



Bayerischer
Städtetag

Gesund schrumpfen – über sich hinauswachsen

Demografischer Wandel
in Stadt und Land

BAYERISCHER STÄDTETAG 2015

Gesund schrumpfen – über sich hinauswachsen

Demografischer Wandel in Stadt und Land

Diskussionspapier

51. Vollversammlung des Bayerischen Städtetags
am 22./23. Juli 2015 in Passau

Vorwort	1
Kurz gefasst	3
Kapitel 1	
Die demografische Entwicklung in den bayerischen Städten und Gemeinden und der Einfluss flankierender gesellschaftlicher Entwicklungen	7
A. Erscheinungsformen des demografischen Wandels und Folgen auf die Zusammensetzung der Bevölkerung	7
B. Einflüsse flankierender gesellschaftlicher Entwicklungen und deren Folgen	10
I. Wirtschaftlicher Strukturwandel	10
II. Sozialer Wandel	11
Kapitel 2	
Auswirkungen demografischer Veränderungen auf Städte und Gemeinden: Bestandsaufnahme aktueller und zukünftiger Herausforderungen	13
A. Einführung	14
B. Bildung und Soziales	16
I. Bildung	16
II. Kinder- und Jugendpolitik	22
III. Integration und Inklusion	23
IV. Pflege und Betreuung im Alter	23
V. Obdachlosenunterbringung	24
VI. Ärztliche Versorgung und Krankenhäuser	24
VII. Öffentliche Sicherheit und Ordnung	25
C. Verkehrsinfrastruktur	26
D. Technische Infrastruktur	27
I. Dateninfrastruktur	27
II. Energieinfrastruktur	28
III. Umwelttechnische Infrastruktur	28
E. Versorgungsinfrastruktur	29
F. Stadtentwicklung	30
G. Wohnen	31
H. Bedeutung des Ehrenamts	32
I. Die Kommune als Arbeits- und Wirtschaftsstandort	33
J. Die Kommune als Verwaltung und als Arbeitgeberin	34
Kapitel 3	
Unterstützungsbedarf der Städte und Gemeinden bei der Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels	35
A. Fachübergreifende Forderungen der bayerischen Städte und Gemeinden	37
B. Fachspezifische Forderungen der bayerischen Städte und Gemeinden	47

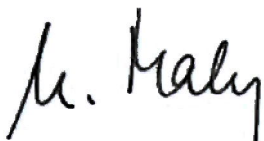
Vorwort

Beides gibt es in Bayern: Wachstum und Schrumpfung. Wachstum ist nicht immer nur gut, man denke an Überhitzung. Schrumpfen ist nicht immer gesund, vor allem wenn städtisches Leben dabei verloren geht. Demografie ist eines der Megathemen für die Zukunft auf allen kommunalen Ebenen. Damit ist die demografische Entwicklung ein wichtiges Thema für den Bayerischen Städtetag, aber auch für die Bayerische Staatsregierung, die dem Staatsziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verpflichtet ist.

Das Begriffspaar „Gesund schrumpfen – über sich hinauswachsen“ ist nur auf den ersten Blick ein Gegensatz, wenn man es nur wörtlich nimmt. Nur dann scheint es Gebiete mit sinkender Einwohnerzahl und Gebiete mit steigender Einwohnerzahl trennen zu wollen. Dieser künstlichen Trennung tritt eine Gesamtbetrachtung der Auswirkungen der demografischen Entwicklungen in Bayern entgegen. Beide Aussagen treffen für alle bayerischen Städte und Gemeinden im eingangs aufgezeigten Verständnis zu. Demografische Entwicklungen werden begreifbar, wenn man die Zusammenhänge, die kleinräumigen Entwicklungen, das enge Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfen gemeinsam betrachtet.

Der BAYERISCHE STÄDTETAG 2015 widmet sich den demografischen, sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen im kommunalen Umfeld mit dem Ziel, daraus herrührende Änderungen im Aufgabenprofil aller bayerischen Städte und Gemeinden zu beschreiben. Die Anpassung der Aufgabenerfüllung an die Bedürfnisse der Menschen in der Kommune und an den äußeren, von der Kommune nicht oder nur teilweise beeinflussbaren Rahmen sehen die bayerischen Städte und Gemeinden als ihre Pflichtaufgabe an. Dabei wachsen sie über sich hinaus. Sie benötigen zielgerichtete Unterstützung durch alle staatlichen Ebenen. Das Diskussionspapier leitet aus dem geänderten Aufgabenprofil und aus der Staatszielbestimmung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen Forderungen an die bayerische Staatsregierung ab, die in der täglichen Verbandsarbeit laufend konkretisiert werden.

München, 5. Mai 2015



Dr. Ulrich Maly
Oberbürgermeister
Vorsitzender



Bernd Buckenhofer
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied

KURZ GEFASST

Die Kurzformel „Weniger, älter, bunter“ trifft die demografische Entwicklung nur zum Teil: Die Bevölkerungszahl im Freistaat Bayern wird in absehbarer Zeit nicht weniger, sie bleibt mindestens konstant. Die Formel lässt die kleinräumig unterschiedlichen Entwicklungen unberücksichtigt. Der demografische Wandel spielt sich vor Ort ab. Bis hin zur Gemeindeebene, gar innerhalb eines Stadtgebiets lässt sich eine Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung feststellen. Die Kurzformel blendet schließlich eine Bevölkerungsentwicklung aus, die viele bayerische Städte und Gemeinden vor ähnliche Herausforderungen stellt, nämlich ein starkes Wachstum. Demografische Veränderungen müssen im Kontext begleitender gesellschaftlicher Entwicklungen betrachtet werden. Erst dann lassen sich die besonderen Herausforderungen der Städte und Gemeinden mit wachsender, sinkender und gleich bleibender Einwohnerzahl nachvollziehen und in der gesamten Bandbreite erfassen.

Demografische Entwicklungen und flankierende gesellschaftliche Entwicklungen wirken sich auf die Aufgabenerledigung in allen kommunalen Bereichen aus. Sie stellen die kommunale Aufgabenerfüllung und die Stadtentwicklung vor Herausforderungen. Eine Umfrage bei den Mitgliedern des Bayerischen Städtetags verdeutlichte, dass alle Städte und Gemeinden vom demografischen Wandel betroffen sind: Es geht um die Aufrechterhaltung der kommunalen Infrastruktur. Während in wachsenden Städten und Gemeinden eine Überlastung der Infrastruktur droht, macht kleiner werdenden Städten und Gemeinden eine Unterauslastung der kommunalen Infrastruktur zu schaffen. Anhaltendes und starkes Wachstum engt die Städte vor allem in den Verdichtungsräumen in ihrer räumlichen Entwicklung ein. Für den Ausbau von Verkehrsinfrastruktur, Einrichtungen der Daseinsvorsorge, Bildungseinrichtungen, Wohnraum oder Gewerbe werden Flächen knapp, verschiedene Nutzungen treten verstärkt in Konkurrenz. Spiegelbildlich müssen andere Städte und Gemeinden Schrumpfungsprozesse managen, sie müssen sinkenden Nutzungen und der Zunahme von Brachflächen begegnen. Nur in wenigen Fällen ist die Ursache sinkender Einwohnerzahlen in Wanderungsbewegungen zu finden. Häufig ist die Geburtenrate dramatisch niedrig, die der kommunalen Einflussnahme entzogen ist.

Die Bayerische Verfassung gibt die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen als Maxime staatlichen Handelns vor. Sie greift damit grundlegende Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in allen Teilen des Freistaats auf und erhebt diese in den Verfassungsrang. Die Staatszielbestimmung muss Grundlage staatlichen Handelns sein und ist zentrale Forderung der bayerischen Städte und Gemeinden. Die Forderungen der bayerischen Kommunen sind aus den Grundbedürfnissen der Menschen in den Städten und Gemeinden abgeleitet, wie sie in der Bayerischen Verfassung als Zielvorgabe zum Ausdruck

gebracht werden. Kommunen begreifen die Bewältigung der Herausforderungen des demografischen und gesellschaftlichen Wandels als Pflichtaufgabe. Neue Aufgabenstellungen und neue Aufgabenschwerpunkte erfordern neue Lösungsansätze, neue Ideen, Flexibilität und den Mut für Experimente. Sie verlangen von der Staatsregierung, von den Ministerien und von Aufsichtsbehörden eine bewährte Förderpraxis stetig zu verbessern, Vorgaben und Standards zu hinterfragen, die Unterschiedlichkeiten der vielfältigen Entwicklungen in den Regionen, in den Landkreisen und in den Städten und Gemeinden zu analysieren und passgenaue Strategien zu entwickeln. Zur Erreichung des Staatsziels gibt es keine Patentrezepte.

Die bayerischen Städte erwarten von Bund und Freistaat:

1. Wachsen und Schrumpfen müssen gleichwertig unter dem Stichwort des demografischen Wandels behandelt werden (s. Seiten 37 f.).
2. Die Staatsregierung muss passgenaue Lösungen für die Ungleichheiten und Ungleichzeitigkeiten der Entwicklungen bereithalten (s. Seite 39).
3. Die Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels muss als kommunale Pflichtaufgabe anerkannt werden (s. Seite 43).
4. Die Staatsregierung muss eine gezielte Struktur- und Regionalpolitik betreiben (s. Seiten 39 ff.).
5. Der Freistaat muss die Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Demografiekonzepte fördern (s. Seiten 43 ff.).
6. Die Staatsregierung muss Rahmenbedingungen für künftige Mobilität in Stadt und Land schaffen (s. Seiten 55 f.).
7. Kulturelle Leistungen, die zentrale Orte für die Kommune und für ihr Umland erbringen, müssen sich finanziell abbilden. Sport innerhalb und außerhalb des Vereinswesens muss gestärkt werden (s. Seiten 49 f.).
8. Die Staatsregierung muss die Kommunen beim Betrieb von Kindertageseinrichtungen finanziell entlasten (s. Seite 49).
9. Die Staatsregierung muss für das Bildungssystem ausreichende Ressourcen bereitstellen und für Erhalt und Ausbau qualitativ hochwertiger Bildungsstrukturen in allen Landesteilen sorgen (s. Seiten 47 f.).
10. Der Freistaat muss Städte und Gemeinden bei der Integrationsarbeit unterstützen (s. Seiten 45 f.).
11. Für die Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger müssen neue Formen von Betreuungsplätzen erarbeitet werden (s. Seite 50).

12. Städte, Gemeinden und Landkreise müssen bei der Pflege gestärkt werden (s. Seite 51).
13. Die Kliniken sind mit den nötigen finanziellen Mitteln auszustatten. Der Freistaat muss sich dafür einsetzen, dass eine ausreichende und flächendeckende medizinische Versorgung durch niedergelassene Ärzte gewährleistet ist (s. Seite 54).
14. Die Staatsregierung muss den Kommunen auskömmliche Mittel zur Beseitigung von Barrieren im öffentlichen Raum zur Verfügung stellen. Darüber hinaus muss ein Bundesteilhabegesetz geschaffen werden und die Kommunen müssen in der Eingliederungshilfe entlastet werden (s. Seite 53).
15. Die Staatsregierung muss Kommunen bei der Schaffung und Erhaltung preiswerten und bedarfsgemäßen Wohnraums stärker unterstützen (s. Seiten 51 f.).
16. Für ehrenamtliches Engagement müssen attraktive Rahmenbedingungen geschaffen werden (s. Seiten 46 f.).
17. Die Staatsregierung muss dem Nachwuchsmangel bei den Feuerwehren im freiwilligen und im professionellen Bereich entgegenwirken, indem sie attraktive Rahmenbedingungen schafft und das Image ehrenamtlicher Tätigkeit aufwertet (s. Seite 54).
18. Der Staat muss durch eine erhöhte Polizeipräsenz im Streifendienst für Kontrolle und Vollzug der Rechtsvorschriften Sorge tragen (s. Seite 55).
19. Die Staatsregierung muss im Staatshaushalt bis 2018 entsprechende Mittel für die Förderung der Kommunen im Rahmen der Breitbandrichtlinie vorsehen (s. Seite 56).
20. Der Staat muss die Stadt- und Gemeindewerke als dezentrale Energieversorger stärken. Die Energiewende muss als Chance zur dezentralen Wertschöpfung begriffen werden (s. Seiten 56 f.).
21. Eine umweltschonende Wasserversorgung und Abwasserentsorgung muss sichergestellt bleiben. Der Staat muss die Kommunen bei innovativen Konzepten zur Wasser- und Abwasserbehandlung sowie bei der Versorgung der Bevölkerung unterstützen (s. Seite 57).
22. Die Staatsregierung muss Rahmenbedingungen für eine zukunftsorientierte Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes weiterhin verbessern (s. Seite 58).

Kapitel 1

Die demografische Entwicklung in den bayerischen Städten und Gemeinden und der Einfluss flankierender gesellschaftlicher Entwicklungen

A. Erscheinungsformen des demografischen Wandels und Folgen auf die Zusammensetzung der Bevölkerung

Unter dem Schlagwort des Demografischen Wandels werden Veränderungen der Bevölkerungsentwicklung in der Altersstruktur, dem quantitativen Verhältnis von Männern und Frauen, den Anteilen von Inländern, Ausländern und Eingebürgerten an der Bevölkerung, der Geburtenrate, der Sterbefallentwicklung sowie Zu- und Fortzügen verstanden. Obwohl diese Definition die Richtung der Veränderung offen lässt – weniger oder mehr, älter oder jünger, mehr Frauen oder mehr Männer –, wird der Begriff des Demografischen Wandels in Deutschland vor allem mit der Alterung und Abnahme der Bevölkerung assoziiert. In der öffentlichen Debatte wird die Entwicklung daher oftmals mit dem Slogan „weniger, älter, bunter“ zusammengefasst, womit auch der zunehmenden Internationalisierung der Bevölkerung Rechnung getragen wird.

Bei der Betrachtung der Entwicklung auf Ebene des Bundes ist die Kurzformel durchaus zutreffend. So geht das Statistische Bundesamt in seiner 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung davon aus, dass die Bevölkerungszahl der Bundesrepublik in den nächsten Jahrzehnten selbst bei deutlichen Wanderungsüberschüssen abnimmt. Verantwortlich dafür ist das stetig zunehmende Geburtendefizit, denn die seit Jahrzehnten niedrigen Geburtenziffern schlagen sich in einer abnehmenden Zahl potenzieller Mütter nieder. Dieser sich selbst verstärkende Prozess kann flächendeckend nicht mehr durch Zuwanderung kompensiert werden. Neben dem Bevölkerungsrückgang führt dies auch zu einer deutlichen Verschiebung der Altersstruktur. Immer weniger jungen Menschen stehen immer mehr ältere Menschen gegenüber. Darüber hinaus führt die Zunahme der Lebenserwartung zu einem deutlichen Anstieg der Zahl hochbetagter Menschen. Begleitend dazu ist von einem weiterhin wachsenden Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund auszugehen.

Bayern weicht teilweise vom Bundestrend ab. So ist hier auch noch mittelfristig von einer zumindest stabilen Bevölkerungszahl auszugehen. In den nächsten zehn Jahren prognostiziert das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung sogar einen leichten Bevölkerungszuwachs. Wanderungsüberschüsse können das auch in Bayern wachsende Geburtendefizit noch kompensieren. Für die Alterung gilt dies jedoch nicht. Sie wird zwar durch die Zuwanderung junger Menschen gebremst, ist aber auch im Freistaat deutlich zu beobachten. Es wird von einem Anstieg des Durchschnitts-

alters der Bevölkerung von 43,3 Jahren im Jahr 2012 auf 46,5 Jahre im Jahr 2032 ausgegangen. Während die Anzahl unter 18-Jähriger und die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 65 Jahren um etwa sechs Prozent sinkt, nimmt die Zahl über 65-Jähriger um knapp vierzig Prozent deutlich zu. Die stark besetzten Jahrgänge der Babyboomer rücken ins Renten- beziehungsweise Pensionseintrittsalter vor. Für die Hochbetagten über 75 Jahre wird sogar ein Anstieg von über vierzig Prozent berechnet.

Bezüglich des Migrationshintergrunds liegt Bayern derzeit etwa im Bundesdurchschnitt. In den nächsten Jahren ist aufgrund der Zuwanderung aus dem Ausland, die sich auf den süddeutschen Raum konzentriert, von einem Anstieg auszugehen. Vorausberechnet ist eine Zunahme von 19,7 Prozent im Jahr 2011 auf etwa 25 Prozent im Jahr 2024.

Innerhalb Bayerns gibt es jedoch erhebliche räumliche Unterschiede. Während für den Regierungsbezirk Oberbayern bis zum Jahr 2032 ein deutliches Wachstum von +10,1 Prozent erwartet wird, können Mittelfranken (+1,9 Prozent), Schwaben (+1,6 Prozent) Niederbayern (+1,1 Prozent) und die Oberpfalz (-1,7 Prozent) mit einer eher stabilen Bevölkerungszahl rechnen. Die Regierungsbezirke Unterfranken (-5,2 Prozent) und vor allem Oberfranken (-8,1 Prozent) müssen sich jedoch auf deutliche Bevölkerungsrückgänge einstellen. Besonders anschaulich werden die Unterschiede bei einem Blick auf die Landkreise und kreisfreien Städte. Während beispielsweise für den Landkreis Wunsiedel zwischen 2012 und 2032 eine Bevölkerungsabnahme von -18 Prozent vorausberechnet wird, kann im Landkreis München von einem Wachstum um +15 Prozent ausgegangen werden. Insgesamt wird in den nächsten zwei Jahrzehnten für 30 der 96 bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte eine abnehmende Bevölkerungszahl erwartet – davon für 17 eine starke Abnahme von mehr als -7,5 Prozent. 30 Landkreise und kreisfreie Städte können von einer stabilen Bevölkerungszahl ausgehen und immerhin 36 von einer Zunahme – darunter 12 mit einer starken Zunahme von mehr als +7,5 Prozent. Doch auch innerhalb der Landkreise und selbst innerhalb der Kommunen gibt es zum Teil große Unterschiede bei der Entwicklung der Bevölkerungszahl. Nicht selten liegen entgegengesetzte demografische Entwicklungen dicht nebeneinander.

Interessant ist ein Blick auf die genauere Zusammensetzung der demografischen Prozesse. Auffällig ist die herausragende und weiter wachsende Bedeutung der natürlichen Bevölkerungsentwicklung. Denn alle bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte, für die in den nächsten 20 Jahren ein Bevölkerungsrückgang vorhergesagt wird, haben ausgeglichene oder positive Wanderungssalden. Schrumpfungsprozesse sind ausschließlich auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung zurückzuführen. Dies gilt

auch für den am stärksten schrumpfenden Landkreis Wunsiedel, in dem voraussichtlich in den nächsten zwei Jahrzehnten einem leichten Wanderungsgewinn von +0,2 Prozent ein Geburtendefizit von -18,2 Prozent gegenüberstehen wird. Dies ist bemerkenswert, denn in der öffentlichen Debatte wird Schrumpfung in der Regel mit Abwanderung verbunden. Zumindest auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte findet dieses Bild in Bayern keine Bestätigung. Auch wenn sich durchaus zahlreiche Gemeinden finden lassen, in denen der Bevölkerungsrückgang sowohl auf ein Wanderungs- als auch auf ein Geburtendefizit zurückführen lässt, ist der Geburtenrückgang meist die dominierende Kraft. Zum weit verbreiteten Phänomen in Bayern wird Schrumpfung – trotz Zuwanderung und durchaus guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen – allein aufgrund der negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung.

Geburtenüberschüsse werden hingegen zur Seltenheit. Für nur fünf Landkreise oder kreisfreie Städte wird auch in den nächsten zwei Jahrzehnten noch ein natürliches Bevölkerungswachstum durch Geburtenüberschüsse erwartet. Hierzu zählen die Großstädte München, Regensburg und Erlangen sowie die Landkreise Erding und Freising. Mit +7 Prozent fällt der natürliche Bevölkerungszuwachs durch mehr Geburten- als Sterbefälle in der bayerischen Landeshauptstadt besonders hoch aus, was in einem engen Zusammenhang mit der Zuwanderung junger Menschen und damit potenzieller Eltern steht. Der Zuzug einer großen Zahl junger Menschen sichert den Verdichtungsräumen Potential für vergleichsweise hohe Geburtenzahlen. Letztlich werden hier Geburten realisiert, die anderswo ausfallen. In den zahlreichen schrumpfenden Regionen verstärkt der Zusammenhang von Wanderungsbewegungen und natürlichen Bevölkerungsbewegungen die Gefahr der Entleerung des Raums. Verstärkt wird diese Situation durch Wanderungsbewegungen innerhalb Bayerns, teils über Regionen hinweg, allen voran in die Verdichtungsräume, aber auch von den ländlich geprägten Gemeinden in die Städte des ländlichen Raums.

Auch die Alterung der Bevölkerung trifft nicht alle bayerischen Regionen gleichermaßen. Sie wird bei den stark wachsenden Städten und Gemeinden abgemildert durch den Zuzug junger Menschen und spiegelbildlich verstärkt bei den schrumpfenden Regionen durch den Wegzug junger Menschen. Allen Regionen und Gemeinden gemein – unabhängig von Wachstum oder Schrumpfung – ist jedoch die steigende Zahl Hochbetagter. Ähnlich verhält es sich mit der Internationalisierung. Auch wenn dieser Trend grundsätzlich für ganz Bayern gilt, gibt es auch hier deutliche regionale Unterschiede. Während in den durch besonders starke Zuwanderung geprägten Großstädten München, Nürnberg und Augsburg schon heute über ein Drittel der Bevölkerung einen Migrationshintergrund aufweist, trifft dies zum Beispiel in der Region Oberpfalz-Nord nur auf etwa jede zehnte Person zu. Da die Zuwanderung aus dem Ausland stark auf

die Städte, vor allem in den Verdichtungsräumen, konzentriert ist, wird sich dieser Unterschied noch verstärken.

B. Einflüsse flankierender gesellschaftlicher Entwicklungen und deren Folgen

Demografische Prozesse werden von unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwicklungen flankiert, mit denen sie in einem engen Wechselspiel stehen. Von zentraler Bedeutung – auch für die kommunale Ebene – ist dabei der wirtschaftliche und soziale Wandel der Gesellschaft.

I. Wirtschaftlicher Strukturwandel

In den letzten Jahrzehnten vollzogen sich umfassende Veränderungen der Wirtschafts-, Tätigkeits- und Berufsstrukturen, insbesondere Verschiebungen vom industriellen Sektor zum Dienstleistungssektor sowie Forschung und Entwicklung. Bereits zur Jahrtausendwende übten über die Hälfte der Erwerbstätigen in Deutschland Informationstätigkeiten aus. Gleichzeitig setzt sich die Globalisierung der Wirtschaft und der Arbeitsmärkte fort.

Als Folge dieser Entwicklung steigt die Nachfrage nach hoch qualifizierten Beschäftigten mit vergleichsweise langen Ausbildungszeiten. Besonders Niedrig- oder Nichtqualifizierte finden immer schwieriger Zugang zum Arbeitsmarkt. Außerdem werden Mobilität und Flexibilität vorausgesetzt. Das Normalarbeitsverhältnis ist rückläufig und weicht zunehmend flexibleren, aber auch unsicheren Beschäftigungsmodellen. Damit einher geht eine Entstandardisierung von Erwerbsbiografien: Praktika, Auslandsaufenthalte, befristete Beschäftigungsverhältnisse, Zeiten mit Arbeitslosigkeit, aber auch Auszeiten zur persönlichen Entfaltung gehören zunehmend zum Berufsleben. Diese Entwicklungen haben Auswirkungen auf das generative Verhalten. Genannt sei die immer später erfolgende Familiengründung oder die inzwischen stark ausgeprägte Kinderlosigkeit, insbesondere bei Akademikern.

Forschungs- und wissensintensive Industrien und Dienstleistungsunternehmen fragen Standortbedingungen nach, die vor allem Verdichtungsräume bieten. Selektive Wanderungsmuster sind die Folge. Städte mit entsprechenden Unternehmensstandorten, Fachhochschulen oder Universitäten profitieren von der Ausbildungs- und Berufswanderung junger Menschen.

Zum Wandel in der Arbeitswelt zählt die steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen, die am Bedeutungsgewinn des Dienstleistungs- und Informationssektors in den letzten Jahrzehnten Anteil haben. Nach einer statistischen Erhebung der Bundesagentur für Arbeit betrug der Frauenanteil unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahr 2013 bereits 46 Prozent. Da Frauen häufig über den Lebensmittelpunkt der Familie entscheiden, während Männer oftmals längere Arbeitswege in Kauf nehmen, profitieren insbesondere die Städte und Gemeinden, die entsprechende Rahmenbedingungen und Beschäftigungsmöglichkeiten vorhalten können, um Frauen eine Kombination von Beruf und Familiengründung zu ermöglichen.

II. Sozialer Wandel

Die Veränderungen in der Arbeitswelt stehen im engen Zusammenhang mit dem sozialen Wandel der Gesellschaft: Am insgesamt gestiegenen Wohlstand der Gesellschaft nehmen nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen teil. Dies zeigt sich in der sozialen Polarisierung. So galten im Jahr 2012 im Freistaat Bayern etwa 14 Prozent der Bevölkerung als armutsgefährdet. Besonders betroffen waren Erwerbslose, Niedrigqualifizierte, Alleinlebende, Alleinerziehende, Familien mit mehreren Kindern sowie Personen mit Migrationshintergrund.

Gleichzeitig ist seit einigen Jahren eine deutliche Zunahme der Altersarmut zu beobachten. Neben prekären oder gebrochenen Erwerbsbiografien, macht sich die gesetzliche Senkung des Rentenniveaus bemerkbar. Die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger mit Grundsicherung im Alter nimmt auch in bayerischen Gemeinden seit Jahren zu, ein Trend der anhalten wird. Insbesondere in den wirtschaftlich prosperierenden Ballungszentren, mit ihren vergleichsweise hohen Lebenshaltungskosten, wird Altersarmut zu einer besonderen Herausforderung.

Zum sozialen Wandel der Gesellschaft zählt neben der sozialen Polarisierung, die mit der Ausdifferenzierung verschiedener Lebenslagen einhergeht, auch die Entstehung sehr unterschiedlicher Lebensstile. Die Gesellschaft wird heterogener, was vor allem im großstädtischen Kontext gilt.

Gleichzeitig schreitet die Individualisierung voran. Dieser mit der Modernisierung westlicher Gesellschaften einhergehende Prozess steht im engen Zusammenhang mit Wohlstandssteigerung, der Verkürzung der Arbeitszeit sowie der Steigerung des Bildungsniveaus. Damit besteht die Möglichkeit, weniger fremd- und stärker selbstbestimmt zu leben. Eigene Interessen oder Hobbies gewinnen an Bedeutung.

Ein weiteres Phänomen des sozialen Wandels ist die zunehmende Singularisierung. So liegt der Anteil der Einpersonenhaushalte an allen Haushalten bayernweit bereits bei über 40 Prozent. Fast ein Fünftel der bayerischen Bevölkerung lebt allein. In Großstädten liegt dieser Wert nochmals höher. In der Landeshauptstadt München liegt der Anteil der Einpersonenhaushalte bereits bei etwa 55 Prozent, fast ein Drittel der Einwohnerinnen und Einwohner lebt allein. Mehrgenerationen-Haushalte sind im Gegensatz dazu rückläufig.

Die beschriebenen Trends haben verschiedene Auswirkungen auf die kommunale Ebene. Die Singularisierung führt zu einer wachsenden Wohnraumnachfrage, verbunden mit einem steigenden Wohnflächenverbrauch pro Kopf, zeigt sich aber auch in einer Abnahme familiärer Netzwerke, die mit einem sinkenden Potential häuslicher Pflege einhergeht. Direkte Auswirkungen auf die Entwicklung der Städte und Gemeinden hat vor allem die soziale Polarisierung. So droht die Gefahr der zunehmenden Entmischung der Bevölkerung entsprechend ihres sozialen Status oder des Migrationshintergrunds. Auch wenn diese als soziale und ethnische Segregation bezeichneten Prozesse in Deutschland nicht die Dimension erreichen wie anderswo in Europa, so sind sie durchaus zu beobachten. So stellte das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) eine Zunahme der räumlichen Segregation hinsichtlich bestimmter Armutsindikatoren in den letzten Jahren fest. In das Blickfeld der Stadtentwicklung rücken diesbezüglich insbesondere die großen Wohnsiedlungen der 1920er bis 1950er und die Hochhaussiedlungen der 1960er und 1970er Jahre.

C. Resümee

Die Kurzformel „weniger, älter, bunter“ wird der demografischen Entwicklung Bayerns in mehrfacher Hinsicht nicht gerecht und klammert die erheblichen regionalen Unterschiede aus. Nicht selten liegen Schrumpfung und Wachstum eng nebeneinander. Auch die Dynamik der Alterung oder der Internationalisierung haben unterschiedliche, kleinräumige Ausprägungen.

Für die Analyse der Herausforderungen und die Abschätzung des Handlungsbedarfs zur Bewältigung des demografischen Wandels ist eine gesicherte Datenbasis wichtig, die kleinräumige und differenzierte Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung zulässt. Dennoch ergeben sich bei der Abschätzung der ferneren Entwicklung zwangsläufig Unsicherheiten. Demografische Trends sind nicht nur abhängig von den Voraussetzungen vor Ort, sondern auch von den wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Entwicklungen anderer Regionen, z. B. in den Herkunftsregionen der Zuziehenden. Aktuell zeigt sich das beim Zuzug von Flüchtlingen.

Die Kurzformel blendet schließlich eine Bevölkerungsentwicklung aus, die bayerische Städte und Gemeinden vor ähnliche Herausforderungen stellt, nämlich ein starkes Wachsen der Bevölkerung. Demografische Veränderungen müssen im Kontext begleitender gesellschaftlicher Entwicklungen betrachtet werden. Erst dann werden die besonderen Herausforderungen der Städte und Gemeinden mit wachsender, sinkender und gleich bleibender Einwohnerzahl nachvollziehbar und in der gesamten Bandbreite erfassbar.

Der demografische Wandel ist als Prozess des gesellschaftlichen Wandels zu verstehen. Erst dadurch werden die spezifischen Herausforderungen größer und kleiner werdender Städte und Gemeinden nachvollziehbar und in der gesamten Bandbreite erfassbar. Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft müssen sich nicht nur auf Veränderungen der Bevölkerungszahl und Altersstruktur einstellen, sondern auch auf neue Formen der gesellschaftlichen Integration, unterschiedlicher Lebensformen und Lebensstile oder auf neue Formen der Solidarität zwischen den Generationen. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, reichen kurzfristige und reaktive Strategien nicht aus.

Kapitel 2

Auswirkungen demografischer Veränderungen auf Städte und Gemeinden: Bestandsaufnahme aktueller und zukünftiger Herausforderungen

Die Erscheinungsformen des demografischen Wandels und flankierender gesellschaftlicher Entwicklungen wirken sich auf die Aufgabenerledigung in nahezu allen kommunalen Bereichen aus. Sie stellen die kommunale Aufgabenerfüllung und die Stadtentwicklung in allen Bereichen vor Herausforderungen. Im Mittelpunkt der Stadtentwicklung steht die Entwicklung einer Stadt der kurzen Wege, die den Anforderungen der Bevölkerung an einen Arbeits-, Wohn- und Erholungsort, den Bedarfen älterer Menschen, behinderter Menschen, der Familien, der Kinder, aber auch Alleinstehender, gerecht wird. Gleichzeitig muss sie der Wirtschaft einen attraktiven Rahmen bieten. Größer und kleiner werdende Städte und Gemeinden sind vor unterschiedliche Herausforderungen gestellt, die den verfügbaren Platz zur Entwicklung betreffen: Während in wachsenden Städten Platz fehlt, besteht in manchen kleiner werdenden Kommunen ein Überangebot.

A. Einführung

Die Mitglieder des Bayerischen Städtetags haben der Geschäftsstelle die derzeit dringlichsten Herausforderungen benannt und gewichtet. Auffällig war an der Umfrage, dass sich die Probleme bei Kommunen mit größer werdender, kleiner werdender und gleich bleibender Einwohnerzahl glichen: Bei den kleiner werdenden Städten und Gemeinden wurden mehrfach genannt und in absteigender Reihenfolge gewichtet: die Aufrechterhaltung oder Verbesserung der kommunalen Infrastruktur, vor allem der Erhalt des Schulstandorts, die Schaffung eines differenzierten Bildungssystems, auch im außerschulischen Bereich, die Gewinnung qualifizierter Arbeitskräfte, die Seniorenbetreuung und Pflege, die Gewinnung von Pflegefachkräften sowie die Wohnraumversorgung, Baulandausweisung und die Aufrechterhaltung der Wohnqualität. Die von den Städten und Gemeinden mit stabiler Bevölkerungsentwicklung benannten Themenfelder waren identisch. Bei wachsenden Städten standen die verkehrliche Entwicklung, Platzmangel und die Schaffung bezahlbaren Wohnraums im Vordergrund. Alle Antworten zeigten, dass sämtliche Städte und Gemeinden vom demografischen Wandel betroffen sind.

Wachsen und Schrumpfen wirken sich auf die kommunale Infrastruktur aus: Während in wachsenden Städten und Gemeinden eine Überlastung der Infrastruktur droht, macht Städten und Gemeinden mit Einwohnerrückgang eine Unterauslastung der kommunalen Infrastruktur zu schaffen. Anhaltendes und starkes Wachstum engt die Städte vor allem in den Verdichtungsräumen in ihrer räumlichen Entwicklung ein. Für den Ausbau von Verkehrsinfrastruktur, Einrichtungen der Daseinsvorsorge, Wohnraum oder Gewerbe werden Flächen knapp, verschiedene Nutzungen treten verstärkt in Konkurrenz. Spiegelbildlich müssen andere Städte und Gemeinden Schrumpfungsprozesse managen und sinkenden Nutzungen und der Zunahme von Brachflächen begegnen. Angesichts steigender Geburtendefizite gilt es zudem, eine Abwärtsspirale aus sinkender Attraktivität, Verschlechterung der Versorgungsstruktur, Abwanderung, Verlust von Fachkräften und Gewerbe und weiterer Abwanderung zu verhindern. In vielen Fällen sind diese Städte und Gemeinden machtlos, da der Bevölkerungsrückgang in Bayern vielerorts auf die relativ niedrige Geburtenrate zurückzuführen ist. Demografiebedingte Nachfrageverschiebungen bei der Nutzung der kommunalen Infrastruktur wirken sich auf kommunale Ausgaben aus. Zwar entstehen der Gemeinde aus dem Einwohnerverlust keine wesentlichen direkten Mehrausgaben, allerdings führt eine geringere Auslastung in der Regel zu einem geringeren Kostendeckungsgrad (z. B. Wasserversorgung oder Abwasserentsorgung). Bei etwa gleichbleibenden Fixkosten und einer geringeren Auslastung steigen die Pro-Kopf-Kosten. Hier kann allenfalls mittel- bis langfristig durch Umbau- oder Rückbaumaßnahmen gegengesteuert werden. Auf

der anderen Seite nehmen die Neubürger in der Zuzugsgemeinde ohne zeitliche Verzögerungen die kommunale Infrastruktur in Anspruch. Vor allem der Bedarf von jungen Familien an kinder-, jugend- und schülerspezifischen Einrichtungen wirkt sich unmittelbar belastend auf den kommunalen Haushalt aus. Denn insbesondere Personen in der Altersgruppe bis 18 Jahre verursachen mit Kindergärten, Kindertagesstätten, Schulen, Sport- und Freizeiteinrichtungen erfahrungsgemäß die höchsten Kosten in der Gemeinde.

Der kommunalen Einflussnahme auf demografische Veränderungen sind Grenzen gesetzt: Eine unmittelbare Einflussnahme auf Geburtenrate oder Alterungsprozess der Gesellschaft ist kaum möglich. Städte und Gemeinden können nur in einem beschränkten Umfang auf Standortentscheidungen der Menschen Einfluss nehmen, indem sie attraktive Rahmenbedingungen schaffen, um einem Wegzug der Bevölkerung entgegenzuwirken und die Stadt attraktiv für Zuzug aus In- und Ausland zu machen. Hierzu bedarf es einer detaillierten Untersuchung der Motive einer Zu- oder Abwanderung, sowohl in landesweiten als auch in kommunalen Demografiekonzepten. Einige Motive sind unabhängig von der vorhandenen kommunalen Infrastruktur; einige Interessen können nicht erfüllt werden. Kommunale Handlungsansätze sind Grenzen gesetzt durch die teils schlechte Haushaltslage. Einige Städte und Gemeinden haben keinen genehmigten Haushalt. Deshalb fehlt ihnen der für Zukunftsinvestitionen notwendige finanzielle Spielraum. Kommunen können den Rahmen abstecken und diesen nur in begrenztem Maße ausfüllen. Das Vorhalten einer arbeitnehmer- wie arbeitgeberfreundlichen und attraktiven kommunalen Infrastruktur ist Voraussetzung der Ansiedlung eines starken Arbeitgebers, aber keineswegs eine Garantie. Die Ausweisung neuer Gewerbeflächen bedeutet nicht automatisch die Ansiedlung neuen Gewerbes. Die Verfügbarkeit eines zentral gelegenen leerstehenden Gebäudes und eine gute Verkehrsanbindung garantiert nicht die Gewinnung eines Nahversorgers. Die Schaffung bezahlbaren Wohnraums setzt eine Erhöhung auch des privaten Angebots voraus. Kommunen entscheiden über Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und über übertragene staatliche Aufgaben. Wichtige Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns werden auf staatlicher Ebene entschieden, etwa in den Verhandlungen über den kommunalen Finanzausgleich, im Gesetzgebungsverfahren des Landesentwicklungsprogramms oder in Fachplänen. Weitere Rahmenbedingungen werden durch die Wirtschaft überörtlich und autark gesetzt, beispielsweise durch Standortentscheidungen.

B. Bildung und Soziales

Kommunen stehen bei der Planung und Gestaltung der sozialen Infrastruktur angesichts der demografischen und gesellschaftlichen Entwicklung vor Herausforderungen. In einigen sozialen Einrichtungen geht das Nutzerpotenzial deutlich zurück, in anderen Bereichen ist ein (vorübergehendes) Wachstum zu verzeichnen. Gleichzeitig müssen Einrichtungen veränderten inhaltlichen Ansprüchen genügen. Die soziale Infrastruktur ist bestimmend für die Wohnortqualität und ein bedeutender Standortfaktor.

I. Bildung

Kinder- und Familienfreundlichkeit ist ein zentraler Standortfaktor. Familien bewerten den Wohnort nach den Bedürfnissen und Entwicklungschancen ihrer Kinder. Entscheidend ist ein guter Mix aus vorschulischen, schulischen und außerschulischen Bildungs- und Betreuungsangeboten. Kulturelle Bildung ist ein wichtiger Bestandteil eines ausgewogenen Bildungspakets. Längst wird Bildung als einer der wesentlichen Hebel für ländliche Regionalentwicklung eingestuft.

1. Vorschulische außerfamiliäre Kinderbetreuung

Bildung hat bereits in Kindergärten und Krippen eine hohe Bedeutung. Kinder aus bildungsfernen und prekären Schichten brauchen eine bessere Chance für ihre Entwicklung, weil ihr Elternhaus geringeren Rückhalt bieten kann. Gleiches gilt für Kinder mit Migrationshintergrund, für die das Erlernen der deutschen Sprache von Bedeutung ist. Vorschulische Bildung leistet einen essentiellen Beitrag zur Integration der Kinder und der Familien mit Migrationshintergrund.

Trotz vielerorts zurückgehender Kinderzahlen zeigt sich in allen Formen der institutionellen Kinderbetreuung ein steigender Bedarf, den die Städte und Gemeinden oft nur mit Kraftanstrengung decken können. Der Platzbedarf bei Kinderkrippen steigt trotz erheblicher Aufbauanstrengungen in den vergangenen Jahren. Gleichzeitig nimmt der Bedarf an Ganztagsplätzen aufgrund der Garantie der bayerischen Staatsregierung zu, für alle Schüler bis 14 Jahre bis 2018 in allen Schularten ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen. Für die Kommunen wird dies weitere finanzielle Anstrengungen beim Bau und Betrieb von Kindertageseinrichtungen und Ganztagsplätzen bedeuten. Die Veränderung der Arbeitswelt, die steigende Anzahl von Doppelverdienern und die gleichzeitige Zunahme von Ein-Kind-Familien fordert von den Kommunen eine zunehmende Flexibilisierung des Betreuungsangebots für Kinder. Die Einführung der kindbezogenen Förderung im Jahr 2005 war eine wichtige Weichenstellung

für die Inklusion behinderter Kinder in Kindertageseinrichtungen. Seit dieser Zeit nimmt die Zahl von Kindern mit Behinderung in den Einrichtungen stetig zu. Aus gesellschaftlicher und pädagogischer Sicht sollen Kinder mit und ohne Behinderung gemeinsam aufwachsen, voneinander lernen und sich gegenseitig besser verstehen. Städte und Gemeinden sind mit einem weiterhin steigenden Bedarf an Inklusionsplätzen in Kindertageseinrichtungen konfrontiert und müssen entsprechend finanzielle Mittel zur Verfügung stellen.

2. Schulische Infrastruktur

Die Bildungsinfrastruktur wurde in den letzten beiden Jahrzehnten an die demografische Entwicklung und an die veränderte Bildungsnachfrage angepasst. Im Elementarbereich ist die Zahl der Kindertageseinrichtungen aufgrund des Ausbaus des Bildungsangebots für unter 3-Jährige gestiegen, während Schülerrückgang und Schulstruktur-reformen zu einem Rückgang der Anzahl der allgemeinbildenden Schulen seit 1998 führten. Die Zahl der Hochschulen in Bayern ist von 36 im Jahr 1995 auf 48 im Jahr 2012 angestiegen.

Besonders deutlich zeigen sich Unterschiede und Veränderungen in der Bildungsinfrastruktur auf regionaler Ebene. In ländlichen Gebieten bestehen für die Gestaltung der Bildungswege im Durchschnitt weniger Wahlmöglichkeiten als in Verdichtungs-räumen. Diese Diskrepanzen werden auch im Hinblick auf die Entwicklung der Anzahl der Schüler deutlich. In ländlichen Kreisen sank deren Anzahl bundesweit seit 1998 um mehr als 900.000 Schüler (16,8 Prozent), während sie in kreisfreien Großstädten um rund 340.000 Schüler (5,8 Prozent) stieg. Insgesamt führt dies zu Verschiebungen in der Art der Bildungsbeteiligung sowie in der Altersstruktur.

- **Notwendigkeit zur Anpassung der Bildungsinfrastruktur**
Insbesondere aufgrund der Veränderungen der gesellschaftlichen Zusammensetzung und des Bildungsverhaltens der Bevölkerung muss die Bildungsinfrastruktur stetig angepasst werden. Nach der Schülerprognose des bayerischen Kultusministeriums wird die Zahl der Schüler von rund 1,7 Mio. im Schuljahr 2013/14 auf rund 1,58 Mio. im Schuljahr 2022/23 zurückgehen. Im Bereich der frühkindlichen Bildung und im Hochschulbereich steigt demgegenüber der Bedarf aufgrund des veränderten Bildungsverhaltens noch an. Folglich steigt die Anzahl der Einrichtungen für unter 3-Jährige sowie der Hochschulen, während die Anzahl der allgemeinbildenden Schulen sinkt. Angesichts des Rückgangs der Zahl der Bildungsteilnehmer im ländlichen Raum wird die flächendeckende Bereitstellung eines vielfältigen Bildungsangebots zunehmend zur Herausforderung. Schon jetzt bestehen hier weniger Wahl-

möglichkeiten als in Verdichtungsräumen. In diesem Zusammenhang ist die strukturelle Entwicklung hin zur Zusammenlegung einiger Schulformen (z. B. von Haupt- und Realschulen) zu nennen, die mit einer Reduktion der Anzahl der Schulen einhergeht.

- Auswirkungen auf die schulische Infrastruktur

Die Haupt-/Mittelschule hat in den letzten zehn Jahren den stärksten Schülerrückgang zu verzeichnen, während es bei Realschule und Gymnasium Schülerzuwächse gab. In den nächsten zehn Jahren werden Realschule und Gymnasium gleichfalls Schüler verlieren. Die Berufsschule wird in zehn Jahren nach zuletzt nur leicht schwankenden Schülerzahlen ein Viertel weniger Schülerinnen und Schüler haben. Insbesondere die ländlichen Regionen sind vom fortgesetzten Rückgang betroffen. In den Ballungsräumen werden hingegen zum Teil steigende Schülerzahlen erwartet. Schließlich ist das Schulsystem mit steigenden Qualifikationsanforderungen des Ausbildungs- und Arbeitsmarkts und einer damit einhergehenden verstärkten Nachfrage nach höherqualifizierenden Schulabschlüssen konfrontiert.

Die bayerische Staatsregierung postuliert in ihrem Papier „Aufbruch Bayern“, die Grundschule am Ort zu erhalten („kurze Beine, kurze Wege“), u.a. durch jahrgangskombinierte Klassen, die Festlegung von Richtgrößen für Grundschulen, die Einführung eines Demografiefaktors zur Sicherung des Unterrichtsangebots und den Ausbau von Kooperationsmodellen. Die Weiterentwicklung der Hauptschule zur Mittelschule will einen Beitrag dazu leisten, kleinere Schulen möglichst lange in einem Verbund zu erhalten.

Angesichts der Verringerung der Schülerschaft wird die Aufrechterhaltung eines wohnortnahen, mehrgliedrigen Schulartangebots vielerorts schwieriger. Neben der demografischen Entwicklung sind die Finanzsituation der öffentlichen Haushalte, der im veränderten Schulwahlverhalten der Eltern zum Ausdruck kommende Trend zu höheren Abschlüssen sowie die bildungspolitischen Ziele zur Erhöhung der Durchlässigkeit im Schulwesen ausschlaggebend dafür, dass die klassische dreigliedrige Schulstruktur aus Hauptschule, Realschule und Gymnasium bundesweit mittlerweile in keinem Land mehr zu finden ist. Demgegenüber ist bei den Gesamtschulen (einschließlich der in vier Ländern neu geschaffenen Gemeinschaftsschulen) bundesweit eine Steigerung auf gut 1.200 Einrichtungen und damit fast eine Verdopplung festzustellen.

- Herausforderung Migration

Der steigende Anteil von Schülern mit Migrationshintergrund und die Bemühungen um die Inklusion führen zu einer größeren Heterogenität der Schülerschaft. Im Jahr 2013 verfügten rund 2,49 Mio. Menschen in Bayern über einen Migrationshintergrund, also knapp zwanzig Prozent der Gesamtbevölkerung. Rund ein Drittel aller Kinder unter fünf Jahren hat einen Migrationshintergrund.

Nachdem sich in der Demografiedebatte „gesteuerte Zuwanderung“ als politischer Konsens für eine Option zur Behebung des Fachkräftemangels herausgeschält hat, verstärkt sich auch die Frage nach der Rolle der Weiterbildung für die berufliche und soziale Integration der Zuwanderer. Da Zuwanderung nicht allein den Arbeitsmarkt betrifft, wird die Betrachtung auf die Zusammenhänge zwischen sozialen und kulturellen Aspekten der Integration und ihre Verbindung zur beruflichen Weiterbildung konzentriert; Sprach- und Integrationskurse sind sowohl für die soziokulturelle Teilhabe als auch für die Erwerbschancen besonders bedeutsam.

- Berufsausbildung

Die Frage, welche Dynamik sich im Zustrom von Studienberechtigten zur vollqualifizierenden Berufsausbildung unterhalb der Hochschulebene entwickelt, gewinnt an Relevanz für die Berufsausbildung; dies vor allem wegen des Zusammentreffens von zwei Trends: der anhaltenden Bildungsexpansion in Gestalt steigender Anteile von Studienberechtigten an der gleichaltrigen Bevölkerung und der demografisch bedingten Rückläufigkeit in der Zahl der Schulabgänger. 2011 ergab sich erstmalig die Situation, dass die Anfängerzahlen der beiden großen Berufsbildungsbereiche, duales System und Hochschulstudium, fast gleich groß waren; 2013 überstieg die Zahl der Studienanfänger erstmals die der Neuzugänge zur dualen Ausbildung. Solange die höhere Allgemeinbildung mit Ziel Hochschulzugangsberechtigung ein gesellschaftlich exklusiver Bildungsweg für eine Minderheit von Jugendlichen war, stellte die Expansion der Hochschulzugangsberechtigung die mittlere Berufsausbildung vor keine Nachwuchsprobleme. Wenn jedoch das Abitur zum dominanten Bildungsabschluss wird, wie es gegenwärtig geschieht, und gleichzeitig die Jugendpopulation, demografisch bedingt, zurückgeht, kann die Bildungsexpansion die Nachwuchsrekrutierung für die mittlere Ausbildung begrenzen.

Angesichts der stark rückläufigen Schülerzahlen und eines sehr differenzierten schulischen Angebots für die unterschiedlichen Ausbildungsberufe stellt der demografische Wandel die Berufsschule vor besondere Herausforderungen. Mit einer Organisationsreform wurden Bayerns Berufsschulen zu beruflichen Kompetenz-

zentren für Aus- und Weiterbildung ausgebaut. Diese Struktur soll im Dialog mit der Wirtschaft weiterentwickelt werden. Eine weitere Stärkung ist angedacht mit der Bildung von Berufsgruppen für einen gemeinsamen Unterricht, der Verringerung der Zahl der Ausbildungsberufe, dem Ausbau doppelqualifizierter Bildungsgänge und anderer Zusatzqualifikationen, der stärkeren Kooperation mit regionalen Partnern im Weiterbildungsbereich, durch flexible Lösungen in Fragen des Schulorts, den Ausbau der Angebote zur Aufstiegsfortbildung an Technikerschulen und durch berufliche Oberschulen (FOS/BOS) als Leuchtturmschulen.

3. Hochschulen

Hochschulen in demografisch schrumpfenden Regionen sind besonders gefordert, überregional attraktive Studienangebote zu entwickeln. Die Ansiedlung von Hochschulen oder von Außenstellen hat sich als eine erfolgreiche und nachhaltige Form der Regionalentwicklung erwiesen. Ein gutes Studienangebot verringert die Abwanderung junger Menschen und generiert Zuwanderung junger Menschen. Nicht selten werden wissenschaftliche Einrichtungen von weiteren Institutionen begleitet und bringen qualifizierte Arbeitsplätze in eine Region. Eine entsprechende positive Entwicklung konnte etwa in Amberg, Ansbach, Coburg, Deggendorf, Hof, Kempten oder Schweinfurt beobachtet werden. Deutsche Hochschulstandorte befinden sich in internationaler Konkurrenz. Die Vergrößerung der Hochschullandschaft in der Breite darf nicht zu einem Qualitätsverlust traditioneller Hochschulstädte führen.

4. Erwachsenenbildung

Für Menschen im Erwachsenenalter wird es zur Selbstverständlichkeit, sich weiter zu qualifizieren. Insbesondere die Zahl der Bildungsnachfragenden über fünfzig Jahre wird zunehmen. Praktikable Versorgungsstrategien mit Weiterbildung sind zu entwickeln. Kommunal getragene oder finanzierte Volkshochschulen sprechen mit ihren Angeboten die Zielgruppe der älteren Menschen besonders an. Rund 35 Prozent der Kursbelegungen gehen auf das Konto der Generation 50plus. Die Volkshochschulen sind stark engagiert bei der Integration sowie der Wiedereingliederung von Frauen in den Beruf.

5. Kulturelle Bildung

Kultur ist ein Standortfaktor, der für die internationale Anziehungskraft wachsender Regionen in Bayern sorgt, der Menschen in schrumpfenden Regionen halten kann, der Perspektiven aufweist und den Regionen Attraktivität verleiht: Stadttheater setzen Ak-

zente für das Umland; Festivals oder Freiluftbühnen sind regelmäßige Glanzpunkte im Jahreslauf, die als Magnet für eine ganze Region wirken. Kultur ist ein wichtiges Element für Stadtmarketing und Tourismus. Kultureinrichtungen und kulturelle Aktivitäten prägen das Image und bestimmen die Lebensqualität einer Kommune. Die kulturelle Infrastruktur Bayerns ist ohne das Netzwerk kommunaler Einrichtungen und ein breites bürgerschaftliches Engagement nicht denkbar.

Kulturangebote kosten. Ein Problem drängt Städte und Gemeinden vor allem in Zeiten finanzieller Engpässe: Kultur gilt als freiwillige Leistung, hier setzen Kämmerer den Rotstift an, hier drängt bei knapper Kassenlage die Rechtsaufsicht in Landratsämtern oder Regierungen auf Kürzungen. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass Kulturausgaben für das Zusammenleben einer Gemeinschaft und für die Integration von Menschen elementare Wirkung entfalten. Kultur ebnet Kindern aus benachteiligten Familien Wege zu Bildung, etwa in Bibliotheken oder Jugendkunstschulen. Kultur eint Jung und Alt. Kultur öffnet Wege zur Beteiligung für Benachteiligte und öffnet Chancen zur Teilhabe für Menschen mit Behinderung.

Bildungseinrichtungen müssen sich stärker auf kulturelle Bildung einstellen, um das Publikum von Morgen zu erreichen: Gerade Angebote der Hochkultur sollten darauf achten, nicht nur an die Belange des Stammpublikums aus der älteren Generation zu denken, sondern auch das junge Publikum im Blick zu haben. Das städtische Kulturangebot kann z. B. über Jugendclubs oder Festivals jüngere Menschen ansprechen – Kneipen und Clubs in Städten geben hier schon einen kreativen Rahmen, um den herum sich Kulturangebote gruppieren können. Kultureinrichtungen müssen mit öffentlichem Nahverkehr erreichbar sein. Die Einbeziehung aller Menschen macht es erforderlich, finanzielle und räumliche Zugangsbarrieren zu beseitigen.

Für Künstlerinnen und Künstler, Kulturschaffende und Kreative stellt sich in teuren Ballungsräumen die Herausforderung hoher Mieten und Lebenshaltungskosten; nicht zuletzt drängen Raumnöte bei der Suche nach Ateliers oder Probenräumen.

6. Sport, Vereinswesen und Freizeit

Einrichtungen von Sport und Kultur sind Stätten der Begegnung für Menschen unterschiedlichen Alters, unterschiedlicher Gesellschaftsschichten und unterschiedlicher Nationen. Dort findet Kommunikation und Integration statt. Sport und Vereinswesen sind Plattformen für Jugendarbeit und Integration. Heranwachsende lernen, sich in ein soziales Gefüge einzuordnen, lernen Teamgeist, setzen sich gemeinsame Ziele und entwickeln wichtige Fähigkeiten im Umgang mit gleichaltrigen und generationsüber-

greifend mit älteren Menschen. In Sportvereinen lernen Heranwachsende soziales, ehrenamtliches Engagement. Das Vereinswesen bindet gerade junge Menschen an den Heimatort.

Für die arbeitstätige Bevölkerung bieten Sport und das Vereinswesen den notwendigen Ausgleich. Menschen im Ruhestand finden in Sportvereinen nach dem aktiven Berufsleben einen sozialen Treffpunkt und leisten ehrenamtlich Jugendarbeit als Trainer oder Organisatoren von Veranstaltungen. Sport hat aber auch eine gesundheitliche Dimension, weil er alle Altersgruppen fit hält.

Der demografische Wandel bringt vielfältige Herausforderungen für die Städte und Gemeinden als Eigentümer und Betreiber von Sportstätten mit sich. In Kommunen mit starkem Bevölkerungsrückgang werden einzelne Sportstätten mittelfristig nicht mehr ausgelastet sein. Es droht die Schließung der Sportanlagen. Bei Kommunen mit stark steigender Einwohnerzahl tritt der gegenteilige Effekt ein. Die Nachfrage der Bevölkerung nach Sportangeboten kann durch die vorhandenen Sportstätten nicht gedeckt werden.

Kommunen müssen künftig neue Sportstätten und Freizeitanlagen für besondere Zielgruppen errichten oder bestehende Sportstätten entsprechend umgestalten (z. B. „Generationen-Bewegungspark“).

Immer häufiger kommt es aufgrund des von Sportstätten ausgehenden Lärms zu Konflikten mit Anwohnern. Verstärkt wird dieses Problem vor allem durch die immer näher heranrückende Wohnbebauung an – zum Teil langjährig bestehende – Sportstätten und die zeitlich intensivere Nutzung der Sportanlagen. Vor allem in einer „alternden“ Gesellschaft muss auch künftig eine wohnortnahe Sportausübung möglich sein.

II. Kinder- und Jugendpolitik

Die Anzahl der Kinder und Jugendlichen ist in einzelnen Regionen teilweise deutlich zurückgegangen. Dies hat Auswirkungen auf die kommunale Kinder- und Jugendpolitik. Trotz zurückgehender Zahlen ist es vor Ort wichtig, ein entsprechendes Angebot vorzuhalten, das Räumlichkeiten, z. B. Jugendtreffs, und Personal umfasst. Fachleute in der Jugendforschung befürchten wegen dieses Rückgangs bereits eine „verlorene Generation“, weil die Politik sie möglicherweise aus dem Blick verliert. Denn andere Probleme und die zunehmende Zahl älterer und hochbetagter Menschen könnten hier stärker in den Fokus rücken. Diese Entwicklung wäre fatal: Jugendpolitik ist ein Standortfaktor, der hilft, junge Menschen vor Ort zu verwurzeln und dadurch einer weiteren

Abwanderungsbewegung entgegenzuwirken. Auch in wachsenden Städten und Gemeinden gilt es, neue Strukturen zu schaffen, Kinder und Jugendliche in die Gesellschaft einzubinden und zu integrieren.

III. Integration und Inklusion

Integration gelingt vor Ort. Während Berufstätige über die Arbeit in eine Gesellschaft integriert werden, geschieht dies bei Kindern und Jugendlichen durch den Besuch von Kindertageseinrichtungen und der Schule, durch das Mitwirken der örtlichen Kinder- und Jugendarbeit sowie in der offenen kommunalen und verbandlichen, von Vereinen organisierten Jugendarbeit. Da in manchen Städten und Gemeinden der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund schon die 50-Prozent-Marke überschritten hat, muss die Integrationsarbeit in Kommunen priorisiert werden.

Gleiches gilt für die Inklusion von Menschen mit Behinderung. Hier kommt die Aufgabe auf die Kommunen zu, Angebote und öffentlich zugängliche Räumlichkeiten aus dem Blickwinkel von Menschen mit Behinderungen zu denken und barrierefrei zu gestalten. Mit Blick auf die Alterung der Gesellschaft ist davon auszugehen, dass der Bedarf inklusiver Angebote in allen Städten und Gemeinden zunehmen wird, unabhängig ob sie wachsen oder schrumpfen.

IV. Pflege und Betreuung im Alter

Die Zahl von älteren und hochbetagten Menschen wird in allen Städten und Gemeinden Bayerns zunehmen. Gleichzeitig wird die Unterstützung und Pflege im familiären Bereich abnehmen. Daher müssen der alternden Bevölkerung haushaltsnahe Dienstleistungen professionell oder in Form bürgerschaftlichen Engagements zur Verfügung gestellt werden, um den Menschen ein möglichst langes und selbstständiges Verbleiben in der häuslichen Umgebung zu ermöglichen. Die Zahl der Pflege- und Betreuungsbedürftigen wird in den nächsten Jahren steigen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden folgende Krankheitsbilder häufiger diagnostiziert werden: senile Demenz, Morbus Alzheimer, altersspezifische Psychosen und andere psychische Erkrankungen, Altersdepressionen, hirnorganische Erkrankungen wie Psychosynndrome oder Schlaganfall. Landkreise müssen gemeinsam mit kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten für ihren Bereich im Rahmen der Erstellung von seniorenpolitischen Gesamtkonzepten auf den zunehmenden Pflegebedarf reagieren und ambulante Dienste oder stationäre Einrichtungen sicherstellen. Kommunen müssen für Pflegekräfte attraktiv sein. Die Gewinnung von Pflegefachkräften stellt sich zunehmend schwieriger dar. Es sollte die Einbeziehung von bürgerschaftlichem Engagement in die Strukturen der Al-

tenhilfe mit geplant werden: Ehrenamt kann die Pflege nicht sicherstellen, aber sinnvoll in vorpflegerischen oder pflegebegleitenden Maßnahmen (Handwerksdienste, Beratungsleistungen, soziale Kontaktpflege) eingesetzt werden. In den nächsten Jahren werden auch zunehmend Menschen mit Migrationshintergrund in stationären Pflegeeinrichtungen oder von ambulanten Pflegediensten betreut. Diese Einrichtungen haben bereits begonnen, kulturelle Besonderheiten bei der Pflege zu berücksichtigen. Dieser Trend wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen und nicht auf die Ballungsräume beschränkt bleiben. Nicht nur die Anzahl der zukünftig fehlenden Pflegekräfte steigt, sondern auch die Kosten, die die Betroffenen wegen sinkender Renten und trotz (unzureichender) Pflegeversicherung nicht schultern können und die Kommunen immer stärker belasten werden.

V. Obdachlosenunterbringung

Die Zuwanderung in städtische Räume hat in den letzten Jahren stark zugenommen, gleiches gilt für die Zunahme der Flüchtlingszahlen. Wegen der angespannten Wohnungsmarktsituation steht nicht ausreichend Wohnraum zur Verfügung. Eine Unterbringung Obdachloser in Flüchtlingsunterkünften ist nicht möglich. Viele Städte haben bereits mit der Schaffung zusätzlicher Obdachlosenunterkünfte reagiert – die Findung geeigneter Unterbringungsmöglichkeiten fällt schwer. In kalten Monaten stellen Kommunen darüber hinaus Kälteschutzprogramme zur Verfügung. Derzeit ist davon auszugehen, dass der Bedarf hier weiter steigen wird. Besonders betroffen sind größere Städte, die regelmäßig die Unterbringung Obdachloser eines großen Teils des Landkreises sicherstellen müssen.

VI. Ärztliche Versorgung und Krankenhäuser

Die demografische Entwicklung hat Auswirkungen auf die ärztliche Versorgung. Insbesondere in Gegenden mit sinkender Bevölkerung wird es schwieriger, Ärzte zu finden, die sich niederlassen. Gleichzeitig wird durch die alternde Gesellschaft der Bedarf an ärztlichen Leistungen steigen. Neben dem quantitativen Problem der flächendeckenden Verfügbarkeit von Ärzten stellt die Alterung der Gesellschaft qualitative Anforderungen an niedergelassene Ärzte: Fachkenntnisse in Geriatrie sind nötiger denn je; im Alter zeigen sich viele Krankheiten, die eine intensive ärztliche Behandlung notwendig machen. Ein Mangel an ärztlicher Versorgung schürt Ängste, insbesondere bei älteren Menschen, und führt in der Konsequenz häufig zum Wegzug. Gerade für Ältere und Kranke ist es zwangsläufig, dass der Arzt mit kurzen Wegen erreichbar ist.

Der klassische Hausarzt, der „Tag und Nacht“ zur Verfügung steht, wird immer seltener. Ärztinnen und Ärzte versuchen, ihr berufliches Leben mit dem familiären Leben in

Einklang zu bringen. Daher sind die Krankenhäuser vor Ort mehr als früher gefordert. Vielfach dienen sie außerhalb der üblichen Sprechzeiten und am Wochenende als erster Ansprechpartner für plötzliche Erkrankungen. In ihre Notaufnahmen kommen nicht nur Patientinnen und Patienten, die stationäre Behandlung brauchen, sondern auch solche, die eigentlich ambulante haus- oder fachärztliche Behandlung benötigen. Die inhaltlichen Anforderungen an eine adäquate medizinische Versorgung steigen mit dem medizinischen Fortschritt und verbesserten technischen Möglichkeiten. Dies führt zu höheren Kosten und Mitteln, die den Krankenhäusern zur Verfügung gestellt werden müssen.

Die Krankenhäuser sind nicht nur wegen ihres medizinischen Leistungsspektrums ein Qualitätsmerkmal für die Region. Auch als Arbeitgeber tragen sie zur Attraktivität in der Region bei.

VII. Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Der Mangel an Nachwuchskräften stellt viele Feuerwehren vor Herausforderungen. Bereits jetzt sind die freiwilligen Feuerwehren vielfach untertags nicht mehr einsatzbereit. Auch in den Städten wird die Gewinnung ausreichenden Fachpersonals schwieriger. Viele Mitarbeiter gehen in den nächsten Jahren in Rente. Neben der vermehrt schwierigen Nachwuchsgewinnung im ehrenamtlichen und professionellen Bereich sind ohne Gegenmaßnahmen zunehmend auch Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Hilfsfristen zu erwarten; im ländlichen Bereich durch die fehlende Tagesalarmsicherheit und in Städten durch zunehmenden Verkehr.

Hier müssen die Kommunen neue Wege gehen, um die Anforderungen zu erfüllen. Die Vielzahl der im Einsatz tätigen Feuerwehrleute macht dies in freiwilligen Feuerwehren. Die gesellschaftlichen Potentiale sind zu nutzen. Es stellt sich die Frage, wie die Feuerwehren für Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund attraktiver werden.

Wegen der älter werdenden Bevölkerung steigt die Multimorbidität. Insbesondere im Rettungsdienst ist mit einer höheren Frequentierung der Rettungsmittel zu rechnen. Der Rückgang der niedergelassenen Ärzte im ländlichen Bereich verschärft die Situation. Auf den Rettungsdienst kommt eine Erhöhung der Rettungsfahrten zu, was zu zusätzlichen Kosten führt. Sollte dieser Mehraufwand nicht durch weitere Fahrzeuge und Personal ausgeglichen werden, verlängern sich die Hilfsfristen.

Vor allem kreisangehörige Städte und Gemeinden beklagen, dass immer weniger Polizeistreifen an lokalen Brennpunkten zum Einsatz kommen und eine schleichende Verlagerung von Polizeidienststellen aus dem Land in die Stadt erfolgt. Durch die Zu-

sammenlegung von Polizeiinspektionen stehen selbst in größeren Einzugsbereichen mittlerweile nur noch ein bis zwei Fahrzeuge für den Außendienst zur Verfügung. Bei schweren Unfällen sind die Einsatzkräfte längere Zeit gebunden und fallen für anderweitige Einsätze aus. Die notwendige Verstärkung der Polizeipräsenz in Ballungsgebieten darf nicht zu Lasten eines Personalabbaus bei kleineren Polizeiinspektionen in den ländlichen Räumen gehen. Die Polizei ist und bleibt für die Bekämpfung der Kriminalität zuständig, sie muss unmittelbar und sichtbar einschreiten.

C. Verkehrsinfrastruktur

Während in wachsenden Städten eine Überlastung der Verkehrsinfrastruktur zu beobachten ist – Platz zur Ausweitung steht nicht zur Verfügung – kann in Städten mit Einwohnerrückgang die Verkehrsinfrastruktur nicht ausgelastet werden.

Mobilität ist Voraussetzung für die Sicherung der alltäglichen Lebensführung. Sie garantiert den Menschen soziale Teilhabe und Zugang zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen. Wenn in Dörfern keine Lebensmittelläden mehr vorhanden sind, müssen Strategien entwickelt werden, die Menschen zu versorgen. Mobilität ist Voraussetzung, um den Arbeitsplatz zu erreichen.

Mobilität setzt eine Verkehrsinfrastruktur voraus, die den Bedürfnissen aller Menschen gerecht wird. Die zunehmende Zahl älterer Menschen und die Zahl der Menschen mit Behinderung verlangt ein differenziertes Angebot an Verkehrsinfrastruktur ohne Barrieren, das den Individualverkehr ebenso umfasst wie Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs. Dies gilt besonders in dünn besiedelten ländlichen Räumen, in denen wenige Menschen auf langen Strecken befördert werden. Ein dichter Taktverkehr stößt an Finanzierungsgrenzen. Auch in städtischen Verdichtungsräumen lassen sich ein ÖPNV-Angebot und ein dichtes Verkehrsnetz nur schwer finanzieren. In wenig verdichteten Räumen ist das Auto nach wie vor ein beliebtes Fortbewegungsmittel. Dies gilt selbst bis ins weit fortgeschrittene Alter. Hier könnten sich die Anteile der Verkehrsmittel aufgrund der höheren Führerscheinbesitzquote weiterhin zugunsten des motorisierten Individualverkehrs und zulasten des ÖPNV verschieben. Hingegen beobachten stark verdichtete Städte eine Tendenz zur ÖPNV-Nutzung, insbesondere durch ältere Menschen. Jedoch garantiert ein gut funktionierendes ÖPNV-Netz nicht automatisch dessen stärkere Nutzung.

Der zurückgehende Schülerverkehr wirkt sich auf den ÖPNV aus. So sind in ländlichen Räumen bis zu achtzig Prozent der ÖPNV-Nutzer Schüler. Der integrierte Schülerverkehr galt gerade in den ländlichen Räumen als Rückgrat des Bus- und Bahnverkehrs. Hinzu kommt, dass neue Betreuungsangebote zu einer steigenden Transportflexibilität

erfordern und sich der Schülertransport auf einen längeren Tageszeitraum verteilt. Die geringere Auslastung macht entweder höhere Nutzergebühren notwendig oder einen erhöhten Zuschussbedarf. Daher ist die Gewinnung neuer Fahrgäste für den ÖPNV eine wichtige Aufgabe. Jedoch sind Mobilitätsbedürfnisse, etwa von Rentnerinnen und Rentnern, individueller. Die Städte als ÖPNV-Aufgabenträger bemühen sich hier mit ihren Verkehrsunternehmen um eine Verbesserung attraktiver Angebote. Hierzu gehören flexible und bedarfsorientierte ÖPNV-Bedienformen, wie Rufbusse, Bürgerbusse oder Anrufsammeltaxis. Die Bemühungen werden dadurch erschwert, dass konzessionierte ÖPNV-Anbieter neue, bedarfsangepasste Angebote als Konkurrenz zu ihrem Angebot und damit als Vertragsverletzung ansehen. Zudem nimmt die Bedeutung der Fahrradnutzung in den Städten deutlich zu. Auch dies ist bei modernen Mobilitätskonzepten zu berücksichtigen.

Mobilität, Verkehr und Verkehrsinfrastruktur waren zentrale Faktoren für die Entstehung moderner Staaten. Auch in der Zukunft ist die Qualität der Verkehrsinfrastruktur der Taktgeber für die Entwicklung einer Stadt und einer Region; dabei spielen auch Umweltgesichtspunkte und das Ziel der Reduzierung des CO₂-Ausstoßes eine Rolle. Eine gut vernetzte Infrastruktur überwindet räumliche Distanzen in einem Flächenstaat, verbindet das Land und nivelliert Standortnachteile von Randlagen.

D. Technische Infrastruktur

Aufwand und Kosten der technischen Infrastruktur richten sich nach der Zahl ihrer Nutzer. Eine größere Zahl von Nutzern kann niedrigere Kosten, aber auch eine Überauslastung der technischen Infrastruktur zur Folge haben, während rückläufige Nutzerzahlen technische Probleme und einen geringeren Kostendeckungsgrad bedeuten können.

I. Dateninfrastruktur

Im Zuge der Digitalisierung beeinflusst das Internet nahezu alle Lebens- und Arbeitsbereiche. Dies hat unter anderem Auswirkungen, wie die Menschen arbeiten, lernen, einkaufen, sich informieren und miteinander kommunizieren. Wer keinen Zugang zu leistungsfähigen Datennetzen hat, ist von dieser Entwicklung ausgeschlossen. Breitband überwindet weite Distanzen und rückt den Freistaat näher zusammen. Die Verfügbarkeit von Dateninfrastruktur und Datendiensten bedeutet aber auch Konkurrenz für stationäre Dienstleistungen, etwa für den örtlichen Handel oder für Finanzdienstleistungen von Sparkassen oder Genossenschaftsbanken.

Die Liberalisierung der Telekommunikation vor 25 Jahren hat zu einem regional sehr unterschiedlich ausgeprägten Versorgungsgrad mit Breitband geführt. Vor allem im gering verdichteten ländlichen Raum, aber auch in den Randlagen der Städte und Ballungsräume fehlen zum Teil noch leistungsfähige Breitbandnetze. Eine flächen-deckende Versorgung mit leistungsfähigen Breitbandnetzen ist nur mit finanzieller Unterstützung durch die öffentliche Hand erreichbar.

II. Energieinfrastruktur

Der demografische Wandel hat erhebliche Auswirkungen auf die leitungsgebundene Energieversorgung. Der Bevölkerungsrückgang führt zu Absatzeinbußen bei Strom, Gas, Fernwärme und Wasser. Zugleich bleiben jedoch die Fixkosten für die Vorhaltung, Wartung und Instandhaltung der Infrastruktur zur Energieerzeugung und zum Transport unverändert. Technische Anpassungen müssen mancherorts vorgenommen werden. Dies kann zu steigenden Preisen führen.

Die Energiewende ist eine Chance, ländliche Räume zu stärken. Sie kann zur produktiven Wertschöpfung in den ländlichen Räumen beitragen. Die kommunalen Energieversorgungsunternehmen haben die Zeichen der Zeit erkannt. Sie nahmen frühzeitig eine Vorbildrolle im Zeichen des Ausstiegs aus der Kernenergie und des Umstiegs auf erneuerbare Energien ein. Um diesen Anforderungen weiter gerecht werden zu können, bereiten sie Anpassungsstrategien vor. Eine wichtige Vorgehensweise ist die Analyse strukturell ähnlich betroffener Regionen. Dabei wird beispielsweise zwischen schrumpfenden ländlichen Regionen mit Verdichtungsansätzen oder städtischen Arbeitsmarktregionen differenziert. Mit diesen Erkenntnissen kann ein Energieversorger einen Strategie-Benchmark entwickeln, um auf die Folgen des demografischen Wandels zu reagieren. Das Alter wirkt sich auf Verbrauchsgewohnheiten aus. Eine quartiers-scharfe sozio-demografische Analyse ist häufig Grundlage für unternehmerische Investitionsentscheidungen in die Netzinfrastruktur.

III. Umwelttechnische Infrastruktur

Demografische Veränderungen wirken sich auf die Wasserversorgung, Abwasserentsorgung sowie Abfallentsorgung aus. Abwanderung führt zur Unterauslastung von Anlagen. Die Kanalnetze und sonstigen Entsorgungs-Infrastrukturen sind jedoch weiter zu betreiben, auch wenn sie weniger Einwohner versorgen. Die Grundkosten für den Erhalt der Einrichtungen bleiben erhalten und müssen von immer weniger Bürgerinnen und Bürgern getragen werden. Anlagen sind auf bestimmte Mengen ausgelegt. Geht der Wasserverbrauch zurück, hat dies Auswirkungen auf das Leitungssystem.

Teilweise müssen Kanäle zusätzlich gespült werden. In der Abfallentsorgung sind die etablierten Trennsysteme und das Angebot an Wertstoffhöfen so weiter zu entwickeln, dass auch weniger mobile Menschen sie nutzen können, etwa mit Sammel- und Verbringungsdienstleistungen oder Verdichtung des Annahmernetzes.

E. Versorgungsinfrastruktur

Die Versorgung der Bevölkerung mit Sortimenten und Dienstleistungen jeden Bedarfs muss sichergestellt sein. Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit verlangen von den Menschen je nach alltäglicher Notwendigkeit eines bestimmten Sortiments oder einer bestimmten Dienstleistung unterschiedliche Anstrengungen für die Erreichbarkeit. Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs müssen vor Ort zur Verfügung stehen. Für ältere oder behinderte Menschen müssen der Bäcker, der Metzger oder die Post zu Fuß erreichbar sein. Mit dem Rückgang der Mehrgenerationenhaushalte und dem Trend zur Singularisierung schwindet das Potential an häuslicher Unterstützung. Die zunehmende Alterung der Gesellschaft wirkt sich auch auf den örtlichen Handel aus: In stark alternden Kommunen steht weniger Kaufkraft für den Konsum zur Verfügung, da das Einkommen vieler älterer Menschen in Zukunft sinken wird.

Im Zuge des Strukturwandels im Einzelhandel wurden innerörtliche Einzelhandelsflächen vielerorts aufgegeben und durch autogerechte Anlagen mit großzügigen Parkflächen am Ortsrand ersetzt. Kleine Geschäfte in den Ortskernen halten der günstigeren Konkurrenz nicht stand und müssen schließen. Diese Entwicklung ist in allen Städten und Gemeinden zu beobachten – Nahversorgung geht verloren. Allenfalls in stark frequentierten Stadtgebieten finden spezialisierte Geschäfte genügend Kundschaft. Die steigende Verfügbarkeit über ein eigenes Auto und ein sparsames Einkaufsverhalten befördern Supermärkte in guter Verkehrslage. Für Menschen, die über kein Auto verfügen oder in der Mobilität aus Altersgründen oder wegen einer Behinderung eingeschränkt sind, sind Einkaufszentren in der Nachbarstadt oder Discounter am Ortsrand nicht erreichbar. Der zunehmende Preiskampf führt zu einer Verringerung der Verkaufsstellen. Einzugsbereiche der Verbrauchermärkte, Supermärkte und Discounter werden größer, zu Lasten einiger Gemeinden, in denen die Wirtschaftlichkeit des Betriebs nicht mehr gewährleistet ist. Die Kaufkraft kleiner Orte ist für die sechs größten Anbieter mit einem Marktanteil von über neunzig Prozent nicht oder kaum relevant.

Die Sicherstellung der Nahversorgung braucht neue Konzepte, seien es Multifunktionsläden, Integrationsmärkte, Bürgerläden, Dorfläden oder ergänzende Angebote durch mobile Versorgungskonzepte, Nachbarschaftshilfe oder Bringdienste. Kann eine Versorgung vor Ort nicht sichergestellt werden, können Mobilitätskonzepte den Menschen

zur Versorgung bringen. Auch die Rolle der rasend schnell gewachsenen „Internet-Ökonomie“ ist dabei zu beachten. Sie kann als Liefer-Service zur Entlastung beitragen und für Menschen mit eingeschränkter Mobilität ausgesprochen hilfreich sein. Andererseits führt die weiter wachsende Inanspruchnahme von Internet-Diensten zu einer Minderung des Umsatzvolumens in den ortsfesten Betrieben, die deren Existenz gefährdet.

F. Stadtentwicklung

Ein starkes Wachstum erhöht die Konkurrenz um verfügbare Flächen und macht ein Wachsen nach außen und nach innen erforderlich. Beide Zielrichtungen sind nicht konfliktfrei. Ein Wachstum nach außen drängt die Naturlandschaft zurück. Naherholungsräume in Wäldern und Wiesen im Außenbereich müssen dem Flächenbedarf von Wohn-, Gewerbe- oder Agrarnutzung sowie dafür notwendiger Infrastruktureinrichtungen weichen. Für die Menschen hat dies einen Verlust an Lebensqualität zur Folge. Wesentliche Herausforderung der Stadt ist es, den Flächenverbrauch in Grenzen zu halten und das räumliche Wachsen geschickt und zukunftsorientiert zu steuern. In den Verdichtungsräumen finden sich immer weniger Flächen, die einer Nutzung zugeführt werden können, zumal für Eingriffe in Natur und Landschaft Ausgleich nach den Regeln des Naturschutzrechts zu leisten ist. Städtische Bedarfe können oftmals nicht allein durch die Wiedernutzbarmachung brach liegender Flächen, etwa mit der Konversion aufgegebenener militärischer Liegenschaften, alter Bahnflächen, oder Nachverdichtung gedeckt werden. Vorhandene Baulücken können nicht im notwendigen Umfang mobilisiert werden. Nachverdichtung wird nicht selten als Einschränkung des persönlichen oder für die Allgemeinheit dienenden Raums empfunden und kann damit zu Konflikten in der Stadtbevölkerung führen. Starkes Wachstum und ein zu hoher Verdichtungsgrad bergen die Gefahr sozialer Spannungen. Städte sind bemüht, Aufenthaltsqualitäten zu schaffen, etwa durch Grünflächen als Orte der Begegnung, des Rückzugs, des Spiels und der Bewegung, durch eine anspruchsvolle Gestaltung der Freiflächen oder durch eine ökologische Aufwertung des Quartiers (z. B. Dach- und Fassadenbegrünung).

Eine umgekehrte Entwicklung nehmen Städte und Gemeinden mit sinkenden Einwohnerzahlen. Der teils starke Wegzug der Bevölkerung, die Schließung von Läden in Innenstädten und Dorfzentren, die Verlagerung von Produktionsstätten und der Untergang ganzer Industriezweige hinterlassen Leerstand, der oftmals nicht in eine Folgenutzung überführt werden kann. Leerstände in den Ortszentren führen zu einer optischen und gesellschaftlichen Verödung. Flächenmanagement und Leerstandskataster sind notwendige Instrumente, um auf Anfragen möglicher Folgenutzungen unmittelbar

reagieren zu können. Maßnahmen müssen gesucht und ergriffen werden, um eine Steigerung der Frequentierung und damit der Revitalisierung der Ortszentren zu erreichen. Dennoch führt die beste kommunale Planung nicht weiter, wenn Anfragen privater Investoren ausbleiben. Oft erschweren die Eigentumsverhältnisse die Wiederbelebung der Innenstadt, wenn Eigentümer zur Umnutzung, zum Abriss und Neubau oder zur Sanierung nicht gewillt sind. Sogenannte Schrottimmobilien schaden dem Stadtbild, strahlen auf die Umgebung aus und sind eine Gefahr für die Sicherheit. Die Stadt kann oft erst dann einschreiten, wenn der Verfall eine sicherheitsrelevante Dimension erreicht hat. Die Kosten des Abrisses trägt dann häufig die Stadt.

Die Alterung der Gesellschaft, die steigende Zahl Betagter und die Teilhabe behinderter Menschen am kommunalen Leben bedingt die Beseitigung von Barrieren. Davon betroffen sind nicht nur Rathäuser, kommunale und staatliche Gebäude, sondern auch die Masse privater Gebäude. Davon betroffen sind Verkehrsinfrastruktur sowie öffentliche Plätze und Grünanlagen. Der Rückbau von Barrieren sowie barrierefreie Neuerichtungen werden am Stadtbild – auch im architektonischen und denkmalfachlichen Zusammenhang – sichtbar.

G Wohnen

Die zunehmende Knappheit bezahlbaren Wohnraums in Wachstumsregionen stellt Städte und Gemeinden und deren Wohnungsunternehmen vor Herausforderungen. Innenstädte sind nicht nur für ältere Menschen wegen der kurzen Wege, der medizinischen Versorgung und der Nahversorgung attraktiv. Familien ziehen ein Leben in der Stadt auch wegen des vielfältigen Jobangebots immer häufiger vor. Wohnungen müssen den Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft, von Familien, aber auch der zunehmenden Zahl von Einzelhaushalten gerecht werden. Hier stellt sich die Frage neuer Wohnformen. Wohnungen müssen barrierefrei sein, gleichzeitig einen Beitrag zur Energiewende leisten und bezahlbar bleiben. Die mit der andauernden Verunsicherung auf den internationalen Märkten verbundene „Flucht in Sachwerte“, die sich in der Zunahme größerer Wohnungstransaktionen seit 2011 vor allem im Wiederverkauf spiegelt, ist mit einem Preisanstieg für Wohnimmobilien seit 2010, vor allem in Großstädten, verbunden. Dieser Preisanstieg spiegelt sich bei den Mieten wider. Die Landeshauptstadt München verzeichnete 2012 einen Anstieg der Nettokaltmiete bei der Neuvermietung um 13 Prozent und bei Bestandsmieten um vier Prozent gegenüber 2007. In der Stadt Regensburg ist die Miete allein zwischen 2010 und 2011 um fünf Prozent gestiegen. Hinzu kommen steigende Flüchtlingszahlen 2014 und 2015. Nach der Anerkennung werden Flüchtlinge, die zuvor in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht waren, berechtigt, eigenen Wohnraum zu suchen. Diese Suche konzentriert sich auf

städtische Gebiete. Dies verschärft die Nachfrage in den Städten und erhöht den Konkurrenzdruck um bezahlbaren Wohnraum. Die steigenden Mietkosten und Mietnebenkosten führen dazu, dass private Haushalte einen wachsenden Anteil des verfügbaren Einkommens für das Wohnen aufwenden. Dies trifft gerade die Haushalte junger Familien, die ansteigende Zahl der Single-Haushalte, die Geringverdienerhaushalte, Rentnerinnen und Rentner. Eine eigenständige Versorgung am Wohnungsmarkt ist bei diesen Gruppen schwierig. Dennoch ist die Quote mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen seit 2001 in der Landeshauptstadt München deutlich gesunken. Ende der 2000er Jahre war ein deutlicher Rückgang der Neubautätigkeit zu verzeichnen. Die erteilten Baugenehmigungen und Baufertigstellungen haben sich 2009 gegenüber 2006 deutschlandweit nahezu halbiert. Fördermittel geben nicht genügend Anreiz, im sozialen Wohnungsbau tätig zu werden. Der freie Wohnungsbau scheint lukrativer zu sein, nicht zuletzt wegen der hohen Nachfrage nach Wohnungen in höheren Preisregionen und den steigenden Mieten. Steigende Standards, etwa der Energieeinsparverordnung, treiben die Neubaukosten in die Höhe. Grundstücke sind in Großstädten nicht ausreichend verfügbar oder längst dem Wohnungsbau zugewiesen. Fördermittel können den Anstieg der Herstellungskosten nicht ausgleichen.

Die Alterung der Gesellschaft stellt neue Anforderungen an Wohnraum. Die Pflege möchte neue Wege gehen und dem Interesse der Senioren gerecht werden, im hohen Alter das eigene Heim nicht zu verlassen. Es ergibt sich ein steigender Bedarf barrierefreien Wohnraums und es stellt sich die Frage neuer Wohnformen etwa unter den Stichworten „Mehrgenerationenwohnen“, „Betreutes Wohnen für Senioren“, „Baugemeinschaften“ oder „selbstorganisierte Wohn- und Hausgemeinschaften“. All diese Wohnformen haben gemein, dass sich nicht Menschen den Wohnungen anpassen müssen, sondern Wohnungen den Bedürfnissen des Menschen. Der Bedarf neuer Wohnformen und barrierefreien Wohnraums ergibt sich nicht nur in Wachstumsregionen, sondern mit nicht geringerer Intensität in schrumpfenden Regionen. Auch diese Regionen brauchen attraktiven Wohnraum.

H. Bedeutung des Ehrenamts

Das Ehrenamt ist tragende Säule in unterschiedlichen Bereichen, von der Jugendhilfe über Pflege bis hin zum Brand- und Katastrophenschutz. In vielen Bereichen soll das Ehrenamt Staat, Kommune oder Familie unterstützen oder gar ersetzen. Staat und Kommunen müssen achtsam sein, ehrenamtliches Engagement nicht zu überlasten. Ehrenamtliches Engagement kann nicht ganze Aufgabenbereiche übernehmen, sondern sinnvoll ergänzen.

Freiwillige Feuerwehren leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Ehrenamtliche Jugendhelfer, Sozialarbeiter, Fußballtrainer, Musiklehrer oder Vereinsfunktionäre leisten einen wichtigen Beitrag in der Kinder- und Jugenderziehung sowie zur Integration von Migranten und sozial benachteiligten Menschen. Ehrenamtliche Besuchs- und Begleitdienste, nachbarschaftliche Hilfsdienste, ehrenamtliche Betreuungsdienste für Demenzkranke können professionelle Pflege nicht ersetzen, jedoch ergänzen. Ehrenamtliche Helfer entlasten Familienangehörige. Die Zunahme des Alters und der pflegebedürftigen Menschen wird den Bedarf an ergänzenden Pflegeangeboten erhöhen, zumal das Potential familiärer Unterstützung abnehmen wird.

Das Ehrenamt wird künftig einen Beitrag leisten, um das Vereinswesen, Kultureinrichtungen, den Bevölkerungsschutz, die Integration von Migranten, das Gesundheits- und Pflegewesen sowie soziale Einrichtungen bedarfsgerecht bedienen zu können. Hierzu müssen neue Personengruppen angesprochen und eingebunden werden. Die zunehmende Zahl „fitter Älterer“ verspricht eine Chance, Ruheständler für das Ehrenamt zu gewinnen.

I. Die Kommune als Arbeits- und Wirtschaftsstandort

Die Bewältigung all dieser Herausforderungen sichert der Stadt oder der Gemeinde Attraktivität als Arbeits- und Wirtschaftsstandort. Unternehmen befinden sich in Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte. Das Fachkräftepotential ist für die Standortwahl ein entscheidender Faktor. Zwar ist Bayern nach Auffassung der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw) überdurchschnittlich gut mit qualifizierten Arbeitskräften versorgt. Auch bewertet die bayerische Wirtschaft grundsätzlich die Wissens- und Bildungsinfrastruktur in Bayern als gut. Die Verfügbarkeit von Auszubildenden, Fachkräften und Absolventen in technischen und naturwissenschaftlichen Disziplinen wurde aber relativ schlecht bewertet. Die bayerische Wirtschaft fordert von den Städten und Gemeinden eine hohe Arbeitsort- und Wohnortattraktivität und optimale Rahmenbedingungen für Unternehmen. Das kommunale Verwaltungshandeln müsse wirtschaftsfreundlich ausgerichtet sein, Gebühren, Steuern und Abgaben müssten maßvoll ausfallen. Die Wirtschaft verlangt von den Kommunen das Vorhalten bester Rahmenbedingungen bei geringstmöglicher Kostenbeteiligung von Unternehmen. Damit wird deutlich, in welchem Spannungsverhältnis sich Kommunen befinden.

Die Attraktivität der Kommune als Arbeits- und Wirtschaftsstandort sichert Wirtschaft und Arbeitskräfte. Die Erhaltung oder Erhöhung der Standortattraktivität ist von zentra-

ler Bedeutung, um die Abwärtsspirale in den schrumpfenden Regionen aus Arbeitsplatzmangel, Wegzug junger und gut qualifizierter Menschen mit den negativen Folgen für die kommunale Infrastruktur zu durchbrechen. Unternehmen und die Wirtschaftsstruktur sind Stabilisatoren der Kommunen. Sie ermöglichen Investitionen am Standort und fordern diese ein. Wenn Fachkräfte in Unternehmen attraktive Gehälter verdienen und am Standort leben, wirken die Betriebe als Magnet für junge Menschen und Kreative in einer Region.

Ein starker Zuzug erhöht das Arbeitskräftepotential in Städten und Gemeinden. Der Zuzug treibt die wachsenden Städte und Gemeinden an, die kommunale Infrastruktur stetig fortzuentwickeln und zu verbessern. Dadurch steigt die Attraktivität in wachsenden Städten und Gemeinden. Wirtschaft wird angezogen. Neuer Zuzug mobilisiert. Diese positive Entwicklung erfordert von der Kommune höchste Anstrengung, die Standortqualität für alle Menschen aufrecht zu erhalten. Der Zuzug besteht nicht allein aus hoch qualifizierten Arbeitskräften. Eine gute Infrastruktur zieht auch arme Bevölkerung an, die in kommunalen Sozialeinrichtungen aufgefangen werden muss.

J. Die Kommune als Verwaltung und als Arbeitgeberin

Die Personalwirtschaft in den Städten steht im Zuge des demografischen Wandels vor neuen Herausforderungen: Es geht um die Gewinnung qualifizierten Personals, um die Aufgabenerfüllung gegenüber der Bürgerschaft und um den stärkeren Einfluss des Dienstleistungsgedankens. Bedingt durch den Fachkräftemangel sind in deutschen Städten und Gemeinden derzeit über 150.000 Stellen unbesetzt. Die größte Lücke besteht im Erziehungs- und Kinderbetreuungsbereich – allein hier fehlen 120.000 Kräfte. Darüber hinaus sind 20.000 Stellen in den Schulen, 5.000 bei den Feuerwehren, 6.000 bei den Jobcentern, 3.000 in den Jugendämtern und 2.000 in den Gesundheitsämtern vakant. Die Kommune steht als Arbeitgeberin in Konkurrenz zur privaten Wirtschaft, die Fachkräften häufig bessere finanzielle Perspektiven aufzeigen können.

Der Fachkräftemangel wird sich in den kommenden Jahren durch die anrollende Rentenwelle verschärfen, denn jeder dritte Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung ist ein rentennaher Jahrgang zwischen 50 und 60 Jahren. Infolge der Anhebung des Renteneintrittsalters müssen in den nächsten Jahren verstärkt Personen altersgerecht und ggf. unter Berücksichtigung einer Leistungsminderung bis zum Renteneintritt beschäftigt werden. Mögliche Einsatzbereiche und Nischen (z. B. Verwaltungstätigkeiten in der Pforte) wurden in der Vergangenheit oft in Haushaltskonsolidierungsrunden gestrichen, so dass es nun schwierig ist, geeignete Einsatzmöglichkeiten zu finden.

Der demografische Wandel und die damit einher gehenden gesellschaftlichen Änderungen stellen zusätzliche Anforderungen an die Verwaltung als Dienstleisterin. Um den Bedürfnissen mobilitätseingeschränkter Menschen gerecht zu werden, spielt die Erreichbarkeit zu Fuß oder mit barrierefreiem ÖPNV eine große Rolle. Die computeraffine Gesellschaft erwartet darüber hinaus eine Ausweitung der Online-Angebote, während andere auf Hilfe etwa beim Ausfüllen von Formularen durch kompetentes Personal der Kommunalverwaltungen angewiesen sind.

Laut einer Studie der Prognos AG im Auftrag der Robert Bosch Stiftung aus dem Jahr 2009 zur demographieorientierten Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung kann den Herausforderungen des demografischen Wandels in der Personalpolitik nur begegnet werden, wenn ein „Paradigmenwechsel von einer passiven Personalverwaltung hin zu einem aktiven Management der Ressource Personal“ erfolgt. Für die Städte und Gemeinden bedeutet dies eine umfassende Neuausrichtung in verschiedenen Feldern, ausgehend von einem strategischen Management über Personalmarketing, Arbeitsorganisation wie flexiblere Formen von Arbeitszeit, Gesundheitsmanagement bis hin zur Personalentwicklung mit Weiterbildungskonzepten, leistungsorientierter Vergütung und der Qualifizierung der Personalführung.

Kapitel 3

Unterstützungsbedarf der Städte und Gemeinden bei der Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels

Die Bayerische Verfassung gibt die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen als Maxime staatlichen Handelns vor. Sie greift damit grundlegende Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in allen Teilen des Freistaats auf und erhebt diese in den Verfassungsrang. Die Staatszielbestimmung ist Grundlage staatlichen Handelns und zentrale Forderung der bayerischen Städte und Gemeinden an die Staatsregierung. Die Forderungen und Erwartungen der bayerischen Kommunen sind aus den Grundbedürfnissen der Menschen in den Städten und Gemeinden abgeleitet.

Die Staatszielbestimmung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen verbietet eine Diskussion über die Aufgabe einzelner stark schrumpfender Landstriche und sichert allen Regionen, allen Städten und Gemeinden Bayerns ihren Bestand als gesamtgesellschaftliche Aufgabe, ohne aber den Bestand sämtlicher in der Kommune vorhandenen Einrichtungen zu garantieren. Die Staatszielbestimmung verbietet es spiegelbildlich, wachsende Städte und Gemeinden mit ihren

Aufgaben und Problemen alleine zu lassen. Der Freistaat fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land. Damit bringt der Freistaat laut der Begründung zum Gesetzentwurf zum Ausdruck, dass er dieser Zielbestimmung bei all seinen Handlungen ein besonderes Gewicht beizumessen hat. Bereits das Sozialstaatsprinzip gebietet dem Freistaat, Mindestvoraussetzungen für die Bedürfnisse aller Menschen in allen Landesteilen sicherzustellen. Die Staatszielbestimmung geht darüber hinaus und verpflichtet den Staat, dafür Sorge zu tragen, dass die Menschen in allen Landesteilen auch die gleichen Chancen für ihre Lebensentwicklung haben – in städtischen und in ländlichen Gebieten gleichermaßen.

Ein funktionierendes System Zentraler Orte leistet einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung der Staatszielbestimmung. Bei unbegrenzter Verfügbarkeit finanzieller und personeller Mittel ließe sich der Verfassungsauftrag erfüllen, indem allen 2056 bayerischen Städten und Gemeinden bei der Errichtung und beim Unterhalt aller Einrichtungen eine Vollfinanzierung zudedacht wird. Zunehmend knappe Mittel auf allen Ebenen der Staatsverwaltung machen aber eine planmäßige und nachhaltige Verteilung von Versorgungseinrichtungen über das Landesgebiet erforderlich. Nicht jede der 2056 Kommunen kann Standort für Wissenschaft und zentraler Einrichtungen sein.

Zur Bewältigung des Zielkonflikts einer umfassenden und flächendeckenden Versorgung der Bedürfnisse der Bevölkerung und einer begrenzten Verfügbarkeit hierfür notwendiger Mittel fand in den 1960er- und 1970er-Jahren das Zentrale-Orte-System Einzug in die deutsche Landes- und Regionalplanung. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die Beobachtung einer starken Landflucht und die Idee, bevorzugt ländliche Mittelpunktsiedlungen auszubauen, die eine ausreichende Grundversorgung mit Schulen, kulturellen Einrichtungen oder Kreditinstituten sicherstellten und regelmäßig Standorte für Industrie und Gewerbe bildeten. Zentrale Orte dienten als Instrumente einer nachholenden Modernisierungspolitik für die ländlichen Räume.

Die Problembeschreibung des Gesetzentwurfs zur Änderung der Bayerischen Verfassung aus dem Jahr 2012 gleicht der Ausgangssituation der jungen Bundesrepublik. Die Geschichte zeigt, dass sich das Zentrale-Orte-System als Verteilungsprinzip knapper Mittel bewährt hat. Das Zentrale-Orte-System gibt der Staatsregierung ein Instrument an die Hand, Vorgaben für die Verteilung von Einrichtungen einer bestimmten Versorgungsstufe im Freistaat zu machen und die Zuteilung staatlicher Mittel zu steuern. In der Heimatstrategie griff die Staatsregierung das Zentrale-Orte-System als eine der fünf tragenden Säulen auf und begriff es als ein Element der Strukturentwicklung für ganz Bayern.

Zentrale Orte nehmen überörtliche Versorgungsfunktionen für sich und andere Gemeinden wahr. In ihnen bündeln sich zentrale Versorgungseinrichtungen, die das Umland mitversorgen. Die Bedeutung der Zentralen Orte ist aber nicht auf die Versorgungsfunktion beschränkt. Städte und Gemeinden, die zentralörtliche Aufgaben übernehmen, sind Motoren der Entwicklung einer ganzen Region. Die meisten Städte und Zentralen Orte befinden sich in den ländlichen Räumen. Sie sind Impulsgeber und Ankerpunkte. Sie versorgen das Umland nicht nur mit Waren und Dienstleistungen, sondern auch mit Urbanität, mit einem bestimmten Lebensgefühl. Sie stiften ihrem Umland Identität und geben Heimat.

Das Zentrale-Orte-System, das sich jedenfalls im vergangenen Jahrzehnt darauf konzentriert hat, den Status quo zu erhalten, könnte auch struktursteuernde Aufgaben erfüllen, indem von der Staatsregierung gezielt Orte identifiziert werden, in deren Umfeld eine der Staatszielbestimmung entsprechende Versorgung gefährdet ist, und diese zu Zentren einer bestimmten Stufe entwickelt werden.

A. Fachübergreifende Forderungen der bayerischen Städte und Gemeinden

Die bayerischen Städte und Gemeinden fordern von der Staatsregierung, die Staatszielbestimmung mit Leben zu füllen. Um dieser gerecht zu werden, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

I. Die Staatsregierung muss alle Erscheinungsformen des demografischen Wandels, Wachsen und Schrumpfen, gleichwertig behandeln. Die Staatsregierung darf Stadt und Land nicht als Gegensatz behandeln, sondern als gleichwertige Partner zur Verwirklichung der Staatszielbestimmung.

Die Bayerische Staatsregierung hat sich in der jüngeren Vergangenheit der demografischen Entwicklung in Leitfäden, Strategien und Regierungserklärungen angenommen und dabei ein Bündel an Unterstützungsangeboten entwickelt. Die bayerischen Ministerien haben auf Anfrage des Bayerischen Städtetags eine umfassende und gute Darstellung staatlicher Unterstützungsangebote zusammengestellt (abrufbar unter www.bay-staedtetag.de). Sie legt den Schwerpunkt der Betrachtung auf die schrumpfenden Teilräume, während die Herausforderungen wachsender Städte und Gemeinden nur selten behandelt werden. Die Konzentration auf schrumpfende Regionen wird der bayerischen Entwicklung nicht gerecht und lässt Wechselwirkungen der sich unterschiedlich entwickelnden Teilräume unberücksichtigt.

Der Demografieleitfaden der Bayerischen Staatsregierung (www.demografie-leitfaden-bayern.de) zielt in Anknüpfung an die Kurzformel „weniger, älter, bunter“ auf schrumpfende Regionen. Diese einseitige Betrachtung wiederholt sich im Aktionsplan demografischer Wandel – Aufbruch Bayern der Bayerischen Staatsregierung, der im November 2011 erschienen ist. Dass die Staatsregierung die Probleme kleinerer Städte und Gemeinden aufgreift, ist wichtig und richtig. Dabei werden aber die Probleme der wachsenden Städte und Gemeinden ausgeblendet. Die Diskussion ist einseitig, wenn der Begriff des demografischen Wandels allein mit den Problemen schrumpfender Teilräume belegt wird.

In der Kabinettsitzung am 5. August 2014 in Nürnberg stellte der bayerische Finanzminister dem Ministerrat die „Heimatstrategie“ vor. Als ersten Schritt beschloss der Ministerrat ein Maßnahmenpaket zur Stärkung Nordbayerns. In die Nordbayern-Initiative möchte die Staatsregierung fast 600 Millionen Euro bis 2018 investieren. Davon sollen durch überregional bedeutende Leuchtturmprojekte Wissenschaft und Wirtschaft gestärkt werden. Entsprechende Programme sollen auch in anderen Räumen mit strukturellem Handlungsbedarf folgen. In der Heimatstrategie erkennt die Staatsregierung erstmals im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung die Herausforderungen wachsender Städte und Gemeinden an. Die Heimatstrategie baut auf fünf Säulen: Kommunaler Finanzausgleich, Strukturentwicklung für ganz Bayern, Breitbandausbau und E-Government, Nordbayern-Initiative und Behördenverlagerung.

In der Regierungserklärung „Heimat Bayern 2020“ vom 27. November 2014 kündigte der bayerische Finanzminister ein 25-Punkte-Programm an. Die Regierungserklärung zielt auf die Stärkung des ländlichen Raums und möchte einem Bayern der zwei Geschwindigkeiten entgegenwirken. Allerdings fehlt dieser Heimatstrategie ein flächendeckender Anspruch. Sie beschäftigt sich allein mit dem ländlichen Raum, vernachlässigt dabei die wichtige Versorgungs-, Identifikations- und Impulsfunktion der Vielzahl von Städten in den ländlichen Räumen und lässt Städte und Gemeinden in Verdichtungsräumen, die für eine große Zahl von Bürgerinnen und Bürger Heimat sind, außen vor. Damit verkennt sie, dass 45 Prozent aller Bayern in den Verdichtungsräumen Heimat finden. Heimat lässt sich nicht in Stadt und Land dividieren oder auf den ländlichen Raum beschränken. Heimat finden Menschen in ganz Bayern.

- II. Die Staatsregierung muss sich der Ungleichheiten und Ungleichzeitigkeiten der vielfältigen Entwicklungen in den bayerischen Städten und Gemeinden bewusst werden, bewährte Förderpraktiken, Vorgaben und Standards hinterfragen und auf die spezifischen Bedarfe der Kommunen anpassen. Unterschiedliche Entwicklungen bedürfen unterschiedlicher Strategien. Die Heterogenität in Bayern ist als Chance zu begreifen. Vorhandene Stärken sind zu stärken, Schwächen sind auszugleichen.**

Neue Aufgabenstellungen und Aufgabenschwerpunkte erfordern neue Lösungsansätze, neue Ideen, Flexibilität und den Mut für Experimente. Sie verlangen von der Staatsregierung, den Ministerien und den Aufsichtsbehörden, die Förderpraxis stetig zu verbessern, Vorgaben und Standards zu hinterfragen, die Unterschiedlichkeiten der vielfältigen Entwicklungen in den Regionen zu analysieren und passgenaue Strategien zu entwickeln. Zur Erreichung des Staatsziels gibt es keine Patentrezepte.

Fördersätze müssen stärker den kommunalen Bedarf in den Blick nehmen. Die Haushaltslage macht es einigen Städten und Gemeinden schwer, den Eigenanteil von Förderprogrammen aufzubringen. Die Förderpraxis muss Lösungen hierfür bereithalten. Eine Differenzierung nur nach Wachstum und Schrumpfen oder nach Stadt und Land spiegelt den Bedarf nicht wider. Die Bevölkerungsentwicklung spiegelt nicht zwangsläufig die Finanzkraft wider.

- III. Finanzielle Unterstützung trägt dazu bei, die Existenz kleiner werdender Städte zu sichern, kann aber alleine eine nachhaltige Entwicklung nicht anstoßen. Demografieprobleme und strukturelle Härten lassen sich nur bedingt mit den vorhandenen Fördermitteln durch staatliche Finanzströme an die Kommunen lösen. Eine (horizontale) Umverteilung innerhalb der kommunalen Ebene würde allenfalls zu einer Problemverlagerung führen. Es bedarf einer gezielten Regional- und Strukturpolitik der Staatsregierung, damit in den strukturschwachen Gebieten neue Arbeitsplätze entstehen und vor allem junge Menschen eine Perspektive haben. Behördenverlagerung alleine genügt nicht. Die Staatsregierung muss stärker versuchen – etwa über die Invest in Bavaria – politisch auf Standortentscheidungen strategisch wichtiger Unternehmen im Sinne der Dezentralität Einfluss zu nehmen. Neben den Finanzproblemen schrumpfender Regionen muss den Strukturproblemen in wachsenden Städten und Gemeinden stärker Rechnung getragen werden. Die ausschließliche Ausrichtung, insbesondere der Landesplanung, auf den Raum mit besonderem Handlungsbedarf birgt die Gefahr, dass die Landesentwicklung die Probleme wachsender Städte und Gemeinden aus den Augen verliert.**

Die Verlagerung von Behörden in Städte und zentrale Orte der ländlichen Räume ist ein überwiegend symbolhafter Schritt in die Richtung, verstärkt Arbeitsplätze in die ländlichen Räume zu bringen und Ankerpunkte für die weitere Ansiedlung der Wirtschaft und Wissenschaft zu setzen. Wichtige Signale setzen das Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und die Technologie mit den Förderungen im Forschungs-, Technologie- und Innovationsbereich oder das Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst durch die wissenschaftsgestützte Struktur- und Regionalisierungsstrategie für die bayerischen Hochschulen für angewandte Wissenschaft und Technischen Hochschulen. Diese Programme müssen intensiviert und weiterhin konsequent eingesetzt werden. Die Städte und zentralen Orte müssen weiterhin mit Schulen, Bildungseinrichtungen, Hochschuleinrichtungen und Wissenschaftsstandorten gestärkt werden. Damit schafft man Urbanität in den Städten und Zentralen Orten der ländlichen Räume, die auf das Umland ausstrahlt und für die Region identitätsstiftend ist. Die Landes- und Regionalentwicklung gibt der Staatsregierung ein starkes Werkzeug an die Hand, die technische, wirtschaftliche und soziale Infrastruktur zu steuern und Potentiale vor Ort zu erschließen. Dazu gehören auch neue Strukturen in der Tourismuswerbung. Die Staatsregierung muss dieses Werkzeug konsequenter nutzen.

Dass direkte Finanztransfers an die Kommunen alleine nicht genügen, ergibt sich aus der Betrachtung des Steuerwesens und der staatlichen Zuweisungen. Rückläufige oder zunehmende Einwohnerzahlen entfalten sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite ihre Wirkungen bei den Städten und Gemeinden. Während die Folgen bei den Steuereinnahmen nur bedingt beeinflussbar sind, wurde bei den staatlichen Zuweisungen zum Teil schon mit demografiespezifischen Verteilungsmechanismen reagiert. Auf der Ausgabenseite beeinflussen vor allem altersstrukturbedingte Nachfrageverschiebungen die Haushalte der Kommunen.

1. Steuereinnahmen

Die Gesamteinnahmen der Städte und Gemeinden sind von den Steuereinnahmen abhängig. Im Jahr 2013 beliefen sich die Netto-Steuereinnahmen der bayerischen Kommunen auf 15.096 Mio. Euro. Das entspricht einem Anteil von 45 Prozent an den Gesamteinnahmen.

Die Gewerbesteuer ist die ergiebigste Steuerart der Städte und Gemeinden (Netto-Aufkommen 2013 in Bayern: 6.701 Mio. Euro). Die Gewerbesteuer ist nicht abhängig von der Einwohnerzahl, sondern von der Wirtschaftslage der Unternehmen vor Ort; Bemessungsgrundlage ist der Gewerbeertrag. Unternehmen benötigen qualifizierte Arbeitskräfte, die in abwanderungsbetroffenen Gebieten immer schwerer zu finden sind,

was Standortentscheidungen von Unternehmen beeinflusst und im Falle einer Standortverlagerung unmittelbar zu geringeren Steuereinnahmen führt. Eine Trendwende lässt sich von der einzelnen Kommune alleine nur schwer herbeiführen. Hier muss eine gezielte Regional- und Strukturpolitik des Freistaats dafür sorgen, dass Unternehmen auch in strukturschwachen Räumen die für die Ansiedlung und Schaffung von Arbeitsplätzen notwendigen Rahmenbedingungen vorfinden.

Eine weitere wichtige Einnahmensäule in den Haushalten der Städte und Gemeinden ist der Kommunalanteil an der Einkommensteuer. Die Kommunen erhalten 15 Prozent vom Aufkommen der Einkommensteuer (Kommunalanteil 2013 in Bayern: 6.019 Mio. Euro), die unter den Gemeinden entsprechend dem lokalen Steueraufkommen verteilt werden. Dabei erfolgt ein struktureller Ausgleich, der zugunsten von Kommunen mit geringer werdender Bevölkerung wirkt, indem für die Verteilungsbemessung die zu versteuernden Einkommen der Steuerpflichtigen nur bis zu einem Höchstbetrag von 35.000 Euro (70.000 Euro bei Zusammenveranlagung) berücksichtigt werden. Diese Kappungsbeträge dämpfen strukturelle Einkommensunterschiede ab. Außerdem ergeben sich durch die technische Umsetzung der Verteilung zeitverzögernde Effekte zu Gunsten der abwanderungsbetroffenen Gemeinden. Die Berechnung der aktuell für den Zeitraum 2015 bis 2017 maßgeblichen Verteilungsschlüsselzahl erfolgt auf Basis der Einkommensteuerstatistik 2010. Das bedeutet: Eine Wohnsitzverlagerung im Jahr 2014 macht sich bei der aufnehmenden Gemeinde erst ab dem Verteilungszeitraum 2021 positiv bemerkbar, da erst im Jahr der Neuberechnung (2020) auf die Einkommensteuerstatistik 2016 abgestellt wird. Bis dahin wird das Einkommen des Weggezogenen der Herkunftsgemeinde zugerechnet, obwohl der Neubürger sofort alle Infrastruktureinrichtungen an seinem neuen Wohnort in Anspruch nimmt. Dieser Effekt führt bei Gemeinden, deren Einwohnerzahl steigt, zu einem stark verzögerten Einkommensteueranteil für den Neubürger.

2. Staatliche Zuweisungen

Ohne die finanzielle Unterstützung der Länder könnten viele kommunale Aufgaben von Städten und Gemeinden nicht erbracht werden. Insbesondere die Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sind für die Kommunen von großer Bedeutung. Das Volumen der reinen Landesleistungen beläuft sich im Jahr 2015 in Bayern auf knapp 8 Milliarden Euro.

Die Schlüsselzuweisungen für Gemeinden und Landkreise stellen mit einem Volumen von 3.135,8 Mio. Euro (2015) die bedeutendste Leistung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs dar. Bei der Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen, die 2006,7 Mio. Euro (2015) betragen, wird gemeindescharf ein fiktiv ermittelter Ausgaben-

bedarf, der allerdings vom zur Verfügung stehenden Verteilungsvolumen abhängt, der Steuerkraft gegenübergestellt. Ist der Ausgabenbedarf höher als die Steuerkraft der Gemeinde, erhält sie 55 Prozent der Differenz als Schlüsselzuweisung. Dabei werden Einwohnerveränderungen sowohl bei der Ausgabenbedarfsermittlung als auch auf der Steuerkraftseite berücksichtigt. Die Ausgabenbelastung einer Gemeinde wird überwiegend auf der Basis ihrer Einwohnerzahl anhand der sogenannten Hauptansatzstaffel ermittelt. Diese basiert auf der Tatsache, dass der Ausgabenbedarf mit zunehmender Einwohnerzahl steigt. Ein Einwohnerrückgang führt deshalb zu einem geringeren (fiktiven) Ausgabenbedarf, so dass dies bei unveränderter Steuerkraft zu geringeren Schlüsselzuweisungen führt. Um diesen Rückgang abzufedern, wurde in Bayern 2006 der „Demografiefaktor“ eingeführt. Er bewirkt, dass einer schrumpfenden Gemeinde nicht die tatsächliche Einwohnerzahl zugerechnet wird, sondern die höhere durchschnittliche Einwohnerzahl der letzten fünf Jahre. Der Demografiefaktor wurde 2012 auf zehn Jahre ausgedehnt. Bei der Zuzugsgemeinde findet der Neubürger erst zwei Jahre nach der Anmeldung Berücksichtigung. Dieses System federt sinnvollerweise Einwohnerrückgänge ab, führt aber zu einer verzögerten Finanzausweisung an wachsende Städte. Die Dämpfungs- und Verzögerungsmechanismen sowohl bei der Einkommensteuerbeteiligung als auch bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen zeigen, dass das interkommunale Verteilungssystem nicht überzogen werden darf und nicht geeignet ist, darüber hinaus weiter bestehende Strukturschwächen auszugleichen. Hier ist der Freistaat dringend gefordert, Strukturpolitik außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zu leisten.

Der kommunale Finanzausgleich umfasst seit 2013 Finanzhilfen für Kommunen, die mit strukturellen Härten zu kämpfen haben. Primärer Zweck dieser Stabilisierungshilfen ist die Rückführung der Verschuldung. Dabei ist eine rückläufige Einwohnerzahl der bestimmende Faktor zur Feststellung des Kriteriums der strukturellen Härte. Im Jahr 2014 wurden 100 Mio. Euro an strukturschwache Kommunen ausgereicht. Der regionale Förderschwerpunkt liegt im nordöstlichen Teil Bayerns. Im Jahr 2015 stehen 120 Mio. Euro zur Verfügung.

Im kommunalen Finanzausgleich werden knapp 430 Mio. Euro (2015) für Investitionen der Kommunen in Schulen und Kindertageseinrichtungen bereitgestellt. Bei der Bestimmung des individuellen Fördersatzes werden Gemeinden, die von der demografischen Entwicklung besonders negativ belastet sind, mit einer Förderquote von bis zu 90 Prozent berücksichtigt. Neben den zweckgebundenen Investitionszuweisungen erhalten die Kommunen Investitionspauschalen (2015: 376 Mio. Euro), bei denen besonders kleine Gemeinden stark überproportional berücksichtigt werden. Auch bei den Investitionspauschalen wird eine negative Einwohnerentwicklung gesondert gewichtet, so dass schrumpfende Gemeinden einen entsprechenden Zuschlag erhalten.

Auch in anderen staatlichen Förderprogrammen erhalten Städte und Gemeinden mit sinkenden Einwohnerzahlen oder in strukturschwachen Gebieten höhere Förderkonditionen, so zum Beispiel bei der Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit oder beim Breitbandausbau.

IV. Die Staatsregierung muss die Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels als kommunale Pflichtaufgabe begreifen und entsprechend mit staatlichen Mitteln ausstatten.

Kommunen begreifen die Bewältigung der Herausforderungen des demografischen und gesellschaftlichen Wandels als Pflichtaufgabe. Die Staatszielbestimmung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen nimmt die Staatsregierung in die Pflicht. Aber auch die Kommunen leisten ihren Beitrag. Die Staatszielbestimmung überlagert die kommunalrechtliche Differenzierung zwischen sogenannten freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben und zwingt im Einzelfall Aufsichtsbehörden zu einer abweichenden Bewertung.

Kommunen nehmen eine Vielzahl sogenannter freiwilliger Aufgaben wahr. Die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben sichert den Städten und Gemeinden die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Standortqualität. Sie ergänzen Pflichtaufgaben oder besetzen neue Aufgabenfelder. Leistungen der Gemeinde im kulturellen Bereich, für touristische Zwecke, zur Stärkung des Ehrenamts oder im sozialen Bereich der Armenfürsorge oder Altenpflege sind für Kommunen von essentieller Bedeutung. Neue Ansätze der Kommunen, um eine Versorgung der Menschen mit Waren oder Dienstleistungen sicherzustellen, etwa organisierte Fahrdienste zum Nahversorger oder Facharzt, sind in den Kategorien des Kommunalrechts freiwillige Aufgaben. Sie fallen dann bei schlechter Haushaltslage Kürzungen oder Streichungen zum Opfer.

V. Die Staatsregierung muss kommunale Demografiekonzepte fördern, etwa im Rahmen der Förderung des Regionalmanagements oder der Zuwendungen des Freistaats zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit. Ein Bedarf besteht auch in wachsenden Städten und Gemeinden. Kommunale Demografiekonzepte zeigen der Staatsregierung kommunale Bedarfe auf, die den staatlichen Förderentscheidungen zugrunde zu legen sind.

Kommunale Demografiekonzepte sind ein gutes Mittel, um vor Ort koordiniert Maßnahmen zur Anpassung gemeindlichen Handelns an die demografische Veränderung zu ergreifen. Kommunale Demografiekonzepte werden den kleinteilig sehr unterschied-

lichen Entwicklungen in Bayern gerecht: Sie ermöglichen der Kommune, bedarfsgerechte Strategien zu erarbeiten, planmäßig zu verfolgen und fortzuentwickeln. Inhalt eines kommunalen Demografiekonzepts können Maßnahmen sein, die die Stadt oder Gemeinde zur Anpassung an die Änderung der Bevölkerungszahl, der Bevölkerungszusammensetzung und an die Altersstruktur ergreifen möchte. So können kommunale Konzepte ein staatliches Gesamtkonzept ergänzen und Bedarfe für die Verteilung staatlicher Mittel darstellen.

Kommunen stellen sich den Herausforderungen des demografischen Wandels. Über die Hälfte der Städte und Gemeinden, die an einer Umfrage des Bayerischen Städtetags teilgenommen haben, befassen sich konzeptionell mit den Herausforderungen des demografischen Wandels. Dabei bestand kein signifikanter Unterschied zwischen den Kommunen mit zunehmender, abnehmender und stabiler Einwohnerentwicklung. Über ein Fünftel dieser Kommunen haben kommunalrelevante demografische Entwicklungen in einem Gesamtkonzept vor Ort untersucht und daraus Handlungsfelder und Prioritäten abgeleitet oder haben solche Untersuchungen eingeleitet. Viele Kommunen – ein Fünftel – haben ein seniorenpolitisches Gesamtkonzept erarbeitet. Einige Kommunen bedienen sich eines Demografiekonzeptes des Landkreises. Neben einer über einen langen Zeitraum angelegten konzeptionellen Begleitung der schleichenden Entwicklung nimmt eine Vielzahl der Stadtspitzen und Kommunalverwaltungen an themenbezogenen Veranstaltungen teil oder organisiert Workshops. Einzelne Kommunen erstellen regelmäßig Demografieberichte und stellen eigene Bevölkerungsprognosen an. Vergleichsweise wenige der befragten Kommunen haben Integrationskonzepte, Mobilitätskonzepte oder Aktionspläne für Menschen mit Behinderung erarbeitet. Die Erfahrungen der Städtetagsmitglieder belegen, dass demografischen Entwicklungen nicht mit punktuellen und kurzfristigen Maßnahmen begegnet werden kann.

Eine Auseinandersetzung mit dem demografischen Wandel und die Entwicklung kommunaler Konzepte brauchen einen langen Atem, Personal- und Mitteleinsatz. Zukunftsträchtige Ideen müssen auf höchster kommunalpolitischer Ebene entwickelt und getragen werden. In einigen Städten und Gemeinden ist dieses Thema „Chefsache“. In manchen Städten und Gemeinden wurden Stabsstellen gebildet. Eine Koordination erfolgt oft in turnusmäßigen Arbeitsgruppen und Gremien. Zukunftsträchtige Konzepte erfordern eine umfassende Beteiligung der Stadtgesellschaft, der Vereine, Interessenvertretungen, der Wirtschaft und nicht zuletzt eine intensive Miteinbeziehung der Bürger jeden Alters. Hierzu eignen sich Workshops, Stadtteiltreffen oder Bürgerabende. Dabei muss darauf geachtet werden, jeden Teil der Gesellschaft anzusprechen und mitzunehmen: Veranstaltungen müssen sich an die jeweilige Zielgruppe, an Jugendliche oder an die zunehmende Zahl älterer Menschen, richten. Eine umfassende Bürger-

beteiligung kann bei der Bevölkerung Identifikation stiften. Demografiekonzepte sind auf einen langen Zeitraum angelegt. Diese Langfristigkeit spiegelt sich idealerweise im Zuständigkeitszuschnitt wider. Es bedarf eines Kümmerers, der die Entwicklung und die kommunalen Abhilfemaßnahmen überwacht und begleitet. Die Langfristigkeit des Konzepts erfordert auch, sich auf neue Entwicklungen einzustellen und die Bereitschaft, nicht bewährte Maßnahmen zu beenden, zu korrigieren oder anzupassen. Ein Demografiekonzept ist kein punktuell Konzept, sondern von vorneherein auf eine stetige Weiterentwicklung angelegt.

VI. Die Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben ist eine wichtige Zukunftsaufgabe von Bund, Freistaat und Kommunen. Die Städte und Gemeinden brauchen staatliche Unterstützung bei ihrer Integrationsarbeit.

Der Grad der Integration und das Gelingen einer gleichberechtigten Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben bestimmen über die weitere Entwicklung im Freistaat. Für schrumpfende Regionen kann Zuwanderung eine Chance sein. Allgemein können gut integrierte MigrantInnen einen wichtigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Beitrag leisten. Seit einiger Zeit wächst die Zuwanderung nach Deutschland. Auch die Zahl der Asylsuchenden und Flüchtlinge, die voraussichtlich aus humanitären Gründen länger in Deutschland bleiben, steigt deutlich an. Notwendig für die Integration sind eine ausreichende soziale Betreuung und die Vermittlung von Sprachkenntnissen. Die Beherrschung der deutschen Sprache ist Grundvoraussetzung, sich im täglichen Leben zu Recht zu finden, die deutsche Kultur kennen zu lernen, soziale Kontakte zu knüpfen und Arbeit zu finden. Hauptamtliche und ehrenamtliche Kräfte können effizient zusammenarbeiten, die Hilfsbereitschaft der Bevölkerung kanalisieren und zum Erfolg der Integrationsbemühungen führen. Insbesondere für den hauptamtlichen Rückhalt der ehrenamtlichen Kräfte ist Personal erforderlich, für das der Freistaat Bayern zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen muss. Die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen und Zeugnisse muss erleichtert werden. Die Anerkennung von Menschen und ihrem Potential dient dem Integrationsgedanken. Ihre Arbeitskraft und ihr Einsatz bringen einen Gewinn für die deutsche Wirtschaft und die gesamte Gesellschaft.

Kommunen betrachten Integration als eine bedeutende Zukunftsaufgabe. Städte und Gemeinden bieten Kurse zum Erlernen der deutschen Sprache an oder unterstützen karitative und kirchliche Träger. Beispielhaft erwähnt seien die Städte Nürnberg, Passau oder Selb. Volkshochschulen sind wichtige Partner. Die Stadt Bayreuth lädt seit 1989 jährlich neu zugezogene deutschstämmige Aussiedler zu einer Informations-

veranstaltung ins Neue Rathaus ein. Dort erhalten die neuen Bürgerinnen und Bürger einen Überblick der Arbeit und Zuständigkeiten der Stadtverwaltung sowie der Freizeit-, Kultur- und Sportangebote der Stadt. Darüber hinaus werden Stadtrundgänge für neu eingereiste MigrantInnen angeboten. Die Landeshauptstadt München hat eine Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen eingerichtet, um bislang verschlossene Zugänge zu Bildung, Qualifizierung und Arbeitsmarkt zu öffnen. Durch Beratung, Begleitung und Netzwerkbildung erleichtert die Beratungsstelle die Integration eingereister MitbürgerInnen und mobilisiert zugleich Fachkräftepotential.

VII. Die Staatsregierung muss einen Rahmen schaffen, der Wertschätzung und Anerkennung des Ehrenamts sowie eine Vereinbarkeit mit der Familie und mit den neuen Anforderungen der Berufswelt an Mobilität und Flexibilität verspricht und MigrantInnen verstärkt in das Ehrenamt einbindet. Gesucht werden neue Konzepte und Modelle, die Anreize für alle Personengruppen schaffen, ein Ehrenamt aufzunehmen.

Städte schätzen die Bedeutung des Ehrenamts und unterstützen ehrenamtliches Engagement als freiwillige kommunale Aufgabe als Trägerinnen von Einrichtungen, als Förderer oder durch Übernahme von Schirmherrschaften. Sie fördern die Vernetzung engagierter Bürger durch die Einrichtung oder Unterstützung von Freiwilligenagenturen, etwa die „AIFa“ in Altdorf bei Nürnberg, die „fala“ in Landshut oder die Agentur „engagiert in Amberg“. Städte unterstützen und fördern das Ehrenamt durch speziell auf freiwillig Engagierte zugeschnittene Fortbildungen. Etwa bietet die Stadt Aschaffenburg unter dem Slogan „gemeinsam ENGAGIERT“ kostenfreie Fortbildungsangebote für Interessierte, Initiativen und Vereine. In bayerischen Städten und Gemeinden finden sich viele gute Beispiele des fest eingerichteten bürgerschaftlichen Engagements. Die Stadt Rosenheim unterstützt das Engagement der „Qualipaten“ für Rosenheimer Hauptschulen. Diese Einrichtung unterstützt vornehmlich sozial benachteiligte Jugendliche mit Migrationshintergrund, um den Qualifizierenden Hauptschulabschluss zu erreichen und somit die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Sie leisten einen wichtigen ergänzenden Beitrag zur Integration Jugendlicher in die Gesellschaft, ohne die Erziehung durch Elternhaus und Schule zu ersetzen. Die Stadt Kaufbeuren ist Trägerin des Projekts „4job“, das sich zum Ziel gesetzt hat, das Potential der Kaufbeurer Jugendlichen zu entdecken und zu nutzen. Ehrenamtliche unterstützen leistungsschwache SchülerInnen in der Berufswahlphase. Bürgerschaftliches Engagement bereichert kommunales Handeln in allen Bereichen. Das Kaufbeurer Projekt „ART-IST-Leutelt“ etabliert kulturelle Bildung in die Schulbildung. In Kooperation zwischen Schule und einer Jugendkulturinitiative werden Spiel, Zirkus, Bewegung, Musik, Tanz und Theater veran-

staltet; somit wird interkulturelles Lernen gefördert, Lebens- und Sozialkompetenz sowie Selbstwert und Teamverhalten gestärkt. Mehrgenerationenhäuser sind Motor bürgerschaftlichen Engagements. Das Mehrgenerationenhaus Wunsiedel hat sich als Dreh- und Angelpunkt für den generationsübergreifenden Austausch, soziale Unterstützungsangebote und freiwilliges Engagement etabliert: vom Bürgerbus, einer „Taschengeldbörse“, die Jugendliche dazu anregt, ältere Menschen gegen ein kleines Entgelt im Haushalt zu unterstützen bis zu einer Tagesmüttervermittlung. Städte und Gemeinden tragen mit Ehrungen dazu bei, den Wert des Ehrenamts zu betonen. Dabei wird der persönliche Einsatz gewürdigt, anerkannt und zur Nachahmung angestoßen. Die Stadt Freising veranstaltet Ehrenabende, in denen Bürgerinnen und Bürger für ihr außerordentliches bürgerschaftliches Engagement ausgezeichnet werden.

B. Fachspezifische Forderungen der bayerischen Städte und Gemeinden

- I. Die Staatsregierung muss für das Bildungssystem ausreichende Ressourcen bereitstellen und für Erhalt und Ausbau hochwertiger Bildungsstrukturen in allen Landesteilen sorgen. Die Anstrengungen der Staatsregierung, Grundschulen am Ort zu erhalten, müssen fortgesetzt werden. Das dafür erforderliche Lehrpersonal muss vom Freistaat zusätzlich zur Verfügung gestellt werden und darf nicht aus Städten „abgezogen“ werden mit der Folge, dass dort übergroße Klassenbildungen erfolgen. Der Freistaat muss den Kommunen insbesondere mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei der Entwicklung regionaler Bildungslandschaften durch geeignete organisatorische, rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen einräumen. Der Freistaat muss die Kommunen bei der Umsetzung der Inklusion stärker unterstützen. Der Staat muss den Regelschulen für die inklusive Beschulung ausreichend eigenes Lehr- und Betreuungspersonal zur Verfügung stellen und auch die Förderschulen im Hinblick auf das Wahlrecht der Eltern personell besser ausstatten. Er darf seine Verantwortung für ein inklusives Schulsystem nicht auf externe Sozial- und Jugendhilfesysteme (z. B. Schulbegleiter) zulasten der Kommunen abschieben. Für inklusionsbedingte Bau- und Investitionsmaßnahmen muss ein Förderzuschlag vorgesehen werden. Die Bestimmungen über den Schulbau und dessen Förderung sind inklusionsgerecht auszugestalten.**

Die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten der Länder haben 2008 beim Dresdener Bildungsgipfel zugesagt, dass das Geld, das durch den Geburtenrückgang frei wird, die sogenannte demografische Rendite, dem Bildungssystem zugute kommen soll. Der bayerische Ministerpräsident hat während des letzten Landtagswahlkampfes versprochen, dass als „demografische Rendite“ alle Lehrerstellen erhalten bleiben sollen, die wegen des Schülerrückgangs eigentlich gestrichen werden könnten. Die Umsetzung dieser Zusage ist dringend erforderlich. Nur ein attraktives Gesamtsystem an Bildungseinrichtungen in erreichbarer Entfernung kann den Herausforderungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts Rechnung tragen. Die Umsetzung der Ganztagsplatzgarantie und die inklusive Beschulung ziehen einen enormen Personalbedarf nach sich. Die Kommunen brauchen verlässliche staatliche Rahmenbedingungen, um eigene langfristige Planungen und Investitionen in das Bildungssystem vornehmen zu können. Unbefriedigend ist, dass die demografische Rendite an Lehrerstellen vom Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst bislang nur für die nächsten beiden Schuljahre, nicht aber – wie aus der Mitte des Bayerischen Landtags gefordert – für die gesamte Legislaturperiode beziffert wurde.

Die Kommunen erbringen bereits heute erhebliche Leistungen für Kindertageseinrichtungen, als Träger des Sachaufwands für staatliche Schulen und vielfach freiwillige Leistungen für außerschulische Bildungsangebote. Insoweit ist es erfreulich, dass der Freistaat eine Initiative zur Einrichtung von Bildungsregionen im Interesse der Vernetzung von Bildungseinrichtungen und der Steigerung der Bildungsqualität ergriffen hat. Mit der Verleihung eines staatlichen Qualitätssiegels ist es aber nicht getan. Das Land ist aufgefordert, die kommunalen Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten in Schulanlagen zu stärken.

Insbesondere bei der Festlegung örtlicher Schulstrukturen, der Schulorganisation und der Personalauswahl (v.a. auf Schulleitungsebene), benötigen die Kommunen mehr Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten über ihre regionale Schullandschaft. Bei der Schulfinanzierung ist eine grundlegende Neuregelung erforderlich. Das Land sollte in einem ersten Schritt für Bildungsregionen zumindest in einer ähnlichen Größenordnung wie der Bund Mittel bereitstellen und sich dabei nicht nur auf eine Anschubfinanzierung beschränken. Die Initiative des Bundes „Lernen vor Ort“ wurde mit 60 Mio. Euro ausgestattet. Die Entwicklung von Bildungslandschaften und die Bewältigung des demographischen Wandels setzen ein gemeinsames Bildungsmonitoring des Landes und der Kommunen voraus. Ohne Zugriff auf die Daten ist weder die Verbesserung der Qualität noch eine kommunale Bildungsplanung, Schulgebäudeplanung oder Ortsplanung möglich. Die staatlich beauftragte Stelle muss Kommunen, auch wenn sie

über keine statistischen Ämter verfügen, Bildungsdaten und Auswertungen in anonymisierter Form kostenfrei zur Verfügung stellen.

II. Die Staatsregierung muss Kommunen beim Betrieb von Kindertageseinrichtungen finanziell entlasten.

Die veränderten gesellschaftlichen Bedingungen haben dazu geführt, dass Kinderkrippen weiter ausgebaut werden, dass die ganztägige Betreuung von Schulkindern zu einem großen Teil über Kinderhorte und Mittagsbetreuung erfolgt und dass die Qualität in allen Arten von Kindertagesbetreuungen seit Jahren weiter erhöht wird. Dies findet seinen Niederschlag in einer stetig steigenden finanziellen Belastung der Kommunen. Städte und Gemeinden haben damit die Grenze zur finanziellen Überforderung erreicht und bedürfen zusätzlicher Unterstützung durch Bund und Freistaat Bayern für den Betrieb von Kinderkrippen, Kindergärten und Kinderhorten. Der Freistaat muss zudem für ein ausreichendes Angebot an schulischen Ganztagsplätzen sorgen. Diese Forderung gilt für wachsende und schrumpfende Regionen, weil der notwendige Ausbau der verschiedenen Betreuungsmöglichkeiten für Kinder überall zunimmt.

III. Kulturelle Leistungen, die zentrale Orte für die Kommune und für ihr Umland erbringen, müssen sich finanziell abbilden. Die Staatsregierung muss Städte und Gemeinden ertüchtigen, um Ansätze einer intensiveren interkommunalen Zusammenarbeit und das Zusammenwirken von kommunalen und staatlichen Kulturinstitutionen auszubauen. Einen Ansatz bietet z. B. das STADTKULTUR Netzwerk bayerischer Städte e.V., das die Kulturarbeit von rund 50 bayerischen Städten koordiniert. Dazu gehören kulturelle Bildung, Ganztagsangebote an Schulen und die Integration von Kulturangeboten in das Netzwerk kommunaler Bildungslandschaften, um einen Rahmen für ein lebenslanges Lernen zu spannen. Öffentliche Bibliotheken, Sing- und Musikschulen benötigen eine bessere staatliche Förderung, um sich intensiver auf die Bedürfnisse des Benutzerkreises einzustellen. Für Stadttheater müssen die Zuschüsse des Freistaats in dem Maß steigen wie die Zuschüsse für staatliche Theater.

Städte versuchen, das kulturelle Angebot zu erhalten, auszuweiten und zielgruppenorientiert fortzuentwickeln. Im Vordergrund steht, neue Nutzergruppen zu erreichen, Angebote zu flexibilisieren und den Nutzen zu optimieren, etwa durch Verknüpfung verschiedener Disziplinen und Handlungsfelder. Kooperationen verschiedener Einrichtungen erschließen neue Personenkreise. Beispielsweise hat die Erlanger Stadtbibliothek

eine Abteilung „zielgruppenorientierte Bibliotheksarbeit“ eingerichtet. Insbesondere durch eine Analyse des Ausleihverhaltens werden demografiegerechte Konzepte entwickelt, etwa die Einrichtung einer Seniorenbibliothek, die Bereitstellung von Sehhilfen, die Erweiterung des Bestands an Hörbüchern, Mentorenprogramme zur Steigerung der Informationskompetenz, der Ausbau von Sprachkursen, der Neuaufbau des Segments Leichte Sprache, Führungen für ausländische Gruppen oder der Ausbau mehrsprachiger Kinderbücher. Die Stadt spricht Jugendliche gezielt mit theaterpädagogischen Maßnahmen an. Abonnement-Strukturen für ältere Menschen werden an deren flexibleres Freizeitverhalten angepasst.

- IV. Die Bayerische Staatsregierung muss auch künftig die Investitionsmaßnahmen bei Vereinssportanlagen fördern. Die Mittel im Staatshaushalt sind dabei so zu bemessen, dass bei Zuschüssen konstant eine Wartezeit von maximal zwei Jahren besteht. Um die Vereine in ihrer gesellschaftlichen Aufgabe zu unterstützen, muss die Vereinspauschale auch künftig gewährt werden. Mittelfristig ist zu prüfen, inwieweit die früher bestehende Investitionsförderung für kommunale Breitensportanlagen wieder eingeführt wird. Dabei sind auch Faktoren der demografischen Entwicklung in die Überlegung miteinzubeziehen. Das Immissionsschutzrecht auf Bundes- und Landesebene ist so weiter zu entwickeln, dass auch künftig eine wohnortnahe Sportausübung möglich ist.**

- V. Für die Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger werden neue Formen von Betreuungsplätzen benötigt.**

Im Jahr 2014 kamen erstmals mehr als 3.400 unbegleitete Minderjährige nach Bayern. Nach den gesetzlichen Regelungen müssen sie in Jugendhilfeeinrichtungen untergebracht werden. Die bisher auf die Bedürfnisse der Einheimischen zugeschnittenen Jugendhilfeeinrichtungen sind häufig für die neue Klientel nur bedingt geeignet und verursachen monatliche Fallkosten von über 4.000 Euro pro Person. Die jungen Menschen, die nach teilweise monatelanger Flucht Bayern erreichen, sind in der Regel hoch motiviert, Sprache und Beruf zu erlernen und sich in die deutsche Gesellschaft zu integrieren. Häufig wäre für sie die Unterbringung im „Jugendwohnen“ mit einer geeigneten sozialpädagogischen Begleitung ausreichend, um den Start in Deutschland zu unterstützen. Da es derzeit an ausreichenden Kapazitäten in Jugendhilfeeinrichtungen fehlt und weil am Arbeitsmarkt kaum noch Erzieher und Fachpersonal zur Verfügung stehen, erscheint die Reaktivierung des „Jugendwohnens“ als sinnvoller Weg. Hierfür muss der Freistaat Bayern ein Sanierungs- und Neubauprogramm für das „Jugendwohnen“ einrichten.

VI. Städte, Gemeinden und Landkreise müssen bei der Pflege gestärkt werden.

Pflege und Betreuung im Alter kann am besten vor Ort organisiert werden. Städte und Gemeinden kennen die örtlichen Verhältnisse und haben die Planungshoheit. Ihnen bringt der hilfeschuchende Bürger Vertrauen entgegen, das für eine umfassende und objektive Pflegeberatung erforderlich ist. In kommunalen Pflegestützpunkten können alle Aktivitäten und Informationen in der Kommune zusammenlaufen. Die Staatsregierung muss sich dafür einsetzen, dass der Bund die Pflegekassen beauftragt, den Kommunen die Einrichtung von Pflegestützpunkten und die Pflegeberatung zu finanzieren, damit ihre Rolle in der Pflege gestärkt werden kann. Darüber hinaus ist es sinnvoll, wenn der Freistaat Bayern die Zuständigkeiten in der sozialrechtlichen Hilfe zur Pflege auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise bündelt.

Nürnberg ist eine der Städte in Bayern, die seit 2011 einen Pflegestützpunkt zusammen mit den Kranken- und Pflegekassen betreibt. Dort erhalten die Bürger Auskunft und Beratung zu allen Fragen der Pflege. Es ist die zentrale Anlaufstelle zum Thema, die zudem mit den örtlich tätigen Akteuren vernetzt ist. Die Stadt Nürnberg konnte bei der Schaffung des Pflegestützpunkts auf die Erfahrungen aus dem Vorgängermodell namens ZAPf zurückgreifen, der bis 2011 tätigen „Zentralen Anlaufstelle Pflege“.

VII. Der Freistaat muss kommunale Kraftanstrengungen bei der Vorhaltung und Schaffung preiswerten Wohnraums stärker unterstützen. Er muss mehr Mittel bereitstellen, damit die Oberste Baubehörde die gute Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden weiter ausweiten kann. Auch muss er auf eine stärkere Unterstützung durch den Bund hinwirken. Bund und Freistaat stehen wegen der sozialpolitischen Bedeutung der Wohnungsvorsorge in der Pflicht. Dies gilt besonders in den Verdichtungsräumen, in denen die starke Nachfrage wegen des Zuzugs aus In- und Ausland und von Flüchtlingen nicht mehr befriedigt werden kann. Für größer und kleiner werdende Städte müssen Anreize für Investitionen in den Wohnungsbestand geschaffen werden, um Wohnungen dem Bedarf einer älteren Gesellschaft anpassen zu können.

Die enorme Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum in den Verdichtungsräumen macht es notwendig, neue Wege zu diskutieren. Es geht um eine attraktivere Ausgestaltung der Rahmenbedingungen im geförderten Wohnungsbau. Das bestehende Fördersystem, das auf Zinsvergünstigungen setzt, kann angesichts der anhaltend niedrigen Marktzinsen nicht genügend Anreize schaffen. Eine erhöhte Bautätigkeit ist auch im freien Wohnungsbau erforderlich. Im geförderten und im freien Wohnungsbau muss

den steigenden Baukosten entgegengewirkt werden. Der Bund muss hier seine Bemühungen intensivieren. Der Freistaat muss den Weg fortsetzen, Förderbestimmungen zu optimieren, Vorgaben zu hinterfragen und Verfahren zu beschleunigen. Es müssen Wege gefunden werden, kostentreibende Standards zu reduzieren, ohne Abstriche in der Sicherheit, in der städtebaulichen Qualität und in der Wohnqualität zu riskieren.

Ein Unterangebot preisgünstigen Wohnraums, die zu geringe Zahl an Sozialwohnungen und anhaltend hohe Flüchtlingszahlen lassen eine Zunahme von Obdachlosen prognostizieren. Gerade mittlere und größere Städte sind wegen ihrer sozialen Infrastruktur regelmäßig Anlaufstelle für Obdachlose aus dem ganzen Landkreis. Diesen Städten fehlen Unterbringungsmöglichkeiten, zumal mögliche Anlagen inzwischen für Gemeinschaftsunterkünfte von Flüchtlingen genutzt werden. Eine gemeinsame Unterbringung von Flüchtlingen und Obdachlosen ist kaum möglich. Ohne eine ausreichende Unterstützung durch den Freistaat werden es die Städte nicht schaffen, den benötigten Wohnraum und gleichzeitig ausreichend Obdachlosenunterkünfte zur Verfügung zu stellen.

Städte und Gemeinden nehmen den sozialpolitischen Auftrag wahr, treten selbst als Bauherr auf, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, schaffen den notwendigen Rahmen für private Investitionen, fördern den Bau eines Eigenheims durch eine vergünstigte Grundstücksabgabe, halten eigene Wohnungsbestände für sozial Schwache vor oder schützen bestehenden Wohnraum durch Wahrnehmung ordnungspolitischer Instrumente. Die Landeshauptstadt München fördert mit staatlichen und städtischen Mitteln die Einrichtung und Modernisierung von preiswertem Miet- und Eigentumswohnraum. Im „München Modell“ für Mieter bietet die Landeshauptstadt Haushalten mit mittleren Einkommen und Familien mit Kindern die Möglichkeit, Wohnungen in der Stadt zu tragbaren Mieten zu finden. Das „München Modell Eigentum“ und das „München Modell aus der Sozialgerechten Bodennutzung“ ermöglicht diesem Personenkreis die Schaffung von Wohneigentum. Auch die Städte des Münchner Umlands ziehen an diesem Strang: Die Stadt Garching schaffte etwa im „Mühlfeld Trio“ durch eine günstigere Abtretung von Bauland Belegungsrechte zu verträglichen Mietkonditionen. Mit einer kommunal getragenen Wohnungsgesellschaft konnte ein freiwilliges Vorschlagsrecht für eine größere Anzahl von Wohnungen ausgehandelt werden. Die Große Kreisstadt Erding schafft bezahlbaren Wohnraum, indem bei der Ausweisung neuer Baugebiete ein bestimmter Anteil im Sinne einer sozialgerechten Bodennutzung denjenigen vorgehalten werden muss, die sich am Markt nicht selbst versorgen können.

VIII. Die Staatsregierung muss Städte und Gemeinden bei der Beseitigung von Barrieren im öffentlichen Raum finanziell unterstützen. Darüber hinaus muss ein Bundesteilhabegesetz geschaffen werden und die Kommunen müssen in der Eingliederungshilfe entlastet werden.

Die Schaffung eines barrierefreien Bayern ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Umsetzung des gemeinsamen Ziels kann nur gelingen, wenn jeder Teil der Gesellschaft seinen Beitrag leistet. Allerdings schuf der Ministerpräsident durch die Zielvorgabe in seiner Regierungserklärung, Bayern soll bis 2023 im gesamten öffentlichen Raum barrierefrei werden, eine faktische Verpflichtungslage: Die bayerischen Kommunen sehen sich mit Erwartungen konfrontiert, die sie nicht so schnell und umfangreich erfüllen können.

Die bayerischen Städte und Gemeinden leisten Wichtiges bei der Umsetzung dieses Zieles. 16 Städte und Gemeinden aus allen Regierungsbezirken entwickeln im Auftrag der Staatsregierung modellhafte gemeindliche Aktionspläne zur Barrierefreiheit. Städte und Gemeinden halten Internetangebote mit Informationen für mobilitätseingeschränkte Menschen oder Menschen mit Behinderungen bereit. Beispielhaft sei der Internetauftritt der Städte Erlangen „Barrierefreies Erlangen“ oder Bamberg „Menschen mit Behinderung in Bamberg“ erwähnt. Die Stadt Regensburg hat unter Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit einen Ratgeber verfasst, in dem vielfältige Angebote aus unterschiedlichen Lebensbereichen vorgestellt werden, die barrierefrei und behindertengerecht zugänglich sind. Viele Städte und Gemeinden haben längst Arbeitsgruppen eingerichtet, die die Belange von Menschen, die auf Barrierefreiheit angewiesen sind, aufgreifen und diskutieren, etwa die AG „Barrierefreies Schweinfurt für Alle“ oder die Arbeitsgruppe „Barrierefreies Bauen und Wohnen in Mitterteich“. Städte und Gemeinden bringen Barrierefreiheit in den öffentlichen Raum und haben dafür Auszeichnungen erhalten.

Die UN-Behindertenrechtskonvention ist ein Meilenstein in der gesellschaftlichen Entwicklung: Menschen mit Behinderung sollen so in der Gesellschaft aktiv leben können, wie sie sind. Dafür müssen nicht nur die öffentlichen Plätze und Räumlichkeiten barrierefrei gestaltet werden, sondern auch das gesellschaftliche und berufliche Leben muss barrierefrei sein. Auch in der Eingliederungshilfe müssen die Leistungen von behinderten Menschen ausgedacht und mit ihnen zusammen entwickelt werden. Die Schaffung eines entsprechenden modernen Bundesteilhabegesetzes ist hier der nötige nächste Schritt. Damit die Kommunen weiterhin ihre Aufgaben in der Eingliederungshilfe finanzieren können, brauchen sie so bald wie möglich die versprochene Nettoentlastung von fünf Milliarden Euro jährlich.

- IX. Die Kliniken sind mit den nötigen finanziellen Mitteln auszustatten, hierbei muss auch das Fördervolumen der Investitionskosten für Krankenhäuser erhöht werden. Die Staatsregierung muss auch beim Bund darauf hinwirken, dass eine auskömmliche Krankenhausfinanzierung gewährleistet ist. Der Freistaat muss sich dafür einsetzen, dass eine ausreichende und flächendeckende medizinische Versorgung durch niedergelassene Ärzte gewährleistet ist.**

Der Freistaat hat das Problem erkannt und verschiedene Förderprogramme zur ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum aufgelegt. Dennoch reicht dies nicht aus, um die Lage nachhaltig zu entspannen. Es müssen neue Konzepte angedacht werden. Hierbei sind die kommunalen Krankenhäuser ein wichtiger Faktor. Die Zusammenarbeit zwischen den Kliniken und den niedergelassenen Ärzten muss erleichtert werden. Die doppelte Facharztschiene – stationär und ambulant – steht einer flächendeckenden Netzbildung entgegen. Sektorale Grenzen sind aufzubrechen. Daneben müssen die Planungsbezirke so festgelegt werden, dass eine kleinräumigere Versorgung durch Hausärzte gewährleistet ist. Innovative technische Lösungen (z. B. telemetrische Übertragung von Patientendaten/Ferndiagnose und Fernüberwachung, individuelle Ruf- und Rettungssysteme) müssen breit verfügbar gemacht werden, um Defizite in der Versorgung zu vermeiden.

Ambulante und stationäre Pflege sowie die Versorgung durch niedergelassene Ärzte und Krankenhäuser müssen besser vernetzt und dadurch durchlässiger gemacht werden.

Besondere Aufmerksamkeit muss der Versorgung psychisch erkrankter Menschen gelten. Krisen-Interventionssysteme sind zu stärken und flächenhaft zu organisieren.

- X. Die Staatsregierung muss dem Nachwuchsmangel bei den Freiwilligen Feuerwehren und den Berufsfeuerwehren entgegenwirken, indem sie attraktive Rahmenbedingungen schafft und die Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit aufwertet.**

Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr geht einen richtigen Weg, indem es Kampagnen zur Nachwuchsförderung unterstützt. Dieser Weg muss fortgesetzt werden. Zu überlegen ist auch, ob eine Ergänzung der ehrenamtlichen Einsatzkräfte durch hauptberufliche Kräfte (z. B. Gerätewart oder Führungskräfte) notwendig ist. Die gesellschaftlichen Potentiale sind zu nutzen. Es stellt sich daher die Frage, wie die Feuerwehren für Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund attraktiver gemacht werden können.

Der Staat muss durch eine erhöhte Polizeipräsenz im Streifendienst für Kontrolle und Vollzug der Rechtsvorschriften sorgen.

Trotz der Schaffung von rund 1000 zusätzlichen Polizeistellen nach der Landtagswahl 2013 besteht weiterer Personalbedarf, um eine ausreichende Polizeipräsenz in allen Landesteilen sicherzustellen. Die Gewerkschaft der Polizei beziffert den Bedarf angesichts eines anhaltend hohen Überstundenanteils auf zusätzliche 2000 Stellen. Alles Recht geht ins Leere, wenn dessen Umsetzung nicht sichergestellt wird. Kommunale Ordnungs- und Sicherheitsbehörden können das Defizit an Polizeipersonal weder ersetzen noch kompensieren.

- XI. Der Staat muss die Rahmenbedingungen für Mobilität in Stadt und Land schaffen, um den Belangen des demografischen Wandels Rechnung zu tragen: Es geht um die Vernetzung der Verkehrssysteme, die Unterstützung von Mobilitätsmanagement-Systemen, einen flexibleren ÖPNV und Barrierefreiheit. Attraktive ÖPNV-Angebote für bestimmte Nutzergruppen, z. B. „Semestertickets“ für Studierende oder Auszubildende im Handwerks- und Dienstleistungsbereich, müssen unterstützt werden. Freiwillige und flexible kommunale Angebote müssen unterstützt werden und dürfen sich nicht negativ auf staatliche Leistungen auswirken. In vielen Fällen kann der ÖPNV in wenig verdichteten Räumen nur mit freiwilligen kommunalen Zusatzleistungen aufrecht erhalten werden.**

Das Förderprogramm der Obersten Baubehörde zur Verbesserung der Mobilität im ländlichen Raum setzt ein richtiges Zeichen. In der Praxis ergeben sich aber regelmäßig Konkurrenzen zum konzessionierten ÖPNV. Hier müssen Lösungen gefunden werden. Die Koppelung staatlicher ÖPNV-Zuweisungen an Nutzplatzkilometer, also an das Produkt aus gefahrenen Fahrplankilometern und der Anzahl der Sitzplätze, führt zu Fehlanreizen und hält Städte davon ab, flexiblere Beförderungsmittel einzusetzen.

Im Rahmen der Europäischen Metropolregion München (EMM) wurde das „Münchner Mobilitätsmanagement“ entwickelt. Entstanden aus dem Forschungsprojekt MOBINET stellte die Landeshauptstadt einen hauptamtlichen Koordinator für diese Aufgabe ein. Im Projekt „münchen-Gscheid mobil“ wurde das Projekt „effizienz mobil“ entwickelt. Dort arbeiten Städte, Gemeinden und Landkreise aus der Region, die Münchner Verkehrsgesellschaft sowie Gewerkschaften, Berater und Forschungseinrichtungen zusammen. Die Stadt Krumbach bietet zusammen mit benachbarten Kommunen unter dem Motto „Mobilität nach Wunsch“ mit dem FLEXIBUS ein modernes Personentransportkonzept im Öffentlichen Nahverkehr an. Eine Zentrale nimmt Beförderungswünsche entgegen und bietet an FLEXIBUS-Haltestellen eine Beförderung nach

Kundenwunsch mit einem Reservierungsvorlauf von nur dreißig Minuten. Eine lange Liste von Partnern von Ärzten, Banken, Versicherungen oder aus der Wirtschaft beteiligt sich an dem Konzept. Die Stadt Neustadt b. Coburg organisiert in Kooperation mit der Stadt Rödentel über eine eigene Homepage und Facebook für junge Leute einen Partyexpress für Fahrten zu Events innerhalb der Metropolregion Nürnberg. Bei entsprechender Nachfrage wird eine kostengünstige Fahrt organisiert. Im Schnitt nehmen etwa 35 Personen dieses Angebot mehrmals im Jahr an, das auch von staatlicher Seite gefördert wird. Der Jugendbeauftragte des Landkreises, die Azubis der Stadtverwaltung und die weiterführenden Schulen sind aktiv in das Projekt eingebunden.

- XII. Die Staatsregierung muss im Staatshaushalt bis 2018 Mittel für die Förderung der Kommunen im Rahmen der Breitbandrichtlinie absichern. Leistungsfähige Breitbandnetze sind eine Voraussetzung zur langfristigen Sicherung des Leitbilds der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Bayern. Gerade für Regionen mit Einwohnerrückgang ist eine leistungsfähige Breitbandversorgung von grundlegender Bedeutung. Die staatliche Förderung muss dauerhaft gewährleistet sein.**

Seit 2014 fördert der Freistaat den Aufbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen mit einem Volumen von insgesamt 1,5 Milliarden Euro bis 2018. Gefördert werden die Ausgaben der Kommunen zur Deckung der Wirtschaftlichkeitslücke der Betreiber bei den Investitionen. Der Fördersatz für die Kommunen beträgt bis zu 90 Prozent, der Förderhöchstbetrag je Kommune bis zu 950.000 Euro. Die Kommunen nehmen das Angebot wahr: Derzeit sind über 1.500 bayerische Kommunen im Antragsverfahren. Allerdings stellt bei finanzschwachen Kommunen die Aufbringung des kommunalen Eigenanteils ein Problem dar, insbesondere dann, wenn der Förderhöchstbetrag deutlich überschritten wird.

- XIII. Der Staat muss die Stadt- und Gemeindewerke als dezentrale Energieversorger stärken. Die Energiewende muss als Chance zur dezentralen Wertschöpfung begriffen werden.**

Die Energiewende eröffnet ein breites Forschungsspektrum und eignet sich zur intensiven Behandlung in Forschungseinrichtungen, die dezentral zur Stärkung ländlicher oder strukturschwacher Städte beitragen können.

Der Bayerische Städtetag hat in einem umfassenden Forderungspapier 17 Forderungen zur Umsetzung der Energiewende formuliert, an deren Spitze die Forderung nach einem Gesamtkonzept steht, in dem demografische Aspekte berücksichtigt werden müssen.

XIV. Eine umweltschonende Wasserversorgung und Abwasserentsorgung muss sichergestellt bleiben. Der Staat muss die Kommunen bei innovativen Konzepten zur Wasser- und Abwasserbehandlung, Versorgung und Entsorgung der Bevölkerung unterstützen.

Die Staatsregierung muss sich beim Bund dafür einsetzen, mit der Einführung eines Wertstoffgesetzes ein zuverlässiges, flächendeckendes, krisensicheres, nachhaltiges und ganzheitliches System zur Erfassung und Behandlung von verwertbaren Stoffen und Abfall zu gewährleisten. Das Wertstoffhofsystem in Bayern darf nicht schlechter gestellt werden als Holsysteme. Dennoch muss der Freistaat die öffentlichen Entsorgungsträger bei der Entwicklung von innovativen Konzepten zur Weiterentwicklung der Abfallsammlung insbesondere in Räumen mit zurückgehenden Einwohnerzahlen unterstützen.

XV. Die Staatsregierung muss Städte und Gemeinden bei räumlichen Wachstums- und Schrumpfungproblemen unterstützen. Dazu gehören eine konsequente Beachtung des Anbindegebots und die Schaffung eines Rahmens zur Bewältigung des Wachstumsdrucks. Städte und Gemeinden mit sinkender Einwohnerzahl bedürfen der gezielten Unterstützung bei der Revitalisierung der Ortszentren und beim Rückbau.

Die Staatsregierung muss Werkzeuge entwickeln und stärken, die es den Städten ermöglichen, Baulücken – im Sinne des vorrangigen Ziels der Innenentwicklung – zu mobilisieren. Derzeit stellt sich für Eigentümer die Spekulation mit ungenutzten Flächen attraktiver dar. Kommunen müssen ertüchtigt werden, bewährte Instrumente des Städtebaurechts zum Infrastrukturausbau, zur Wohnraumbeschaffung und Mobilisierung von Grund und Boden stärker einzusetzen. Hierfür bedarf es einer fachlichen, politischen und finanziellen Unterstützung. Darüber hinaus müssen Anreize geschaffen werden, brach liegende Flächen im Innenbereich zu nutzen oder verfügbar zu machen. Förderprogramme oder steuerliche Vergünstigungen können einen Anreiz schaffen. Nach dem Vorbild der Städtebauförderung oder der steuerlichen Vergünsti-

gung bei Denkmälern muss eine Förderung der Bebauung von Baulücken aufgelegt werden. Um dem Wachstumsdruck Herr zu werden, muss sich die Staatsregierung beim Bund für punktuelle Änderungen des Immissionsschutzrechts einsetzen. Im Kern geht es um eine Aufwertung kommunaler Abwägungsentscheidungen insbesondere gegenüber starren Vorgaben der TA-Lärm sowie der Sportanlagenlärmschutzverordnung und um die Berücksichtigung passiven Schallschutzes in städtebaulich begründeten Fällen.

Die Städtebauförderung trägt zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung und zur Beseitigung städtebaulicher Missstände bei. Durch die Erhöhung der Bundesmittel und der Kofinanzierung durch den Freistaat können wichtige Projekte angegangen werden. Auch die Dorferneuerung leistet einen unverzichtbaren Beitrag. Während den Programmen der Städtebauförderung in den wachsenden Städten durch Maßnahmen in den Wohnquartieren eine wichtige Aufgabe zukommt, soziale Spannungen infolge des Wachstumsdrucks zu vermeiden oder zu beheben, spielt in den kleiner werdenden Städten und Gemeinden der Umgang mit Leerstand, seien es alte Wohnsiedlungen oder aufgelassene landwirtschaftliche Betriebe, eine tragende Rolle. Durch eine Flexibilisierung der Förderbedingungen, ohne den kommunalen Eigenanteil gänzlich aufzuheben, muss es einer Stadt ermöglicht werden, Programme der Städtebauförderung oder Dorferneuerung zu nutzen.

XVI. Die Staatsregierung muss die Rahmenbedingungen für eine zukunftsorientierte Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes weiterhin verbessern.

Dabei geht es zum einen darum, Städte und Gemeinden bei der Personalgewinnung zu unterstützen, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Es geht aber auch darum, staatliches Personal für künftige Herausforderungen zu ertüchtigen. Insbesondere Lehrer müssen in der Ausbildung mit dem Umgang mit Heterogenität und Diversität geschult werden. Sinnvoll erscheint, eine gemeinsame Personaloffensive für den öffentlichen Dienst zu starten. Denkbar ist eine Nachwuchskampagne, mit der junge Menschen, Migrantinnen und Migranten erreicht werden. Dabei sollte die Attraktivität der Städte und Gemeinden als Arbeitgeber herausgestellt werden, denn sie besitzen eine Vielzahl von Stärken und Alleinstellungsmerkmalen gegenüber der Privatwirtschaft. Auch eine weitere Öffnung für ausländische Qualifikationen kann neues Fachkräftepotential erschließen.

Redaktion

Florian Gleich, Bayerischer Städtetag (Federführung)
Dr. Achim Sing, Bayerischer Städtetag
Dr. Thomas Böhle, Berufsm. Stadtrat, Landeshauptstadt München
Toni Dutz, Erster Bürgermeister, Markt Wiesau
Regina Eberwein, Stadt Coburg
Michael Göth, Erster Bürgermeister, Stadt Sulzbach-Rosenberg
Maximilian Gotz, Oberbürgermeister, Große Kreisstadt Erding
Roland Grillmeier, Erster Bürgermeister, Stadt Mitterteich
Rudolf Gruber, Stadt Regensburg
Walter Hartl, Oberbürgermeister, Große Kreisstadt Rothenburg ob der Tauber
Detlef Heerlein, Stadt Neustadt bei Coburg
Jürgen Hennemann, Erster Bürgermeister, Stadt Ebern
Jürgen Huber, Bürgermeister, Stadt Regensburg
Christian Kegel, Oberbürgermeister, Große Kreisstadt Traunstein
Ludwig Kirmair, Bürgermeister, Große Kreisstadt Erding
Dr. Ruth Mächler, Landeshauptstadt München
Gertrud Maltz-Schwarzfischer, Bürgermeisterin, Stadt Regensburg
Ursula Mayer, Erste Bürgermeisterin, Gemeinde Höhenkirchen-Siegertsbrunn
Brigitte Meier, Berufsm. Stadträtin, Landeshauptstadt München
Prof. Dr. Elisabeth Merk, Stadtrauerin, Landeshauptstadt München
Dr. Christine Meyer, Stadt Nürnberg
Gerold Noerenberg, Oberbürgermeister, Große Kreisstadt Neu-Ulm
Thomas Nowak, Bürgermeister, Stadt Coburg
Werner Nüßle, Landeshauptstadt München
Dr. Andreas Peter, Landeshauptstadt München
Asa Petersson, Region Mainfranken GmbH
Edmund Pirkelmann, Erster Bürgermeister, Stadt Waischenfeld
Dr. Manfred Plagens, Stadt Würzburg
Roman Reis, Stadt Penzberg
Anton Sedlmeier, Stadt Regensburg
Harald Seitz, Markt Wiesau
Robert Scheller, Stadt Würzburg
Dr. Stephan Schott, Landeshauptstadt München
Thomas Schwarz, Erster Bürgermeister, Stadt Kirchenlamitz
Bernd Sommer, Erster Bürgermeister, Stadt Waldsassen
Dr. Christa Standecker, Europäische Metropolregion Nürnberg
Florian Strößner, Bürgermeister, Stadt Hof
Norbert Tessmer, Oberbürgermeister, Stadt Coburg
Jürgen Thum, Große Kreisstadt Germering
Franz Wittmann, Erster Bürgermeister, Stadt Viechtach
Elke Zehetner, Erste Bürgermeisterin, Stadt Penzberg

Impressum

Herausgeber:

Bayerischer Städtetag, Prannerstraße 7, 80333 München

Tel. 089/290087-0

E-Mail: post@bay-staedtetag.de

Internet: www.bay-staedtetag.de

Verantwortlich für den Inhalt:

Bernd Buckenhofer

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Umschlaggestaltung, Layout:

wonders and sign, grafikdesign münchen

Richard Stelzer, Bayerischer Städtetag

Druck:

Druckerei Offprint, München

Copyright:

05.05.2015 by Bayerischer Städtetag

Zur besseren Lesbarkeit ist der Plural oder die Maskulinform verwendet. Selbstverständlich ist damit auch die Femininform umfasst.