FAG. Für den vereinseigenen Sportstättenbau existiert auch ein staatliches Förderprogramm.³³¹

6.8 Jugend

13. Sitzung der Enquete-Kommission am 04.02.2016 – Fachgespräch mit Jugendvertretern aus Bayern zu jugendspezifischen Themen im Kontext der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Das Thema Jugend war ursprünglich nicht als eigenes Kapitel in dem der Enquete-Kommission zugrunde liegenden Fragenkatalog enthalten. Allerdings bekam die Kommission von mehreren Jugendverbänden, die sich einbringen wollten, entsprechende Anfragen. Aus diesem Grund fand am 04.02.2016 ein Fachgespräch mit Jugendvertretern aus ganz Bayern statt, dessen Fokus vor allem die Lage der jungen Menschen im ländlichen Raum war. Bereits in der 15. Wahlperiode des Landtags von 2005 bis 2008 tagte die Enquete-Kommission „Jungsein in Bayern“, welche sich detailliert mit dem Thema Jugend beschäftigte.

Jugendbeteiligung darf nicht vom Zufall der Neigungen einzelner Bürgermeister und Landräte abhängig sein. Sie ist ein Grundrecht von jungen Menschen, das auch in den allgemeinen Zielbestimmungen enthalten sein muss.

Das Länderausführungsgesetz zum SGB VIII/KJHG enthält etwa bisher in Bayern – im Gegensatz zu anderen Bundesländern – keinen Bezug zur Partizipation. Hingegen regelt z. B. § 4 Abs. 3 des Jugendförderungsgesetzes Schleswig-Holstein zur Ausführung des KJHG: „Kinder und

Jugendliche sollen an Planungen in den Gemeinden in angemessener Weise beteiligt werden, soweit ihre Interessen hiervon berührt werden“.

Auch im Landesplanungsgesetz und im LEP sind bisher keine festen Ziele zur Jugendbeteiligung enthalten.

Die Partizipationsinstrumente müssen gewisse Qualitätsstandards erfüllen, um erfolgreich zu sein, sie dürfen keineswegs als Alibi zu dienen und so zu noch mehr Politikverdrossenheit beitragen.

Eine Öffnung der Bayerischen Gemeindeordnung mit Grundsätzen und festen Qualitätsstandards für mehr Jugendbeteiligung ist besonders wichtig.

Diese Standards sollten landesweit in einem Austausch- und Beratungsprozess der politischen Ebenen (Land, Bezirk, Landkreis, Kommune) zusammen mit jungen Menschen entwickelt und festgeschrieben werden.

Das kürzlich beschlossene Rederecht für alle Gemeindeangehörigen auch unter 18 Jahren bei Bürgerversammlungen ist ein erster guter Schritt in diese Richtung. Der nächste Schritt in Form eines Stimmrechts ab 14 Jahren kann darauf folgen.

Verpflichtende Jugendbeauftragte auf Ebene der Gemeinderäte sind eine gute Möglichkeit, eine Mitwirkung Jugendlicher zu ermöglichen. Ihre Stellung wäre entsprechend der für Ortsteilsprecher in der Gemeindeordnung zu ergänzen.

Eine Wahlalterabsenkung auf 14 Jahre (oder als ersten Schritt auf 16 Jahre) ist seit 2012 eine Forderung der KLJB, die auch der BDKJ und der BJR übernommen haben.

Politische Bildung ist die notwendige Voraussetzung und der Schlüssel zur erfolgreichen Partizipation junger Menschen, sowohl in der Schule wie in der außerschulischen Jugendbildung.

Eigene, selbstbestimmte und offene Räume für Jugendarbeit auf dem Land sind nach wie vor von großer Bedeutung:

Der Jugendraum darf in keinem Dorf fehlen.

Dabei bedarf es neben der bedarfsgerechten Ausstattung vorhandener Jugendräume auch der Schaffung neuer Räume, die unter Mitwirkung Jugendlicher entstehen müssen.

Daraus ergibt sich auch eine Verknüpfung mit dem Thema der nachhaltigen Entwicklung: Auf der lokalen Ebene wird die junge Generation so angemessen zum Engagement befähigt. Daraus resultierend sollte landesweit eine Jugendvertretung auch in einem „Beirat für Nachhaltigkeit“ möglich gemacht werden.³³²

³²⁹ Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015, S. 26 f.

³³⁰ Ebd., S. 27 f.

³³¹ Ebd., S. 28 f.

³³² Stellungnahme der KLJB Bayern für Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ nach Anhörung am 04.02.2016 im Landtag

Neben dem Thema der Jugendbeteiligung wurden folgende Themen angesprochen:

- Die Schaffung von geeigneten Wohnungen für junge Menschen sowie die Verbesserung der entsprechenden Infrastruktur im ländlichen Raum müssen gewährleistet werden.
 - Beim Thema Digitalisierung und Breitbandversorgung besteht noch erheblicher Nachholbedarf, vor allem im ländlichen Raum.
 - Die rechtlichen Anforderungen an Vereinsvorstände sind mittlerweile so hoch, dass sie eher abschreckend wirken. Dies schränkt die Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme in Vereinen deutlich ein.
- Thema Migration:
 - Jugendzentren, Jugendbegegnungsstätten usw. haben für junge Menschen mit Migrationshintergrund einen ganz besonderen Stellenwert, vor allem im ländlichen Raum.
 - Unabhängig davon, ob eine langfristige Bleibeperspektive bei Kindern und Jugendlichen mit Fluchthintergrund besteht oder nicht, muss die Bildung in den Vordergrund gestellt werden.
 - Es muss ein stärkerer Fokus auf die Migrationspädagogik gelegt werden, vor allem im Lehramtsstudium, um der drohenden Überforderung des Lehrpersonals im Bereich der Flüchtlingsthematik angemessen zu begegnen.
 - Anonymisierte Bewerbungsverfahren können einer möglichen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt entgegenwirken.
 - Die Einführung des Wahlrechts für Nicht-EU-Bürger auf kommunaler Ebene sollte zumindest in Betracht gezogen werden.

7. Materialsammlung

7.1 Literaturverzeichnis

- acamai's: state of the internet, Q2 2015 report, abrufbar unter <https://www.akamai.com/us/en/multimedia/documents/content/akamai-state-of-the-internet-report-q2-2015.pdf>
- agiplan GmbH (Hrsg.) (2015): Resilienz-Barometer Deutschland. Die Themenfelder. agiplan GmbH, Mülheim an der Ruhr
- Antwort auf die Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Martin Güll und Dr. Simone Strohmayr vom 04.05.2016 „Ganztag in Bayern“ (Drs. 17/12043)
- Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschehen, 37/2006
- Bayerische Eisenbahngesellschaft: Bayernfahrplan, abrufbar unter <http://beg.bahnland-bayern.de/de/die-beg/service-fuer-fahrgaeste/bayern-fahrplan>
- Bayerische Eisenbahngesellschaft: Stationsoffensive, abrufbar unter <http://beg.bahnland-bayern.de/de/planung/stationsoffensive>
- Bayerische Energieagenturen e. V.: Stellungnahme zum Fragenkatalog der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ vom 13.06.2016
- Bayerische Staatskanzlei: Bericht aus der Kabinettsitzung Nr. 260 vom 19.09.2016, abrufbar unter: <https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/09/160919-Ministerrat.pdf>
- Bayerische Staatsregierung: 17. Raumordnungsbericht, Bayern 2008 bis 2012
- Bayerische Staatsregierung: Energieatlas Bayern, abrufbar unter <https://www.energieatlas.bayern.de/index.html>
- Bayerischer Bezirketag: Stellungnahme vom 24.01.2015 zum Fachgespräch „Kommunale Finanzausstattung“ am 01.10.2015
- Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Bezirketag: Gemeinsame Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände in Bayern vom 15.04.2016: Faktische Pflichtaufgaben/Aufgabenübertragung ohne Ausgleich
- Bayerischer Gemeindetag: Stellungnahme vom 26.08.2015 zum Fachgespräch „Kommunale Finanzausstattung“ am 01.10.2015
- Bayerischer Landkreistag: Stellungnahme vom 16.09.2015 zum Fachgespräch „Kommunale Finanzausstattung“ am 01.10.2015
- Bayerischer Landkreistag: Stellungnahme vom 26.11.2015 zur Sitzung der Enquete-Kommission am 03.12.2015
- Bayerischer Städtetag: Stellungnahme vom 14.09.2015 zum Fachgespräch „Kommunale Finanzausstattung“ am 01.10.2015
- Bayerisches Landesamt für Statistik: Bayerische Schulen im Schuljahr 2015/16, Eckzahlen sämtlicher Schularten nach kreisfreien Städten und Landkreisen, Stand: Herbst 2015, Statistische Berichte, B I/II 1 j 2015, Hrsg. im September 2016; abrufbar unter https://www.statistik.bayern.de/veroeffentlichungen/index.php?cat=c8_Bildung--Rechtspflege.html
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2016): Der Kommunale Finanzausgleich in Bayern
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat: Heimatbericht 2014, Dezember 2014
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat: Heimatstrategie – Regionalisierung von Verwaltung – Behördenverlagerungen 2015, abrufbar unter <http://www.stmflh.bayern.de/landesentwicklung/verlagerungen/verlagerungen.pdf>
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.) (2014): Starke Zukunft für Stadt und Land. Heimatstrategie. München
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat: Stellungnahme vom 04.09.2015 zu Punkt III. des Fragenkatalogs „Kommunale Finanzausstattung“
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr: Antwort vom 13.12.2015 auf eine Schriftliche Anfrage vom 22.10.2015: Sanierungsbedarf der Staatsstraßen in den Regierungsbezirken und Landkreisen (Oberpfalz, Oberfranken, Unterfranken und Mittelfranken), Drs. 17/9544
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr: Antwort vom 08.01.2017 auf eine Schriftliche Anfrage vom 30.11.2016: Taktlücken im Bayern-Takt, Drs. 17/14957
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr: Informationen zum Radwegebau an Bundes- und Staatsstraßen in Bayern, abrufbar unter https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/vum/fussundradverkehr/iid3_radwegprogramm.pdf
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr: Radverkehrsprogramm Bayern 2025, abrufbar unter <http://www.stmi.bayern.de/vum/fussundradverkehr/index.php>
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration: Vierter Bericht der Bayerischen Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern, Februar 2017
- Bayerisches Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst: Regionalisierte Schüler- und Absolventenprognose 2017, Schriften Reihe A, Bildungsstatistik, Heft 63, München, Juli 2017; abrufbar unter <https://www.km.bayern.de/ministerium/statistiken-und-forschung.html>
- Bayerisches Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst: Stellungnahme zu Punkt V. des Fragenkatalogs vom 09.04.2015
- Bayerisches Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst: Stellungnahme zu Frage V.1c) des Fragenkatalogs vom 05.06.2015
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur und Technologie: Leitlinie zur Nahverkehrsplanung in Bayern, abrufbar unter http://www.demografie-leitfaden-bayern.de/fileadmin/user_upload/demografie-leitfaden/dokumente/LEITLINIE98.pdf
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie: Stellungnahme zu Punkt II. des Fragenkatalogs vom 31.05.2016
- Bayerische Staatsregierung: Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 01.09.2013

- Bayern bleibt übertversorgt. Ersatzkasse report. Verband der Ersatzkassen, August 2016
- Behrendt, D.; Günther, M.; Köhler, T.; Zeeb, M. (2010): Regionale Krisenfestigkeit – Eine indikatorengestützte Bestandsaufnahme auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Pestel-Institut, Hannover
- Bericht des Herrn Staatsministers Joachim Herrmann im Ausschuss für Wirtschaft und Medien, Infrastruktur, Bau und Verkehr, Energie und Technologie am 16.02.2017, Protokoll 60 WI vom 16.02.2017
- Böhnke, P.; Delhey, J. (2013): Lebensstandard und Lebensqualität. In: Mau, S.; Schöneck, N. (Hrsg.) (2013): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 3., grundlegend überarbeitete Auflage, Springer Fachmedien, Wiesbaden
- Bundesagentur für Arbeit (BfA) (2016): Glossar der Arbeitsmarktstatistik der BA, Bundesagentur für Arbeit – Statistik, Nürnberg
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume (2016) abrufbar unter <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Regierungsbericht-Laendliche-Raeume-2016.html>
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015): Memorandum zum Bündnis für bezahlbares Wohnen
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Soziale Stadt 2016, abrufbar unter http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Foerderung/Foerderung2016.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2010) (Hrsg.): Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge. BMVBS-Online-Publikation 13/2010
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2014): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2014, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin
- Bundesregierung: Antwort auf eine kleine Anfrage: Breitbandausbau und Breitbandförderung in Deutschland, BT-Drs. 18/10156
- Deschermeier, P.; Henger, R.; Seipelt, B.; Voigtländer, M.: Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land; IW-Kurzberichte 44.2017
- Deutsche Bundesregierung (2011): Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie – Fortschrittsbericht 2012. Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin
- Deutscher Tourismusverband e.V., Praxisleitfaden „Nachhaltigkeit im Deutschlandtourismus – Anforderungen - Empfehlungen - Umsetzungshilfe“, März 2016; abrufbar unter <http://www.bmub.bund.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/nachhaltigkeit-im-deutschlandtourismus/>
- Diskussion mit „Praktikern“ und Verbänden am 17.03.2016
- Drucksache des Landtags, Drs. 17/16624
- Drucksache des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 18/9588
- Enquete-Kommission, Protokoll zur 9. Sitzung am 10.07.2017
- Ergebnisprotokoll Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen
- Eurostat: Use of ICTs and use of online services, 2011–2013, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Use_of ICTs_and_use_of_online_services_2011-13_\(%25_of_individuals_aged_16_to_74\)_YB14-de.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Use_of ICTs_and_use_of_online_services_2011-13_(%25_of_individuals_aged_16_to_74)_YB14-de.png)
- Gemeinsame Vereinbarung der Bayerischen Staatsregierung und der kommunalen Spitzenverbände: Ganztagesgipfel 2016, Neuerungen im Bereich der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Schülerinnen und Schüler; abrufbar unter <https://www.km.bayern.de/eltern/meldung/3356/bayern-baut-ganztagsangebot-aus.html>
- Gollwitzer, M.; Lotz, S.; Schlösser, T.; Streicher, B. (2013): Gerechtigkeit als Forschungsgegenstand. In: Gollwitzer, M.; Lotz, S.; Schlösser, T.; Streicher, B. (Hrsg.) (2013): Soziale Gerechtigkeit – Was unsere Gesellschaft aus den Erkenntnissen der Gerechtigkeitspsychologie lernen kann. Hogrefe Verlag, Göttingen
- Grziwotz, H. (2015): Prolegomena zu einer regionalen Gerechtigkeit. Gedanken aus der Praxis des Bayerischen Waldes. In: Bayerische Akademie Ländlicher Raum (Hrsg.): Impulse zur Zukunft des ländlichen Raums in Bayern – Positionen des Wissenschaftlichen Kuratoriums der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum 2014–2015
- Hafner, S.; Höcht, V.; Koppers, L.; Koschny, W.; Miosga, M.; Sträter, D.; Wardenburg, S. (2017): Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags
- <http://www.markttreff-sh.de>
- https://www.postbank.de/postbank/pr_presseinformation_2017_05_05_postbank_studie_wohnatlas_2017-wo_immobilien_kuenftig_an_wert_gewinnen.html
- Impuls zur Sitzung der Enquetekommission am 10. von Prof. Dr. Holger Magel, Prof. Dr. Manfred Miosga und Dr. Detlev Sträter vom 05.02.2015
- Inglehart, R.; Welzel, M. (2005): Modernization, Cultural Change and Democracy – The Human Development Sequence. Cambridge University Press, Cambridge
- Kassenärztliche Vereinigung Bayerns (Hrsg.) (2016): Versorgungsatlas Hausärzte – Darstellung der regionalen Versorgungssituation sowie der Altersstruktur in Bayern – Februar
- Kawka, R. (2015): Gleichwertigkeit messen. In: BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand – Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1. 2015, Bonn
- Kersten, J. (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung, 4, S. 245–257
- Kersten, J. (2009): Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In: Neu, C. (Hrsg.) (2009): Daseinsvorsorge – Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, VS Verlag für Sozialwissenschaften; GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015): Der Wert gleicher Lebensverhältnisse. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

- Kirchesch, M. (2013): Mobilität als Basis der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. In: Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck – Wie reagieren auf den demographischen Wandel. Online-Veröffentlichung. Abgerufen am 26.05.2016 unter: https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Da-teien/04_Partner/Daseinsvorsorge/Daseinsvorsorge_unter_Druck_BLE-SG-Infra_01_2013_Web.pdf
- Klausurtagung Enquete-Kommission 13.09.2016
- König, H.; Richter, E. (2008): Gerechtigkeit in Europa. Einleitung. In: König, H.; Richter, E.; Schielke, S. (Hrsg.) (2008): Gerechtigkeit in Europa. Transnationale Dimension einer normativen Grundfrage. Transcript Verlag, Bielefeld
- Krennerich, M. (2013): Das Recht auf Wohnen – Ein Menschenrecht auch in Deutschland. In Nürnberger Menschenrechtszentrum (Hrsg.): Soziale Menschenrechte. Abgerufen am 25.05.2016 unter: <http://www.menschenrechte.org/lang/de/wsk-rechte/das-recht-auf-wohnen-ein-menschenrecht-auch-in-deutschland>
- Kronauer, M.; Schmid, C. (2011): Ein selbstbestimmtes Leben für alle. Gesellschaftliche Voraussetzungen von Autonomie. In: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): WSI-Mitteilungen 64. Jahrgang, 4/2011
- Künn-Nelen, A.: Does Commuting Affect Health? IZA Discussion Paper Nr. 9031, April 2015
- Landratsamt Neumarkt i. d. OPf. – Energiebüro: Stellungnahme zu Punkt II. des Fragenkatalogs vom 13. 06.2016
- Lebensqualitätsatlas. Im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bayerischen Landtag. Projektleitung: Univ.-Prof. Dr. Hubert Job, JMU Würzburg. 2013
- Li, J.; Pollmann-Schult, M.: Fathers' commute to work and children's social and emotional well-being in Germany, online, October 2015
- Liebig, S.; Sauer, C.; Valet, P. (2013): Gerechtigkeit. In: Mau, S.; Schöneck, N. (Hrsg.) (2013): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 3., grundlegend überarbeitete Auflage, Springer Fachmedien, Wiesbaden
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (beschlossen von der 41. MKRO am 09.03.2016). Abgerufen am 27.04.2016 unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile
- Miosga, M. (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – Nicht nur Aufgabe der Kommunen. Bayern-Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung
- Mobilität im ländlichen Raum: Beantragung einer Förderung, abrufbar unter <https://www.freistaat.bayern/dokumente/leistung/638194888589>
- Negt, O. (2005): Uneingelöste Leistungsgerechtigkeit. In: Horster, D. (Hrsg.): Sozialstaat und Gerechtigkeit. Weilerswist, Velbrück. S. 109–123
- Neu, C. (2016): Demographischer Wandel und ausdünnende Räume. In: Niephaus, Y.; Kreyenfeld, M.; Sackmann, R. (Hrsg.): Handbuch Bevölkerungssoziologie, Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 697–712
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr: Stellungnahme vom 16.06.2016 zu Punkt IV des Fragenkatalogs zum Thema Infrastruktur
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr: Zusatzinformation vom 12.10.2016 zur Sitzung am 29.09.2016 zum Thema Infrastruktur
- OECD (2014): Die OECD in Zahlen und Fakten 2014: Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft, OECD Publishing, Paris. OECD (2014b): How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being für Policy Making, OECD Publishing. Abgerufen am 07.03.2016 unter: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>
- Prof. Dr. Harald Pechlaner und Dipl. Geogr. Daniel Zacher, Lehrstuhl Tourismus der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt: Studie „Die Zukunft des Destinationsmanagements und -marketings im Freistaat Bayern: Diskussionsbeiträge – Endbericht“, Januar 2016; abrufbar unter https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwivt/Themen/Tourismus/Dokumente_und_Cover/2016-01-20-Bayern_Tourismus.pdf
- Prof. Dr.-Ing. Holger Magel: Philosophische Grundlagen von Chancengleichheit. Welcher Begriff von Gerechtigkeit wird dabei zugrunde gelegt? In: Prof. Dr. Holger Magel, Prof. Dr. Manfred Miosga, Dr. Detlef Sträter, Beiträge zur 3. Sitzung der Enquete-Kommission am 27.01.2015, S. 3 ff.
- Prof. Dr. Lothar Koppers, Stellungnahme zu Punkt V.3 Hochschulbildung
- Prof. Dr. Thomas Bausch, Hochschule für angewandte Wissenschaften München, Stellungnahme zum Fragenkatalog der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ vom 11.06.2016
- Protokoll der 3. Sitzung der Enquete-Kommission
- Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission
- Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission
- Protokoll der 9. Sitzung der Enquete-Kommission
- Protokoll der 13. Sitzung der Enquete-Kommission
- Protokoll der 18. Sitzung der Enquete-Kommission
- Protokoll der 24. Sitzung der Enquete-Kommission
- Protokoll der 28. Sitzung der Enquete-Kommission
- Protokoll der Anhörung zum Landesentwicklungsprogramm am 27.04.2017; abrufbar unter https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/Protokoll_WI_LEP.pdf
- Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Aufbaus einer flächendeckenden Next Generation Access (NGA)-Breitbandversorgung, abrufbar unter <http://breitbandbuero.de/wissenswertes/foerderprogramme/nga-rahmenregelung/>
- Rahmsdorf, I. (2016): Wieso immer weniger Kinder schwimmen können. In: Süddeutsche Zeitung – Online, 23.04.2016. Abgerufen am 15.06.2016 unter: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/baeder-wieso-immer-weniger-kinder-schwimmen-koennen-1.2962416>
- Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), BT-Drs. 7/3584 vom 30.04.1975
- Rawls, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main
- Regierung von Oberfranken: „Förderoffensive Nordostbayern“ vom 05.12.2016, abrufbar unter: http://www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/mam/cms01/landentwicklung/aemter/oberfranken/dateien/le_ofr_praesentation_zur_foerderoffensive_bayern.pdf

- Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer am 12.11.2013 im Landtag, abrufbar unter: <http://www.bayern.de/bayern-die-zukunft/>
- Regionaler Preisindex. Hrsg. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Berichte Bd. 30, Bonn 2009
- Renn, O.; Deuschle, J.; Jäger, A.; Weimer-Jehle, W. (2007): Leitbild Nachhaltigkeit – Eine normativ funktionale Konzeption und ihre Umsetzung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN) (2008), FGSV Verlag, Köln
- Richtlinie zur Förderung des Aufbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen im Freistaat Bayern (Breitbandrichtlinie – BbR), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat vom 10.07.2014, Az. 75 - O 1903 - 001 - 24 929/14 (FMBl. S. 113)
- Schneider, M. (2011): Gesellschaftliche Raumproduktion. Was ist gerecht? In: Franke, S.; Glück, A.; Magel, H.; (Hrsg.): Gerechtigkeit für alle Regionen in Bayern. Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land, München 2011, S. 23–30
- Schneider, U.; Stilling, G.; Woltering, C. (2016): Zur regionalen Entwicklung der Armut – Ergebnisse nach dem Mikrozensus. In: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hrsg.): Zeit zu Handeln – Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016
- Schriftliche Vorabstellungnahme zum Fachgespräch der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ von Prof. Dr. Constanze Giese vom 21.11.2016
- Schröder, G. (2000): Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft. In: Die neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte 47
- Schulz, H.-D. (2013): Begleitumstände und Bestimmungsgründe einer problemangemessenen bayerischen Raumordnung. In: Kufeld, W. (Hrsg.): Klimawandel und Nutzung von regenerativen Energien als Herausforderungen für die Raumordnung. Hannover, S. 143–163
- Schwan, G. (2013): Dimensionen zukünftiger Gerechtigkeit. In: Kellermann, C.; Meyer, H. (Hrsg.) (2013): Die gute Gesellschaft – soziale und demokratische Politik im 21. Jahrhundert. Suhrkamp Verlag, Berlin
- Sedmak, C. (2014) Gerechtigkeit – Vom Wert der Verhältnismäßigkeit, WBG Verlag, Darmstadt
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.) (2011): Chancengerechte Gesellschaft. Leitbild für eine freiheitliche Ordnung. Deutsche Bischofskonferenz, Bonn
- Statement Prof. Dr. med. Antonius Schneider für die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ vom 17.11.2016
- Statistisches Bundesamt (Destatis); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (2016): Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Steiger, D. (2011): Lebensbedingungen und Lebenszufriedenheit und deren Messung im EU-SILC 2010. Dissertation, Universität Wien
- Steinführer, A.; Küpper, P.; Tautz, A. (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für ländliche Räume, Wald und Fischerei, Sonderheft 367, Braunschweig
- Stellungnahme Bayerischer Landesverein für Heimatpflege e. V. vom 14.09.2017
- Stellungnahme BFW Landesverband Bayern 11.03.2016
- Stellungnahme der KLJB Bayern für Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ nach Anhörung am 04.02.2016 im Landtag
- Stellungnahme des Bayerischen Industrie- und Handelskammertages e. V. (BIHK) zur Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern 2012 vom 20.09.2012
- Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zu Punkt VII. des Fragenkatalogs vom 21.12.2015
- Stellungnahme des Netzwerk Freie Szene München e. V. vom 30.08.2017
- Stellungnahme Deutscher Mieterbund LV Bayern e. V. vom 16.03.2016
- Stellungnahme Landesstelle für die nichtstaatlichen Museen in Bayern vom 02.10.2017
- Stellungnahme Landesverband der Jugendkunstschulen und Kulturpädagogischen Einrichtungen Bayern e. V. vom September 2017
- Stellungnahme Landesvereinigung Kulturelle Bildung Bayern e. V. vom 30.08.2017
- Stellungnahme Verband bayerischer Wohnungsunternehmen Bayern e. V.
- Stellungnahme Verband der Münchner Kulturveranstalter e. V. vom 31.08.2017
- Stellungnahme Verband für Popkultur in Bayern e. V. vom 28.08.2017
- Stellungnahme Verband Wohneigentum – Landesverband Bayern e. V. (vormals Bayerischer Siedlerbund)
- Stellungnahme zu Punkt I. des Fragenkatalogs „Allgemeine und fachübergreifende Fragen“ des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat vom 01.12.2014
- Stellungnahme zu Punkt VI. des Fragenkatalogs „Medizinische Versorgung und Pflege“ des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 07.10.2016
- Stellungnahme zu Punkt VII Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen des DGB Region München vom 17.03.2016
- Stellungnahme zur 4. Sitzung der Enquetekommission des Bayerischen Landtags am 10.02.2015 von Prof. Dr. Lothar Koppers
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft: Wirtschaftsfaktor Hochschule – Investitionen, ökonomische Erträge und regionale Effekte, Essen 2013; abrufbar unter <https://www.stifterverband.org/wirtschaftsfaktor-hochschule>
- Sutzer, A.; Frey, B. S.: Stress That Doesn't Pay: The Commuting Paradox, Insitut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich, IZA Discussion Paper Nr. 1278, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2004
- Themen zum Vortrag der Klinikum Fichtelgebirge gGmbH des Programms zum Außentermin der Enquete-Kommission in Oberfranken am 15.04.2016

-
- Umweltbundesamt: Planspiel Flächenhandel – Ziele und Erkenntnisse, 2016, S. 28
 - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. – vbw, Stellungnahme zum Fragenkatalog der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“, Juni 2016
 - Vermerk des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
 - Westermeier, C.; Grabka, M. M.: Zunehmende Polarisierung der Immobilienpreise in Deutschland bis 2030. In: DIW Wochenbericht Nr. 23.2017, 2017
 - Wierer, E.; Stauske, J. (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Ausarbeitung des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen, 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
 - World Economic Forum: Network Readiness Index 2014, abrufbar unter <http://widgets.weforum.org/global-information-technology-report-2014/#>

Weiterführende Literatur:

- Auweck, F.; Bosse, C.; Fechter, C.; Magel, H. (2011): Strukturschwache ländliche Räume in Bayern. Strategien zur Wirtschafts- und Kommunalentwicklung. Grontmij Gutachten für die FREIEN WÄHLER im Bayerischen Landtag, München
- Edenhofer, O.; Lotze-Campen, H.; Wallacher, J. (2010): Global aber gerecht. Klimawandel bekämpfen, Entwicklungen ermöglichen. C. H. Beck-Verlag, München
- Huber, W. (2017): Daseinsvorsorge und räumliche Gerechtigkeit. In: Nachrichten der ARL 01/2017 S.5–8
- Magel, H. (2016): Räumliche Gerechtigkeit – Ein Thema für Landentwickler und sonstige Geodäten? Prof. Dr.-Ing. Karl-Friedrich Thöne, dem geodätischen Brückenbauer und begnadeten Kommunikator, zum Gedächtnis. In: DVW (Hg.): zfv - Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement. 6/2016 - 141. Jg. S. 377–383, Downloadmöglichkeit: geodaesie.info/zfv/heftbeitrag/5989; erschienen auch in: Akademie für die ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V. (Hrsg.): Termine Themen Texte, Heft 55 Januar 2017, S.58–69
- Magel, H. (2015): (Mehr) Gerechtigkeit für ländliche Räume oder: Jürgen Busses lebenslanger Kampf für „seine“ Landgemeinden. In: Busse! 26 Jahre Bayerischer Gemeindetag. 16 Jahre Geschäftsführendes Präsidialmitglied. Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm, München 2015, S. 149–159
- Sandel, M. (2013): Gerechtigkeit. Wie wir das Richtige tun. Ullstein Buchverlag, Berlin
- Schneider, M. (2012): Raum – Mensch – Gerechtigkeit. Sozialethische Reflexionen zur Kategorie des Raumes. Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn
- Sen, A. (2013): Die Idee der Gerechtigkeit. dtv Verlagsgesellschaft Gmbh & Co.KG, München
- Soja, E. (2010): Seeking Spatial Justice. Minneapolis: University of Minnesota Press

7.2 Abkürzungsverzeichnis

4G / 5G	Vierte / Fünfte Generation des Mobilfunks
AAL	Ambient Assisted Living
abWG	Ambulant betreute Wohngemeinschaften
AiF Projekt GmbH	100-prozentige Tochter der Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen e. V.
AVV	Augsburger Verkehrs- und Tarifverbund
BauGB	Baugesetzbuch
BayGIG	Bayerisches Gleichstellungsgesetz
BayKrG	Bayerisches Krankenhausgesetz
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BayÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung
BDKJ	Bund der deutschen katholischen Jugend
BEG	Bayerische Eisenbahngesellschaft
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BJR	Bayerischer Jugendring
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMG	Bundesgesundheitsministerium
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BTV	Bayerischer Turnverband

BV	Bayerische Verfassung
by.TM	BAYERN TOURISMUS Marketing GmbH
DEFAS	Durchgängiges Elektronisches Fahrgastinformations- und Anschlusssicherungssystem
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGU	Deutsche Gesellschaft für Unfallchirurgie
Drs.	Drucksache
E-Commerce	(engl.) Electronic Commerce, Bezeichnung für Handel im Internet
EBZ	Evangelisches Beratungszentrum
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
E-Learning	(engl.) Electronic Learning, Bezeichnung für alle Formen von Lernen, bei denen elektronische oder digitale Medien zum Einsatz kommen
Euregio	Europaregionen
EuroNorm GmbH	EuroNorm Gesellschaft für Qualitätssicherung und Innovationsmanagement mbH
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FMD	Flächenmanagement-Datenbank
FTTB	(engl.) Fibre to the Basement/Building, Verlegen von Glasfaserkabel bis ins Gebäude
FTTC	(engl.) Fibre to the Curb, Verlegen von Glasfaserkabel bis zum nächsten Verteilerkasten
FTTH	(engl.) Fibre to the Home, Verlegen von Glasfaserkabel direkt bis in die Wohnung der Teilnehmer

FuE-Förderung	Förderung von Forschung und Entwicklung
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
HNO	Hals-Nasen-Ohren
HWK	Handwerkskammer
HWWI	Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
ILEK	Integriertes ländliches Entwicklungskonzept
IRE	Integrierte Räumliche Entwicklungskonzepte
ISEK	Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
KEP	Kurier-Express-Paket
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KHEntG	Krankenhausentgeltgesetz
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KLJB	Katholische Landjugendbewegung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen

KVB	Kassenärztliche Vereinigung Bayerns
KZVB	Kassenzahnärztliche Vereinigung Bayerns
LDBV	Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung Bayern
LEADER	(frz.) Liaison Entre Actions de Développement de L'économie Rurale, Bezeichnung für einen methodischen Ansatz zur Förderung der ländlichen Räume im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)
LEP	Landesentwicklungsprogramm
LfA	Landesanstalt für Aufbaufinanzierung – LfA Förderbank Bayern
LHG	Lebensmitteleinzelhandelsgeschäfte
LKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern
LTE	(engl.) Long Term Evolution, Bezeichnung für den Mobilfunkstandard der vierten Generation (4G)
LV	Landesverfassung
MBit/s	Megabit pro Sekunde
MINT-Fächer	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MVV	Münchner Verkehrs- und Tarifverbund
MVZ	Medizinisches Versorgungszentrum
NäPa	Nicht-ärztliche Praxisassistentin
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PflegeZG	Pflegezeitgesetz

PIA	Psychiatrische Institutsambulanz
Pkw	Personenkraftwagen
PSG	Pflegestärkungsgesetz
PTS	Schwedische Post- und Telekommunikationsbehörde
PÜZ	Pflege-Übungs-Zentrum
PV	Photovoltaik
RmbH	Raum mit besonderem Handlungsbedarf
ROR	Raumordnungsregion
RVV	Regensburger Verkehrsverbund
SDG 2030	Sustainable Development Goals 2030
SeLA	Selbstbestimmt leben im Alter
SGB	Sozialgesetzbuch
SPNV	Schienenpersonenverkehr
StMAS	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration
StMBW	Bayerisches Staatsministerium für Bildung, Kultus, Wissenschaft und Kunst
StMELF	Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
StMFLH	Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat
StMI	Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
StMWi	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie
SV-Beschäftigte	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

TAO	Technologie-Allianz Oberfranken
TH	Technische Hochschule
Tipi	Tagesbetreuung in Privathaushalten
TKG	Telekommunikationsgesetz
TRUST	Trend- und Strukturanalyse für den Rettungsdienst in Bayern
TU	Technische Universität
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
VBG	Vorbehaltsgebiete
VDE	Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VERAH	Versorgungsassistentin in der Hausarztpraxis
VGN	Verkehrsverbund Großraum Nürnberg
VHB	Virtuelle Hochschule Bayern
VHS	Volkshochschule
VRG	Vorranggebiete
VVM	Verkehrsunternehmensverbund Mainfranken
WLAN	(engl.) Wireless Local Area Network, Bezeichnung für ein lokales Funknetz
ZEB	Zustandserfassung- und Bewertung
ZO	Zentrale-Orte-System